

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**



**SALA PRIMERA DE ORALIDAD**

**MAGISTRADO PONENTE: ÁLVARO CRUZ RIAÑO**

**MEDELLÍN, JUNIO VEINTIOCHO (28) DE DOS MIL DIECISIETE (2017)**

<b>ACCIÓN</b>	POPULAR
<b>DEMANDANTE</b>	FÉLIX ANTONIO GARCÍA Y OTROS
<b>DEMANDADO</b>	MUNICIPIO DE MEDELLÍN
<b>RADICADO</b>	05 001 23 31 000 2013 01310
<b>INSTANCIA</b>	PRIMERA
<b>ASUNTO</b>	Vulneración de derechos colectivos al goce de un medioambiente sano, equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles. Derecho a la vivienda digna: protección en el ámbito interno e internacional. Derecho a la reubicación en casos de zonas de alto riesgo. Cauce e intervención de la Quebrada La Picacha. Aplicación del PIOM.
<b>SENTENCIA</b>	S1-23
<b>DECISIÓN</b>	Concede parcialmente pretensiones

Los ciudadanos Félix Antonio García, John Freddy Ortiz Montoya, Luisa Fernanda Vélez Pineda e Irene Stella Ospina Castrillón, actuando como representantes legales de las Juntas de Acción Comunal de los barrios Cipres Las Mercedes, Belén Las Violetas, San Pablo Belén - Vereda Aguas Frías (Altavista Comuna 70), Vereda Aguas Frías Parte Alta (Comuna 70), presentaron acción popular en contra del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el Municipio de Medellín y la Corporación Regional de Antioquia (CORANTIOQUIA), por la presunta vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles..

## **1. ANTECEDENTES**

### **1.1 PRETENSIONES**

El escrito de acción popular expuso como fundamento fáctico que la microcuenca de la quebrada la “Picacha” presenta problemas erosivos fuertes, y movimientos de masa que causan agrietamiento en las viviendas, hundimientos de piso e inundaciones que han ocasionado pérdidas humanas y económicas a los habitantes de la Comuna 16.

Por lo anterior, los accionantes solicitaron que por vía de esta acción se declarara que las entidades demandadas vulneraron los derechos colectivos invocados, para que, en consecuencia, se les ordenara, entre otras, la ejecución inmediata de las obras pertinentes para recuperar, adecuar y mejorar las características del cauce de la quebrada la “Picacha”; recuperar las áreas con amenaza por movimientos en masa o inundaciones y avenidas torrenciales; reforestar la zona de la quebrada la “Picacha”; implementar el sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, y realizar las demás obras que resultaran necesarias para prevenir, compensar, corregir, mitigar y restaurar los riesgos y desastres por tal situación.

## **1.2. FUNDAMENTO FÁCTICO**

Las pretensiones del escrito introductor se soportan en los hechos que a continuación se exponen:

Que la microcuenca de la quebrada la “Picacha” presenta problemas erosivos fuertes, y movimientos de masa que causan agrietamiento en las viviendas, hundimientos de piso e inundaciones que han ocasionado pérdidas humanas y económicas a los habitantes de la Comuna 16.

Por lo anterior, los accionantes solicitaron que por vía de esta acción se declarara que las entidades demandadas vulneraron los derechos colectivos invocados, para que, en consecuencia, se les ordenara, entre otras, la ejecución inmediata de las obras pertinentes para recuperar, adecuar y mejorar las características del cauce de la quebrada la “Picacha”; recuperar las áreas con amenaza por movimientos en masa o inundaciones y avenidas torrenciales; reforestar la zona de la quebrada la “Picacha”; implementar el sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, y realizar las demás obras que resultaran necesarias para prevenir, compensar, corregir, mitigar y restaurar los riesgos y desastres por tal situación.

## **1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

### **1.3.1 De la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – CORANTIOQUIA–**

La entidad contesta dentro de la oportunidad legal; resalta en primer lugar que la problemática no es de su competencia, en tanto es el Municipio de Medellín la autoridad competente en atención y prevención de desastres.

Se plantean como medios de defensa, las siguientes excepciones: **(i) falta de legitimación en la causa por pasiva:** ya que la entidad ha dado respuesta a las diferentes quejas y reclamos **(ii)** inexistencia de una conducta activa u omisiva por parte de CORANTIOQUIA que genere amenaza o vulneración de algún derecho o interés colectivo; cualquier supuesto daño o amenaza a derechos o intereses colectivos no son consecuencia del incumplimiento a funciones legales dada la imposibilidad para actuar en jurisdicción distinta. Precisa la contestación **(iii)** que las viviendas se ubicaron en una zona en la que técnicamente es imposible recibir el servicio público de alcantarillado y que son los mismos afectados quienes generan su perjuicio y **(iv) Ausencia de nexo causal entre el hecho imputable y el daño:** la causa del daño o amenaza a algún derecho colectivo no es producto de la acción u omisión de las funciones de CORANTIOQUIA.

### **1.3.2. Del Municipio de Medellín.**

El ente territorial dentro de la oportunidad legal contesta la demanda y argumenta su defensa contra las pretensiones del actor popular, así:

En la contestación señala que el último evento extraordinario que ocurrió en la Quebrada fue en diciembre de 2011; admite además que dicha obra no está incluida dentro del Plan de Desarrollo Municipal, pero precisa que todas las obras que serán ejecutadas no tienen que estar incluidas dentro de dicho Plan.

Agrega que, según información aportada por la Secretaría de Medioambiente, se han realizado intervenciones año tras año, para lo cual señala que durante los años 2004, 2005, 2008 y 2009, se ejecutaron contratos por valor de 451.132.097, todas éstas de reparación o emergencia, según se explica en la contestación de la demanda.

Añade que la Secretaría del Medioambiente cuenta con el programa de Construcción y mantenimiento de la infraestructura hidráulica y que las quebradas son “accidentes geográficos, hechos de la naturaleza, no son puestas por los municipios, y las acciones e intervenciones son tanto de la comunidad en general como del Municipio de Medellín”

Sostiene que en el Municipio de Medellín hay muchas quebradas y que, debido a ello, hay que hacer una matriz de priorización, porque, sino, los demás sectores quedarían desprotegidos, y que el presupuesto público municipal, el gasto público y los recursos humanos tienen sus limitaciones.

Señala que el Municipio de Medellín, innumerablemente ha atendido todos los eventos de la Picacha y ha estado presta a ejecutar las obras públicas, con lo cual se pretende continuar con el plan de acción.

Expone que, de conformidad con las problemáticas que fueron identificadas en cada uno de los puntos, se buscaba llevar a cabo un proceso licitatorio para la contratación de los diseños y para la solución hidráulica y estructural y geotécnica de la Quebrada.

Propone como excepciones: i) **Falta de agotamiento del requisito de procedibilidad**, ya que la demanda se presentó en vigencia de la Ley 1437 de 2011, y que tampoco se demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable ii) **inexistencia de vulneración por parte del Municipio de Medellín** ya que las obras solicitadas no están dentro de la competencia del ente territorial.

### **1.3.3. Contestación de la demanda: Área Metropolitana del Valle de Aburrá**

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá respondió la acción popular de la referencia en los siguientes términos:

De conformidad con el Artículo 2º de la Ley 128 de 1994, el Área Metropolitana es un ente administrativo y no un ente territorial, por lo que no interfiere en obras que son competencia del primero. Así, explica que los hechos enunciados por el actor popular demuestran el grado de competencia o responsabilidad en relación con los hechos reclamados.

Con base en lo anterior, se opone a todas las pretensiones incoadas respecto del Área Metropolitana, ya que, como señala, es al ente territorial a quien le corresponde desarrollar actividades de inversión y de ejecución de obras.

Para el caso concreto, señala que el AMVA ha realizado estudios técnicos, desde los diagnósticos, la planificación y las recomendaciones con el fin de que sea el ente territorial quien realice las respectivas inversiones.

Aunado a lo anterior, precisa que las áreas metropolitanas sólo pueden ocuparse de los hechos metropolitanos, o sea de aquello que a juicio de la Junta Metropolitana, afecten simultánea y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación.

Señala además que el ÁREA METROPOLITANA, en calidad de autoridad ambiental, sólo cumple funciones y tiene competencia en la zona urbana de los municipios que la conforman, y que, para el caso de la Quebrada La Picacha, localizada en la jurisdicción del Municipio de Medellín, debe decirse que ésta tiene una extensión de 12.31 Km<sup>2</sup>, de los cuales el 44.9% es el suelo urbano (jurisdicción del Área Metropolitana del Valle de Aburrá) y el 55.1% comprende el suelo rural (Jurisdicción de CORANTIOQUIA).

Con base en lo anterior, señala que, en caso de que se considerara que el ÁREA METROPOLITANA tiene algún tipo de responsabilidad, ésta sería sobre la jurisdicción urbana, que es del 44%, siendo el otro porcentaje, por ser rural, de CORANTIOQUIA.

Adicionalmente precisa que la entidad demandada no es la encargada de velar por los derechos colectivos reclamados.

Finalmente propone las siguientes excepciones: (i) falta de legitimación en la causa por pasiva: son los entes territoriales en quienes la ley ha radicado la función de prestar los servicios públicos, (ii) inexistencia del nexo de causalidad entre el actuar del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y la vulneración de los derechos colectivos.

#### **1.3.4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR PARTE DEL ISVIMED.**

El ISVIMED señala que su objeto es gerenciar la vivienda de interés social del Municipio de Medellín, atendiendo a los mecanismos de postulación, calificación, otorgamiento, y desembolso, se encuentran regulados en el Decreto Municipal 2339 de 2013.

Propone como excepciones i) Falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que, su competencia llega hasta asignar subsidios de arrendamiento temporal y que no cobija únicamente a las personas ubicadas en la Picacha, sino también a las personas vulnerables que se ubican en cualquier zona de alto riesgo de la ciudad de Medellín. 2) El suministro de vivienda se otorga a aquellos que cumplen con los requisitos establecidos en ella para su postulación, calificación, asignación, aplicación y entrega.

Finalmente solicita abstenerse de dictar órdenes en contra del ISVIMED, pero, que, en caso de que se de alguna orden, se tenga en cuenta que la gente cumpla con los requisitos para acceder al subsidio, previo concepto del DAGRD.

#### **1.4. Intervención de coadyuvantes.**

##### **1.4.1. JUAN CAMILO PULGARÍN AGUILAR Y JORGE EDUARDO VÁSQUEZ SANTAMARÍA.**

Como integrantes de la Clínica Jurídica de la Universidad Autónoma Latinoamericana, intervinieron en el proceso de la referencia, coadyuvando la petición de declarar responsables a las autoridades demandadas por la violación de los derechos colectivos, como lo es la atención y prevención de desastres técnicamente previsibles.

Destacan que, si bien, desde el Decreto Ley 1333 de 1986, el Municipio ha sido la autoridad competente para la intervención física dentro del territorio municipal, la competencia en materia de prevención de desastres y uso del suelo no es exclusiva de aquél, sino que se trata de una competencia compartida con las Corporaciones Autónomas Regionales y las Áreas Metropolitanas, en desarrollo del principio de concurrencia y coordinación.

El coadyuvante cita una serie de disposiciones y principios dentro del ordenamiento jurídico que dan cuenta de la competencia entre las autoridades demandadas para solucionar la problemática surgida alrededor de la quebrada.

Adicionalmente cita las Sentencias T-235 de 2011 y la T-041 de 2011. En la última se señala que la Alcaldía Municipal de Quibdó es responsable por su negligencia en llevar a cabo la reubicación de los habitantes que se encuentran asentados en zonas de alto riesgo.

Sobre el particular, el coadyuvante destaca que de conformidad con el Acuerdo 046 de 2006, las intervenciones sobre la Quebrada La Picacha se constituyen en obligaciones de planeación del espacio territorial y que en el mismo se proyectaron vías laterales a las quebradas Ana Díaz, La Picacha y Altavista, así como el Artículo 141 sobre Parques Lineales, que previó la construcción de un parque lineal, a cargo del Municipio o de la autoridad ambiental competente en la zona, sobre la Quebrada

La Picacha, desde el Río Medellín, hasta la Carrera 83DD con finalidades tales como generar fajas de amortiguamiento para proteger el recurso hidrográfico.

Finalmente solicitaron a la Sala amparar el derecho a la tranquilidad, como derecho inherente a la persona humana (T-459 de 1998).

#### **1.4.2. Universidad de Medellín.**

ERIKA BUITRAGO Y JUAN JOSÉ GONZÁLEZ OSPINA, actuando como miembros de la clínica jurídica de la Universidad de Medellín, intervienen señalando que el Área Metropolitana del Valle de Aburrá es responsable de las obligaciones ambientales en el perímetro urbano de Medellín, por lo cual, es garante del derecho colectivo a un medioambiente sano, de las personas afectadas por la Picacha.

Precisa que el AMVA, además de las obligaciones que tiene derivadas de la Ley 1625 de 2013, asumió las de autoridad ambiental y, con ello, todas aquellas contenidas en la Ley 99 de 1993, por ello le corresponde realizar las actividades enumeradas en el Artículo 31 de dicha Ley, en especial, las del ordinal 18° y 23°.

Señala que el Área Metropolitana ha incumplido sus funciones como autoridad ambiental concretadas en el Plan de Ordenación de la Microcuenca la Picacha, documento en el que se obligó a emprender una serie de actuaciones de las cuales no ha dado estricto cumplimiento.

En cuanto a CORANTIOQUIA, destaca que es competente y responsable en la zona rural que comprende la Microcuenca la Picacha, del cumplimiento de las funciones de autoridad ambiental y por tanto, es garante del derecho colectivo a un ambiente sano de las comunidades que allí habitan. Frente a dicha entidad, señala que no ha realizado acciones tendientes a disminuir el riesgo, tal como quedó establecido en el PIOM la PICACHA.

Por lo anterior, como coadyuvante, cita una serie de medidas específicas de intervención establecidas en el PIOM de la Picacha, que son vinculantes para el Área Metropolitana y para CORANTIOQUIA (fls. 8 a 11 Cuaderno 2)

#### **1.4.3. NELSON ARANGO CASTRILLÓN, JUAN DAVID SOLÓRZANO LIZARRALDE Y JULIANA VÉLEZ ECHEVERRÍ.**

Insisten en la responsabilidad que tiene el **Municipio de Medellín**, ya que a éste le corresponde priorizar en la gestión del riesgo, y, en esta medida, es necesario que el ente territorial priorice en la aplicación del PIOM la PICACHA, lo cual, significa que el ente territorial no puede limitarse a planear las actividades, sino que debe comprometerse y obligarse a cumplirlo.

Destaca que en el PIOM LA PICACHA se establece el valor que implica la ejecución de las obras necesarias (costo de inversión de \$5.409.019.000) para la recuperación de las características hidráulicas del cauce en sectores de amenaza ante inundación de la Quebrada, con un periodo de ejecución de 10 años, comenzando en el 2009. Se remite al PIOM, tomo II, páginas 239, 240 y 241.

Los coadyuvantes señalan además los costos en los que debe incurrir el Municipio para llevar a cabo la operación y mantenimiento en la recuperación de áreas con movimientos en masa o inundaciones y avenidas torrenciales, y que su periodo de ejecución está planteado desde el año 2009 hasta el año 2011. Dentro de los mismos se logra identificar que los costos de inversión de \$1.136.425.000.03; reforestación y enriquecimiento de la cobertura vegetal; producción de los estudios y diseños de un parque lineal en el área urbana de la Quebrada La Picacha; realización de un diagnóstico para la ejecución de las obras tendientes al tratamiento de aguas residuales; y construcción de un par vial que bordeé la Picacha, establecido en un Plan de Ordenamiento Territorial.

Con base en lo anterior, el tercero interviniente señala que el Municipio ha realizado acciones descoordinadas, que no reflejan un plan de inversión y que son fruto de la improvisación, y que los sectores donde más riesgo de desastre se presentan, tales como Las Mercedes, Las Violetas y Aguas Frías, son los menos intervenidos por la administración.

#### **1.4.4. CAROLINA RESTREPO MÚNERA**

Manifiesta que el Municipio de Medellín es la entidad encargada en primer lugar de la prevención de desastres, y, adicionalmente, señala que CORANTIOQUIA, no puede exonerarse de su competencia, ya que, de conformidad con el Artículo 31 de la Ley 99 de 1999, en su numeral 20, se establece como una de las funciones de las CAR, ejecutar, administrar y mantener en coordinación con las entidades territoriales proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura



cuya realización sea necesaria para la descontaminación y recuperación del medioambiente y los recursos naturales renovables.

En cuanto a la obligación del Municipio de Medellín, expresa que sobre éste recaen múltiples obligaciones en materia de prevención de desastres, las cuales, pueden ser financiadas con recursos propios o del sistema general de participaciones y que, para el caso particular de la Quebrada La Picacha, el Municipio de Medellín ha actuado de manera reactiva y no preventiva.

Reitera, en cuanto al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que, de conformidad con la Ley 1625 de 2013, Artículo 7º, tiene el deber apoyar a los municipios que la conforman en la ejecución de obras para la atención de situaciones de emergencia o calamidad.

Finalmente señala la violación de los derechos fundamentales de los que es víctima la población aledaña a la microcuenca, tales como la dignidad humana y la prevalencia del interés general, ya que hay una población en situación de riesgo por la omisión de las autoridades, de la cual hacen parte menores, quienes viven en una constante situación de amenaza de desastre.

La coadyuvante solicita se practiquen pruebas tales como la declaración de parte, la inspección judicial y el testimonio.

#### **1.4.5. HAYLEY GLENNIE, ANA MARÍA AGUDELO HENAO Y MARTÍN PALACIO MAYA.**

Destacan el estado de vulnerabilidad en el que se encuentra la comunidad residente en la zona y la violación de sus derechos fundamentales a la dignidad humana y a la tranquilidad.

Expresan que, de conformidad con el Artículo 80 Constitucional, recae sobre el Estado la responsabilidad de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con el objetivo de garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o restitución.

Adicionalmente, el Artículo 4º, de la Ley 472 de 1998 establece el listado de derechos colectivos, tales como la seguridad y salubridad públicas y el acceso a una infraestructura de servicios que las garanticen.

De la mano de lo antes descrito, explica que en Colombia es vinculante la declaración de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo, la cual dispone, que los seres humanos tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Argumentan además por qué debe incluirse la perspectiva de género dentro de la intervención en el caso La Picacha, teniendo en cuenta los grupos y diferenciando el grupo poblacional que se encuentra en situación de riesgo.

En cuanto a la responsabilidad de las accionadas, puntualmente señalan que la Constitución en el Artículo 315 le asigna al **Municipio**, a través del Concejo y del Alcalde, prestar servicios públicos, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo del territorio, entre otras; **a las Áreas Metropolitanas**, establece que el Artículo 319 Constitucional y el Artículo 6° le otorga funciones como autoridad ambiental, y que, de conformidad con el Artículo 66 de la Ley 99 de 1993, a éstas les corresponde efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disponer de los desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección y mitigación de los daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación; en cuanto a **CORANTIOQUIA**, señala que la Ley 99 de 1993 establece cuáles competencias les son atribuidas, no sólo en materia de distribución del territorio, sino también para el manejo de las cuencas hidrográficas, la realización de actividades de seguimiento, prevención y control de desastres en coordinación con las demás autoridades competentes.

Finalmente, explica, acerca de la dimensión espacial del problema, que los fenómenos asociados a la Quebrada La Picacha, comienzan en el Área rural del Municipio de Medellín y se desplazan hasta llegar a la zona urbana, lo que ha producido afectaciones tanto en zona rural, como en la parte baja de la misma, es decir, Barrio Las Violetas, Los Alpes, Las Mercedes y Belén.

**1.4.6. HENRY ALEJANDRO BOLÍVAR CALLEJAS, ISABEL LÓPEZ OSPINA, ANDRÉS FELIPE LONDOÑO HERNÁNDEZ, LINA ISABEL JARAMILLO MARÍN, DEISY CATALINA VILLADA GALLEGO e IRENE ESTELA OSPINA CASTRILLÓN**

En su escrito presentado el 2 de septiembre de 2013, señalan su deseo de coadyuvar en la acción popular, desde la perspectiva de género, destacando los

principales daños y riesgos a los que se enfrenta la mujer en un desastre natural, por lo que solicitan se incluya la perspectiva de género dentro de la intervención en el caso de la Quebrada La Picacha.

Los coadyuvantes toman la información de acuerdo con los sectores afectados informados por el Municipio de Medellín, determinando, dentro de los miembros del grupo poblacional, cuáles son mujeres, especificando cuál es el índice de feminidad y masculinidad en cada uno de los barrios.

A renglón seguido señalan que, en caso de afectación de las mujeres en un desastre, es importante determinar los daños y riesgos a los que están sometidas, mientras que explica, cuáles son las desigualdades a las que se ven sometidas en caso de daños.

Por lo anterior, pretende, grandes rasgos, que, en la parte resolutive de la sentencia, se incluya la perspectiva de género (fls. 562), básicamente, a través de la vinculación de la Secretaría de Mujeres del Municipio de Medellín, para que, a través de sus políticas misionales, transversalicen la perspectiva de género en todas las acciones que se realicen sobre el caso.

#### **1.4.7. PERSONERÍA DE MEDELLÍN.**

Interviene como coadyuvante y solicita se ordene a las demandadas ejecutar las acciones tendientes a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, amenaza o vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos citados.

#### **1.4.8. UNIVERSIDAD DE MINESSOTA.**

La Universidad de Minessota, a través de su clínica jurídica de Defensa Internacional y Litigio Estratégico en Derechos Humanos, solicita se tengan en cuenta los estándares internacionales en materia de derechos a la vivienda y los derechos humanos para situaciones en las que se ordene desalojo, ya que, en sentir de la Universidad, la orden impartida por el Juzgado 24 Administrativo mediante la medida cautelar, desconoce los estándares internacionales en materia de vivienda, en particular, en lo atinente a casos de desalojo forzado.

Los últimos incluyen i) una notificación adecuada y razonable de a los afectados con la reubicación ii) una consulta genuina con las comunidades afectadas iii) la

participación de entidades estatales (Como el Ministerio Público) durante el proceso de desalojo iv) el deber de asegurar una vivienda alternativa –segura- que permita el disfrute de los Derechos Humanos esenciales –como el derecho a la educación y a la salud-

Recuerda la obligación del Estado Colombiano en cumplir con los compromisos en la garantía de los Derechos Económicos Sociales y Culturales y, específicamente, en relación con las acciones previas que debe emprender el Estado antes de los desalojos forzados.

En desarrollo de lo anterior, agrega que el Estado tiene el deber de protección frente a un desalojo forzado futuro, debe habilitar servicios esenciales de salud, seguridad, confort, alimentación, vivienda a precios asequibles; alojamientos seguros y habitables; un espacio adecuado para la protección contra el frío y la lluvia y una ubicación que permita acceder a establecimientos educativos, de salud, centros de cuidado para niños y oportunidades laborales.

Precisa que existen unos estándares y principios básicos, tratándose de derecho al desarrollo, al tiempo en que señala que cualquier desalojo forzado debe ser llevado a cabo en concordancia con la legislación internacional de derechos humanos y regulada de manera que asegure una compensación y rehabilitación completa.

En desarrollo de lo anterior señala, que, tal como lo establecen los principios básicos y directrices sobre los desalojos, desarrollo y desplazamiento, es necesario, que el Estado atienda el PIDESC y, previo al desalojo forzado, se notifique al interesado debidamente del plan que se llevará a cabo, además de i) “difundir, información previa relevante para el proceso, que incluya una propuesta de restablecimiento de viviendas”, ii) Proveer un tiempo razonable para la revisión del Plan iii) Proveer asesoramiento técnico y jurídico a las personas afectadas por el desalojo y, iv) celebrar audiencias populares para ofrecer a los particulares afectados, “la oportunidad de criticar la decisión de desalojo forzado y/o de presentar propuestas alternativas de desalojo forzado”

Expresa que, cuando el desalojo forzado es ineludible, las decisiones sobre el mismo deben ser formalmente notificadas por escrito a todos los individuos afectados, conteniendo todos los detalles de una propuesta alternativa de vivienda e implementando todas las medidas concernientes para minimizar los efectos adversos del desalojo forzado.

Es clara en señalar que, de ninguna manera, el desalojo forzado puede afectar a los individuos que se les impone la medida, para que se conviertan en personas indigentes y sin hogar, con lo que se quedarían expuestas a otras violaciones de derechos humanos, por lo que, el Estado debe incluir la construcción de hogares provistos de agua, electricidad, servicios sanitarios, escuelas y acceso a vías de comunicación.

Recuerda que en los desalojos, deben estar presentes los representantes de derechos humanos, y que se sigan los requisitos y formas procesales, identificando previamente a todos los afectados, los procesos de desalojo forzado, no pueden ser llevados a cabo durante la noche, en situaciones de malas condiciones climáticas a menos que exista el expreso consentimiento de los afectados.

**1.4.9. MARTHA ISABEL GÓMEZ, HERNÁN DARÍO MARTÍNEZ, KAREN VIVIANA RENDÓN SARA PULGARÍN ESPINOSA, KATHERINE BUSTAMANTE, MARIA FERNANDA BARRERA CUARTAS, LIGNI SIGRID RAMÍREZ SÁNCHEZ, MATEO PALACIO SÁNCHEZ, SEBASTIÁN GIRALDO HENAO.**

Explican que la Microcuenca La Picacha, es una de las de mayor nivel de riesgo estando incluida dentro de las 46 quebradas de mayor riesgo del Valle de Aburrá, además señalan que esta microcuenca ha pasado por episodios muy relevantes, tales como, los eventos catastróficos que ocurrieron en la misma, en los años 2008, 2009 y 2011.

A continuación explican que, ante la evidencia de la situación, le corresponde al ente territorial actuar, teniendo en cuenta que existe una obligación legal de proteger la vida, la integridad y dignidad de los habitantes y comunidades cercanas a la Picacha.

Destaca además la necesidad de consultar a las comunidades en la gestión de políticas y estrategias de gestión del riesgo, no solamente a través de capacitaciones e información, sino contando con su participación para la elaboración de las mismas.

Recuerdan además que el Consejo de Estado ha expresado que la falta de recursos no es excusa para desproteger el derecho colectivo de la prevención de desastres técnicamente previsibles, es decir que, la administración municipal no puede alegar

problemas presupuestales o de otra índole, para exonerarse de su responsabilidad con la comunidad.

Los coadyuvantes además se refieren a la obligatoriedad de contar con el sistema nacional de información para la gestión del riesgo de desastres, a partir de la Ley 1523 de 2012.

Ponen de presente que la omisión en la ejecución de las acciones previstas en el PIOM de la Picacha devela la desarticulación entre los planes de desarrollo municipal y los planes de ordenamiento territorial manteniendo la vulnerabilidad y la consecuente afectación de la comunidad.

Explica que, de conformidad con el Decreto 1640 de 2012, el PIOM es un instrumento para la planeación y el uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y de la fauna y el manejo de la cuenca, entendido como la ejecución de obras y tratamientos en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos, y que, con el actual Acuerdo 48 de 2014, POT de Medellín, se desconoció el deber que tenía la ciudad en la gestión del riesgo, el cual además se encuentra desactualizado en materia de riesgo de desastre.

Agrega que el Municipio ha omitido su deber de realizar los listados poblacionales de personas y familias propensas a los procesos de reasentamiento especificando su ubicación en el suelo de riesgo mitigable y no mitigable, a excepción de las ubicadas en el sector de la Playita.

#### **1.5. Trámite procesal.**

El conocimiento de la acción popular le correspondió al Juzgado Veinticuatro Administrativo Oral de Medellín, quien el 4 de abril de 2013 profirió auto admisorio de la demanda; recibió las contestaciones correspondientes; dio trámite a la audiencia de pacto de cumplimiento, que tuvo lugar el 21 de junio de 2013; y abrió a pruebas el proceso por medio de auto del 29 de junio de 2013.

Luego de lo anterior, el Juzgado Veinticuatro Administrativo Oral de Medellín, por medio de auto del 2 de agosto de 2013, decretó de oficio medidas cautelares, con fundamento en la declaración rendida por el ingeniero geólogo Jorge Enrique Delgado Vélez de CORANTIOQUIA. En la citada providencia, dispuso:

“1. DECRETAR DE OFICIO LA PRÁCTICA DE LAS SIGUIENTES MEDIDAS CAUTELARES:

1.1. Se ORDENA al MUNICIPIO DE MEDELLÍN, que de manera INMEDIATA, inicie todos los trámites administrativos necesarios que conlleven a frenar el crecimiento desmedido de viviendas construidas irregularmente en las franjas de retiro de protección de la quebrada La Picacha.

1.2. Se ORDENA al MUNICIPIO DE MEDELLÍN, que de manera INMEDIATA, inicie todos los trámites administrativos para la implementación inmediata de los programas y proyectos que tienen formulados o que se tienen formulados en el componente de gestión del riesgo del acuerdo 046 (Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín), especialmente en las áreas catalogadas como de riesgo no mitigable.

1.3. Se ORDENA al MUNICIPIO DE MEDELLÍN, disponer y adelantar la evacuación de las viviendas e infraestructura en general en situación de alto riesgo y su correspondiente reubicación, así como todas medidas que considere indispensables en coordinación con el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo del ente territorial, a fin de conjurar de manera efectiva el inminente peligro que amenaza los moradores de las zonas catalogadas en alto y mediano riesgo. Esta actividad deberá ser desarrollada en un término no superior a un (1) mes, contados a partir de la notificación de la presente providencia. Ello, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2º del artículo 25 de la Ley 472 de 1998.

2. Una vez adoptadas las órdenes impartidas en la presente providencia, el ente territorial deberá dar cuenta de las mismas a esta Instancia judicial.

3. Notifíquese esta decisión por el medio más expedito a los sujetos procesales.

4. Exhórtese a la Personería del Municipio de Medellín a fin de que informe al Despacho las actuaciones desplegadas por dicha autoridad respecto a la orden impartida por esta instancia judicial en la audiencia de pacto de cumplimiento llevada a cabo el día 21 de junio de la presente anualidad, en la cual se indicó de manera concreta, que desplegara “toda la actividad que le compete tendiente a que las autoridades que se encuentren involucradas a la presente acción ejerzan sus competencias”. En el evento de no haber procedido de conformidad, SE SIRVA PROCEDER DE LA FORMA INDICADA POR EL DESPACHO.

5. Las anteriores órdenes, sin perjuicio de que el Juzgado se reserve la facultad de decretar nuevas medidas de evidenciar su necesidad.”

Esta medida fue confirmada por el Consejo de Estado, Sección Primera, con Ponencia de la Consejera MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO, quien, en providencia del 16 de octubre de 2014 adicionó una orden al siguiente tenor:

1.4. ORDÉNASE al Municipio de Medellín, que de forma previa a la realización de la evacuación de las viviendas e infraestructura en situación de riesgo, así como la correspondiente reubicación, en aras de asegurar la garantía de los derechos fundamentales de las familias que se encuentran asentadas en las zonas de alto riesgo de la quebrada La “Picacha”, a más tardar dentro del mes siguiente a la ejecutoria de la presente providencia, (i) realice una caracterización de dichas familias; (ii) identifique de manera concreta las soluciones habitacionales para estas; (iii) socialice con ellas las medidas a adoptar; y (iv) convoque a la Defensoría del Pueblo para que en el marco de sus funciones acompañe el proceso de evacuación y reubicación. Esta etapa previa deberá desarrollarse a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia.

En el curso del proceso, se llevó a cabo audiencia de pacto de cumplimiento el día 21 de junio de 2013, la cual se declaró fallida y el día 26 de junio de 2013, el Despacho abrió a pruebas el expediente

El Juzgado Veinticuatro Administrativo Oral de Medellín, el 6 de agosto de 2013, luego de analizar el factor funcional de competencia, concluyó que no era competente para adelantar el conocimiento del asunto, teniendo en cuenta que en el proceso se encontraba vinculada CORANTIOQUIA, una entidad pública del orden

nacional, por lo que declaró la falta de competencia y remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia.

El 9 de agosto de 2013, el Municipio de Medellín presentó recursos de reposición y apelación contra la decisión del 2 de agosto de 2013 que adoptó las medidas cautelares transcritas. En la misma fecha las Universidades Pontificia Bolivariana y de Medellín, presentaron recurso de reposición contra la misma providencia.

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante auto del 20 de agosto de 2013, con fundamento en el numeral 16 del artículo 152 y en el numeral 10 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, que establecen el conocimiento del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos para los Tribunales y Jueces Administrativos, respectivamente, avocó conocimiento del proceso de la referencia.

Mediante auto del 13 de octubre de 2015, se ordenó la vinculación del ISVIMED, quien contestó la demanda dentro del término de traslado.

Luego, hubo lugar a práctica de pruebas, tanto en el trámite del proceso incidental, como en el trámite del incidente de desacato de la medida cautelar. Dentro del último, se sancionó por esta Sala de Decisión al alcalde del Municipio de Medellín, por incumplimiento de la medida cautelar impartida por el Juzgado 24 Administrativo y el Consejo de Estado.

Posteriormente, se dio traslado de la práctica de pruebas y se dio traslado para alegar de conclusión.

## **1.7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **1.7.1. CORANTIOQUIA**

Reitera que en el expediente quedó probado que el competente en el uso del suelo es el Municipio de Medellín, y que CORANTIOQUIA, en efecto, ha realizado intervenciones en la Quebrada La Picacha.

### **1.7.2. MUNICIPIO DE MEDELLÍN.**

Explica que, a pesar de que mediante contrato de consultoría N°4600017365 DE 2009 se obtuvieron estudios y diseños para la prolongación de las vías laterales de la Quebrada La Picacha, un estudio posterior, elaborado por contrato suscrito en el año 2014, da cuenta de que el proyecto de ejecución de la vía no constituye hoy la solución a la problemática hidráulica de la Picacha.



Agrega que, la propuesta del Parque Lineal, no se ubica en zonas de riesgo y que el Área metropolitana desarrolló corredores ecológicos en distintos puntos, por lo que, como expresa, estas obras no son indispensables para la mitigación del riesgo en la Quebrada La Picacha.

En lo atinente a la atención en materia de Servicios Públicos, señala que es a EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN, a la que le corresponde los costos de expansión y reposición de los sistemas de agua potable y alcantarillado.

En línea de lo expuesto, expresa que le corresponde a la autoridad ambiental imponer las sanciones ambientales por el mantenimiento de aguas en la Quebrada.

Explica además que, para el año 2016, la Secretaría de Medio ambiente programó la remoción de basuras de sedimentos; la reparación de las losas de piso; la reparación de las placas; la adecuación del proceso de socavación de los muros; las limpiezas del cauce por presencia de basuras.

En cuanto al área rural, señala que se tienen programadas intervenciones en el sector rural, corregimiento de Altavista e intervenciones en el área urbana.

Finalmente, considera que el PIOM no ha sido adoptado mediante acto administrativo, por lo cual, en sentir del Municipio este documento no es vinculante para el Municipio.

Anexa informe de la Secretaría de Medio Ambiente del Municipio de Medellín, informe del DAGRD de 16 a Agosto de 2016 e informe de la Secretaría de Infraestructura de 21 de noviembre de 2016.

### **1.7.3. Coadyuvante ERIKA CASTRO BUITRAGO.**

Expresa que en el proceso de la referencia se probó suficientemente la existencia de la vulneración de los derechos e intereses colectivos a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles; el derecho a un ambiente sano, al equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Señala que en el expediente quedó probado que la Quebrada La Picacha representa un alto nivel de riesgo ambiental y de seguridad para los habitantes en su zona de influencia y que ha existido negligencia por parte del Municipio, por

cuanto, no ha cumplido con lo ordenado en el incidente de desacato, y su intervención no se limita al sector de La Playita, ya que la caracterización no es sólo sobre una zona de la Quebrada, es decir que la orden impartida por el Consejo de Estado implica una caracterización general de todas las familias que habitan en zonas de alto riesgo. Cita como ejemplos a la población que habita en el Sector La Isla, San Pablo, Guanteros, Belén Las Violetas, y Belén Las Mercedes; comunidades que, a juicio de la interviniente, están completamente desprotegidas.

Agrega que existe el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Quebrada La Picacha, que se encuentra aprobado y no ha sido ejecutado, lo que prueba la negligencia y omisión en el cumplimiento de los deberes constitucionales de las demandadas de proteger y garantizar los derechos colectivos.

Al respecto señala que, el PIOM, establece los proyectos y medidas necesarias para prevenir los riesgos de la Quebrada, y que, no han sido cumplidos. Expresa que las autoridades ambientales tienen una participación conjunta para la realización de actividades puntuales relacionadas con el PIOM.

Recuerda que han pasado 3 administraciones Municipales desde que se expidió el PIOM y que ninguna de éstas le ha dado prioridad a la realización de este proyecto que se encuentra encaminado a la prevención del riesgo en la zona de la Quebrada.

#### **1.7.4. ISVIMED.**

Reitera los argumentos expresados como respuesta a la demanda. Anexa un informe de proceso de atención social a la Población ubicada en el sector de La Playita, en el que señala que 26 familias ubicadas en ese sector han recibido a la fecha solución de vivienda definitiva y 23 hogares que han sido retirados del programa de subsidio de arrendamiento temporal.

En cuanto a la población fuera del sector La Playita que ha recibido ayuda, señala que se trata que hay 75 familias con recomendación de evacuación definitiva, de las cuales sólo 2 han obtenido solución definitiva de vivienda y 18 reciben el subsidio de arrendamiento temporal.

Finalmente anexa un 5to informe sobre avance en la estructuración del proyecto VIP de reasentamiento

### **1.9 Acervo probatorio.**

Pasa la Sala a hacer un recuento del material probatorio relevante que se allegó y decretó en el transcurso del proceso.

Con la demanda se aportó:

1. Plan de Ordenación y Manejo de la Microcuenca Quebrada la Picacha. Municipio de Medellín (PIOM DVD) –fl. 27-
2. Cartilla AMVA (Microcuenca Quebrada La Picacha, Municipio de Medellín, un espacio natural para el disfrute de todos. Este documento, expedido por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, da cuenta del riesgo y deterioro ambiental de la microcuenca (fl. 30); ii) las amenazas naturales y vulnerabilidad de la población y de la necesidad de llevar a cabo proyectos tales como I) Estudio de factibilidad para el reasentamiento de la población en condiciones de riesgo, al interior de la Microcuenca, de las Veredas San Pablo y Aguas Frías en los Barrios Las Mercedes y las Violetas ii) Desarrollo de un plan de Reubicación de las familias en Alto Riesgo iii) Implementación de la Gestión del Riesgo en la Microcuenca de la Quebrada La Picacha, en el sector Vereda San Pablo y Aguas Frías, y Barrios Las Mercedes y las Violetas. iv) Recuperación de Áreas con amenazas por deslizamientos, inundaciones y avenidas torrenciales v) Recuperación de las características hidráulicas del cauce en sectores de amenaza ante inundaciones y avenidas torrenciales (fl. 31 vuelto) vi) recuperación de las características hidráulicas del cauce en los sectores de amenaza ante inundación de quebrada la Picacha vii) Desarrollo de modelos hidrológicos e hidráulicos e instrumentación hidrometeorológica para el estudio en detalle del sistema de drenaje urbano.
3. Informe del periódico *El Colombiano*, del 5 de abril de 2009 (46 Quebradas en Riesgo en el Valle de Aburrá) –fls. 33 y 34-
4. Resumen del plan de Emergencia de la Comuna 16, llevado a cabo por la Secretaría del Medioambiente del Municipio de Medellín. (fls. 37 a 96), en especial se observa el folio 57, que señala, en el numeral 8.1. “Sectores de amenaza en la comuna 16” y “movimientos en masa”, particularmente se describen cuáles barrios presentan amenaza por deslizamiento, estos son: las Mercedes, las Violetas, Altavista, el Rincón y la Hondonada.

En el mismo plan de emergencia se señala que en la Comuna 16 se han identificado varios sitios en los cuales es clara la presencia de una problemática generada por inundación, principalmente en el Barrio El Rincón.

Asímismo, en este documento se señala que en dicho lugar se han realizado acciones de mitigación, por parte de la Secretaría del Medioambiente del Municipio de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, tales como, conformación y construcción de canales artificiales para quebradas, limpieza de sumideros y obras de drenaje, campañas para educación, disposición final y manejo de residuos sólidos así como la construcción y reparación de canales y cunetas (fl. 60).

Cabe resaltar que en dicho documento relacionado con la prevención de desastres también se identifican expresamente cuáles son las causas que se identifican con las inundaciones, tal como se enuncian a continuación: i) Cauces de quebradas saturados de basura u obstruidos con troncos y otros desechos ii) caños y alcantarillas tapadas con basura iii) Lluvia fuerte y persistente (...) iv) Construcción de inmuebles en llanuras de inundación (zonas de retiro para afluentes naturales); v) La degradación del medioambiente, la deforestación, algunas técnicas empleadas en el uso de la tierra, disposición de basuras en las quebradas, bloqueando el paso del agua por sus cauces naturales y, en general la alteración del ecosistema de las cuencas. (fl. 59)

5. Fotografías y videos (fl. 98)
6. Noticia en el Periódico *El Colombiano* de abril 11 de 2004 “Los sueños que apagó la Picacha” (fl. 100)
7. Noticia del periódico *El Mundo* de Abril 12 de 2008 “Muerte de la Niña Érika Álvarez Marín”, la “Picacha asunto de nuevo”. (fl. 103)
8. Noticia periódico *El Tiempo* Diciembre 19 de 2011 “Quebrada la Picacha inundó el barrio Belén en Medellín”. (fl. 105)
9. Noticia en el periódico *El Colombiano* Diciembre 19 de 2011 “Zozobra y dolor por aguacero” (fls. 107)
10. Noticia periódico *El Colombiano* de Diciembre 20 de 2011 “Picacha, qué triste navidad”. (fls. 109)
11. Noticia del periódico *El Mundo* de Diciembre 20 de 2011 “La Tragedia que estaba anunciada”. (fls. 112)
12. Noticia del Periódico *El Colombiano* de Diciembre 22 de 2011 “Rescatan lo que dejó La Picacha a su paso” (fls. 114)
13. Acta 11 del Concejo de Medellín sesión ordinaria Enero 16 de 2012.
14. Auto admisorio del 20 de noviembre de 2008 de la Acción Popular: radicado 337 de 2008. (fls. 165 a 169)
15. Contestación de la Acción Popular por parte de la EDU. (fls. 171 a 227)

16. Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín 2008-2011 del Alcalde Alonso Salazar. (fl. 245)
17. Memorial de la apoderada del Municipio de Medellín, suscrito por la Dra. Dora Muriel Bedoya. (fl. 247 a 251)
18. Oficio suscrito por el Departamento Administrativo de Planeación, fechado el 13 de agosto de 2010, en el cual se le informa a la Acción Comunal de Belén Las Violetas que, a pesar de que se tenía contemplado dentro del Plan de Desarrollo 2008-2011, el proyecto de carácter vial relacionado con la prolongación de la vía lateral sur de la Quebrada La Picacha, entre las carreras 83-100 y B1616, la obra no se llevará a cabo en este periodo. (fls. 252)
19. Sentencia de primera instancia del 18 de mayo de 2008 y de segunda instancia, del 12 de diciembre de 2011 de la acción popular 337 de 2008. (fls. 256 a 291)
20. Informe Alcaldía de Medellín: Intervención de la Quebrada La Picacha. (Fls. 294 a 307)
21. Periódico Gente de Belén Edición 324 del 21 de septiembre de 2012. (fls. 309 a 311)
22. Respuesta pericial a exhorto 758 de octubre 2 de 2009 realizado por la Universidad Nacional. (fls. 313 a 315)
23. Contestación de la Acción Popular por parte del Municipio de Medellín. (Fls. 317 a 362)
24. Informe técnico privado de la Empresa SOLINGRAL de 16 de Junio de 2008. (fls. 364 a 366)
25. Periódico Gente de Belén- Edición 330 de noviembre de 2012, págs. Portada, 6 y 7. (fls. 368 a 370)
26. Petición suscrita por Aura Marleny y respuesta de planeación Municipal. (fls. 372 a 374)
27. Fichas del SIMPAD (fl. 376).
28. Comunicado del Concejo al Alcalde de Medellín del 21 de Mayo de 2012. (fl. 372)
29. Acta 87 del Concejo de Medellín del 21 de 2012. (fl. 380 cd)
30. Acta 87 de Concejo de Medellín del 30 de mayo de 1012 (fl. 380 cd)
31. Comunicado del Área Metropolitana al Dr. Jesús Aníbal Echeverry de 2 de noviembre de 2012, en el cual expresamente se señala que, **debido al proceso de urbanización no controlado**, en la Ladrillera EL DIAMANTE, “fue posible evidenciar el inminente riesgo en el que se encuentra la comunidad ubicada sobre la margen derecha” (fl. 283), además de que fue

posible evidenciar obras construidas sobre el cauce de la Quebrada La Picacha, por parte de la Empresa Ladrillera El Diamante S.A. y que esta situación iba a ser informada a la Secretaría del Medioambiente del Municipio de Medellín (fls. 382 a 385)

- 32.** Estudio hidrológico e hidráulico de las quebradas La Hueso, Ana Díez y la Picacha, de la Universidad Nacional 1991. (fls. 388 a 399), el cual, respecto de la Quebrada La Picacha, a grandes rasgos, señala la situación de “sección hidráulica insuficiente”, la desestabilización de la banca, entre otros problemas que se presentan en la zona.
- 33.** Respuesta del Área Metropolitana derecho de petición del 10 de junio de 2008 radicado 5152 página 8-9, del mismo se destaca en folio 417: “Tanto las viviendas en hilera como el terreno en terraplén del patio-taller, a ambos lados de la Quebrada La Picacha están en el retiro de la Quebrada y es partir de allí que la entidad recomienda “Realizar los estudios para el diseño y posterior construcción de una sección suficiente capaz de conducir caudales máximos eventuales”, se le recomienda a Empresas Varias, proceder a la poda y mantenimiento de los árboles; y que, en las futuras obras de protección y canalización del cauce de esta quebrada, “que deberá ser restituidas por las últimas afectaciones, se deberá respetar el uso natural antiguo y las zonas de retiro de la Quebrada” (fls. 414 a 418)
- 34.** Respuesta de la Alcaldía de Medellín, radicado 200900404715 del 8 de octubre de 2009, en donde se señala que es, principalmente por incidencia antrópica, tales como obstrucción del cauce por basuras y escombros, insuficiencia en estructuras hidráulicas, que se presentan inundaciones en los puntos críticos de la Quebrada. (fls. 420 y 421)
- 35.** Respuesta de la Secretaría del Medio Ambiente Radicado 200800229512 del 26 de junio. (fls. 423)
- 36.** Informe del área de vigilancia administrativa de la personería de Medellín agosto de 2011- (fls. 425 a 431)
- 37.** Comunicado de la Empresa de Desarrollo Urbano radicado 201100005944 del 10 de Junio de 2011. (fls. 433 a 438)
- 38.** Periódico Gente, Edición Noviembre de 2012. P. 6 y 7. (fls. 440)
- 39.** Informe del Metro-Río actividades ejecutadas en la Quebrada La Picacha. (fls. 442 y 443)
- 40.** Programa de Televisión emitido el domingo 18 de noviembre de 2012, por el Canal Tele Antioquia. (fl. 454)

41. Copia del contrato de consultoría N°5604 de 2007, cuyo objeto es “la formulación del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Microcuenca de la Quebrada la Picacha del Municipio de Medellín” (fl. 483 a 486)
42. Respuesta del Concejal Carlos Alberto Bayer Cano, coordinador de la comisión accidental 21 de 2011, del Concejo de Medellín, de fecha 21 de septiembre de 2012, en donde además se señala el estado de los trámites ambientales en la zona urbana, referentes a la Quebrada La Picacha, Subdirección Ambiental. (fls. 487 a 494)
43. Copia de la Formulación del Plan Picacha con horizonte de planificación desde el 2009 hasta el 2020, en donde se describen los siguientes programas (Gestión del Riesgo ii) recuperación de las áreas degradadas por la actividad minera) iii) restauración de conectividad ecológica y conservación de la biodiversidad de la microcuenca iv) Atención integral para la población de la Microcuenca v) Saneamiento básico vi) Espacio para mejorar la calidad de vida vii) Articulación de la Microcuenca al sistema de Gestión, Educación Ambiental
44. Copia del contrato LP589 DE 2012, cuyo objeto es “adecuación de corredores ecológicos lineales en el Municipio de Medellín, Quebradas la Picacha FASE III, y la PELAHHUESO FASE II, determinados por el proyecto de construcción de corredores ecológicos lineales de la ciudad de Medellín Fase II), por un lapso de 4 meses (fls. 497 a 505).
45. Copia del contrato 636 de 2012 cuyo objeto es “ejecución de intervenciones en las quebradas para la prevención, mitigación y control de eventos hidrológicos en Medellín y sus corregimientos”: (fls. 506 a 511)
46. Derecho de petición del 2 de septiembre de 2008, suscrito por la Subdirectora Ambiental del Área Metropolitana, en donde se informa que se le recomendó a la Dirección de Metro-Río del municipio de Medellín realizar los estudios para el diseño y posterior construcción de una canalización de sección suficiente capaz de conducir caudales máximos eventuales (fl. 512).
47. Respuesta de derecho de petición desde el 7 de julio de 2008, suscrito por la subdirectora ambiental del Área Metropolitana y dirigido al Comité Cívico del Barrio Belén, Las Mercedes, en el cual se señala que existen viviendas a ambos lados de la quebrada que están en el retiro de la misma, por lo que se reitera la obligación de cumplir con los diseños, y, luego construir una canalización (fls. 513 a 520)
48. Respuesta a oficio 021045 de 1º de noviembre de 2011, dirigido al Señor LUIS ALBERTO VÉLEZ ECHEVERRI, en donde el Área Metropolitana, señala, que, una vez realizada la visita técnica, el mantenimiento del canal

de la quebrada La Picacha, es competencia de la Secretaría de Medioambiente del Municipio de Medellín. (fls. 521 a 524).

49. Resolución N°130AN-1552 de abril 21 de 2003 “por la cual se decide un procedimiento sancionatorio”, por disposición de escombros y extracción de arenas sin permisos (fls.544 a 545)
50. Memorando N°110 RN-1221 de noviembre 19 de 2003 “Solicitud de acompañamiento” para la caracterización de la Quebrada La Picacha, suscrito por el Subdirector de Recursos Naturales de CORANTIOQUIA.
51. Memorando N°110 RN-1417 de diciembre 22 de 2003. (Fls. 547 a 555)
52. Acto Administrativo N°130AN-2700 de 21 de Julio de 2004. “Por medio del cual se hace un requerimiento”
53. Informe técnico N°130AN-3326 de 10 de Junio de 2004. (fls. 557 a 558).
54. Informe técnico N°130AN-8447 de 12 de marzo de 2007. (fls. 559 a 562).
55. Informe técnico N°130 AN-10252 del 12 de febrero de 2008. Asunto: Reconocimiento de cuenca alta quebrada La Picacha para identificar fuentes de contaminación y sedimentos de la fuente” (fls.563 a 571).
56. Acto Administrativo N°130AN-11873 del 23 de abril de 2008. “Por el cual se hace un requerimiento) (fls. 572 a 574)
57. Informe técnico N°130 AN-13423 del 29 de Julio de 2009. Asunto: Queja ocupación de cauce Quebrada Aguas Frías. (fl. 575 a 577).
58. Acto Administrativo N°130AN-13423 del 29 de Julio de 2009. “por el cual se aclara un acto administrativo”. (fls. 578 a 580)
59. Informe Técnico N°130 AN-10328 del 27 de febrero de 2008. (fls. 581 a 583).
60. Informe Técnico N°130 AN-10336 del 4 de marzo de 2008. Asunto: Queja por afectación Quebrada La Picacha. (fl. 584 a 586).
61. Acto Administrativo N°130AN-12278 del 8 de septiembre de 2008. “Por el cual se hace un requerimiento” (fls. 587 a 589), en donde se identifica el riesgo de contaminación de aguas de la Quebrada (fls. 585 vuelto)
62. Acto Administrativo N°130AN-14050 del 5 de octubre de 2009. “por el cual se hace un requerimiento) (fls. 590 a 591)
63. Oficio N°130AN-481 del 11 de junio de 2009. (fls. 592)
64. Oficio N°130AN-519 del 25 de Junio de 2009. (fl. 593)
65. Oficio N°130AN-9143-621 del 28 de Julio de 2009. (fl. 594)
66. Oficio N°130AN-622 del 28 de Julio de 2009. (fl. 596)
67. Informe técnico N°130AN-14534 del 26 de febrero de 2010. Asunto: Derecho de petición. Proyecto: Movimiento en masa de la Quebrada La Picacha. (fl. 597 a 602).



68. Resolución N°130AN-10348 de 23 de Abril de 2010. “Por el cual se impone una medida preventiva” (fls. 603 y 604).
69. Actos Administrativos N°130AN 1111-20894 DE 23 de Noviembre de 2011 “por el cual se formulan cargos” (fls. 605 y 606).
70. Actos Administrativos N°130AN1304-23121 del 15 de Abril de 2013. “por el cual se inicia un procedimiento administrativo sancionatorio”, por comisión de infracciones ambientales (fl. 607 a 608).
71. Oficio N°130 AN-86-1666 de 24 de Junio de 2008. “Recepción de quejas por problemas en la Quebrada La Picacha” (fl. 609).
72. Oficio 201300206677 del 26 de abril de 2013, suscrito por la Secretaría de Medioambiente del Municipio de Medellín y los anexos.
73. Noticia publicada en el Periódico “Gente” (Barrio Belén), de 31 de mayo de 2013.
74. Informe final CONVENIO 4800002397 DE 2007 AMENAZA, VULNERABILIDAD Y RIESGO POR MOVIMIENTOS EN MASA, AVENIDAS TORRENCIALES E INUNDACIONES EN EL VALLE DE ABURRÁ. FORMULACIÓN DE PROPUESTAS DE GESTIÓN, ATLAS CARTOGRÁFICO, de Julio de 2009.
75. Respuesta a exhorto 673 diligenciado por la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia, en la cual se señala que hay invasiones a lo largo de la quebrada y que hay información sobre desalojos llevados a cabo por la Policía, de habitantes de calle y recicladores, además de la intervención de la policía, encaminada a evitar el asentamiento subnormal en la ribera de la Quebrada.  
Señala además que se han llevado a cabo obras de mitigación del riesgo por inundaciones y recomendaciones de tipo ambiental, por parte del DAGRD, la Secretaría de Medioambiente y el Área Metropolitana. (fls. 125. Cuaderno 2).
76. Copia del Acuerdo 46 de 2006, contentivo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín. (fl. 127. Cuaderno 2).
77. Respuesta a exhorto 673 diligenciado por la Secretaría de Gobierno el día 18 de Julio de 2013, en donde básicamente informan sobre la intervención del Municipio frente a las acciones de los habitantes de calle en el sector y que afectan a la Quebrada. (fls. 131 a 140. Cuaderno 2)
78. Respuesta a exhorto 673 diligenciado por el corregidor local de Altavista (fls. 142 cuaderno 2).
79. Respuesta emitida por el Director del Departamento de Gestión del Riesgo del Municipio de Medellín, en la cual informa que informes de visitas a

eventos ocasionados por la Quebrada La Picacha. (fls. 145 y 146 cuaderno 2).

**80.** Informe técnico 38029 “Recorrido sector La Playita, Vereda Aguas Frías, Corregimiento Altavista, de la Comisión Técnica del SIMPAD”, en donde expresamente se señala:

“La Quebrada La Picacha recorre esta área específica a través de canal natural y evidencia un comportamiento torrencial que se infiere por la presencia de bloques de roca redondeados de tamaños **métricos sobre el cauce y por la composición granulométrica del depósito aluvial asociado. Las crecientes súbitas de la quebrada, que se producen especialmente durante la ocurrencia de fuertes precipitaciones, tienden a favorecer el desarrollo de procesos de remoción en masa y la intensificación de los fenómenos de socavación lateral de orillas hacia ambos márgenes del drenaje, que obedecen a la dinámica propia de la quebrada y que dan lugar a la migración progresiva del cauce y a la modificación natural del paisaje.** Teniendo en cuenta que estos procesos no son estáticos, y evolucionan con el tiempo, es preciso señalar que la estabilidad de las estructuras habitacionales localizadas sobre la margen derecha de la quebrada podría resultar comprometida con la pérdida progresiva del suelo de soporte” (fl. 147 vuelto cuaderno 2). (...)

En el área donde tiende a ampliarse la llanura aluvial de la quebrada, específicamente al frente del galpón Las Margaritas, las viviendas están representadas en su mayoría por estructuras de uno y dos niveles **concebidas sin sustento técnico, las cuales se encuentran constituidas en elementos de manera de baja calidad, con cubiertas en láminas de zinc y tejas de eternit”** (...)

Los habitantes de la zona manifiestan que a lo largo del tiempo se han presentado varias inundaciones en el sector a raíz del desbordamiento de la quebrada en el punto donde se localiza el puente en madera, de modo que las aguas recorren las rutas de los senderos. (...) en el sector se han atendido varios casos en los cuales se recomienda la evacuación definitiva de algunos inmuebles ubicados en el sector.

(...) Conforme al Artículo antes citado, el cual estipula el parágrafo 2 “En los retiros de las corrientes de agua que se encuentren invadidos por construcciones, prevalecerá el criterio de seguridad, garantizando que las viviendas no estén abocadas a riesgo hidrológico y teniendo en cuenta las características estructurales de los inmuebles, como las restricciones establecidas en cuanto al uso del suelo, que suponen un nivel de riesgo asociado al comportamiento natural de la quebrada, se considera pertinente la evacuación definitiva y demolición de las unidades habitacionales referidas a con continuación (fl. 149. Cuaderno 2)

**81.** Respuesta emitida por la Secretaría de Medioambiente del Municipio de Medellín, en la cual señala que, de conformidad con el Plan de Desarrollo 2012-2015, a la Secretaría de METRORÍO, adicionalmente, establece algunas obras desarrolladas entre el 2004 y 2009, de intervención de la Quebrada (fls. 209 a 236), adicionalmente se señala qué problemáticas no competen a la Secretaría de medioambiente, sino también a la Secretaría de Gobierno, Planeación, Obras Públicas, a Empresas Varias o al Área Metropolitana, Empresas Públicas de Medellín, CORANTIOQUIA, entre otras.

**82.** Informe a requerimiento presentado al ISVIMED, en la cual se solicita informe sobre el trámite que se sigue para ser sujetos de subsidio a las personas que son desalojadas por encontrarse su vivienda en vulnerabilidad, en donde

informa que, cuando se trata de grupos familiares cuyas viviendas se encuentran en riesgo, se recomienda que la evacuación sea temporal o definitiva y una vez se remiten al ISVIMED, inicialmente tienen acceso a arrendamiento temporal, y, luego, a la adjudicación del subsidio municipal de vivienda (fls. 301 a 304 cuaderno 2).

83. Decreto 0867 del 29 de Julio de 2003, por medio de cual se implementa la administración y adjudicación del subsidio municipal de vivienda. (fls. 305 a 311 cuaderno 2)
84. Decreto 813 de 10 de Mayo de 2011, por el cual se reglamenta la asignación del subsidio municipal de arrendamiento temporal. (fls. 312 cuaderno 2)
85. Decreto 1637 de 12 de septiembre de 2011, por medio del cual se reglamenta la asignación del subsidio municipal de arrendamiento temporal. (fl. 313 a 315 cuaderno 2)
86. Información relacionada con el sector de Playitas en la Vereda Aguas Frías del Corregimiento de Altavista (fls. 316 a 318).
87. Informe técnico 49578 de 2013, en donde se remiten las recomendaciones realizadas por el personal de la Comisión Técnica del DAGRD, en la cual se determina que “con el fin de garantizar la integridad física de los habitantes, se recomienda la evacuación definitiva y posterior desmonte de 29 unidades habitacionales” (fl. 326), ubicadas en el sector conocido como “La Playita”, en la vereda Aguas Frías, Corregimiento Altavista.
88. Informe técnico 38029 por el sector La Playita, Vereda Aguas Frías, Corregimiento Altavista, de la comisión técnica del SIMPAD, en donde se señala, que, a partir del recorrido que se llevó a cabo el 1° de Junio de 2011, fue posible identificar la necesidad de evacuar unas viviendas que por sus características estructurales y su proximidad al cauce del drenaje se encuentran en condición de riesgo inminente. **(fls. 354 a 362)**
89. Informe técnico 42386 de 26 de diciembre de 2011, elaborado por el SIMPAD (fls. 363 a 404), en atención al evento del 19 de diciembre de 2011.
90. Oficio dirigido por el Director del DAGRD referente al tema de vivienda.
91. Informe técnico 46327 llevado a cabo en los sectores Guanteros y la Playita y mediante el cual se identifican las zonas técnicamente afectadas y que se encuentran caracterizadas como de riesgo no recuperable. (fls. 404 y 405. Cuaderno 2)
92. Respuesta del Municipio de Medellín a la solicitud de medida cautelar, en la cual la Secretaría de Medio ambiente explica que es a la Secretaría de Metro Río, a la que le corresponde realizar obras públicas y no a la Secretaría de Medio ambiente y que el Municipio cuenta con 4.217 quebradas que

corresponden a 1.888 K.M para las cuales deben adelantarse las actividades de acuerdo con los recursos disponibles.

En lo atinente a la Quebrada La Picacha, señaló que mediante el contrato 504 de 2007, se elaboró el Plan de Ordenación y Manejo de la Quebrada La Picacha, cuyo objeto principal es “el planeamiento del uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, que permita mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca, y, particularmente, de sus recursos hídricos.

“Acorde con estos preceptos, la elaboración del “PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA MICROCUENCA DE LA QUEBRA LA PICACHA”, incluyó tres grandes fases: la fase de diagnóstico en la cual se presentó la problemática de la Cuenca, la fase de prospectiva donde se diseñó la situación objetivo a través de los escenarios futuros y la fase de formulación en donde se presentó el diseño y la trayectoria por medio de objetivos, programas y proyectos y líneas estratégicas, con el fin de formular proyectos y acciones específicas para la Microcuenca, tendientes a corregir, suprimir o mejorar las problemáticas y potencialidades identificadas en el proyecto.

En la misma, se indicaron cuáles intervenciones se han llevado a cabo en la Quebrada, todas ellas, hasta el 2009, es decir, antes del evento catastrófico del año 2011 y antes de la presentación de la acción popular en el año 2013 (fls. a 462 a 491 del cuaderno 2), de acuerdo con lo anterior, desde Agosto de 2013, la Secretaría de Medio ambiente se compromete a llevar a cabo el siguiente Plan de Acción:

“Realizar un estudio de diseño hidrológico, hidráulico, geotécnico y estructural, de la canalización de la Quebrada La Picacha a partir de donde viene canalizada (Calle 31 con Cr. 89)

Evaluar y realizar un acompañamiento ha dicho diseño, donde las intervenciones a realizar sean las estrictamente necesarias para evitar en mayor medida los riesgos que dicha cuenca presenta.

Realizar una revisión de las obras presentes en el cauce de la Quebrada, evaluando los pasos viales, estructuras tipo muro de contención que ofrecen protección de viviendas sobre el mismo.

Adquirir en la parte alta predios para la implementación del proyecto “más bosques para Medellín” con el fin de proteger las áreas de nacimiento de la Cuenca.

Incorporar a los recicladores por medio de la subsecretaría de Gestión Ambiental a la vinculación de los programas de manejo adecuado de los residuos sólidos” (fls. 491)

**93.** Respuesta a exhorto 671 por parte de la Subsecretaría Metro Río, de la Secretaría de Medio Ambiente en donde informa la descripción general de las intervenciones que se han hecho en las Quebradas del Municipio de Medellín y las intervenciones concretas en la Quebrada La Picacha.

**94.** Respuesta a exhorto por parte de Empresas Públicas de Medellín, en la cual manifiesta que no tiene estudios contratados o ejecutados sobre la Quebrada La Picacha.

**95. Información sobre el cumplimiento de la medida cautelar, diligenciada por el Instituto de Vivienda y hábitat de Medellín (ISVIMED),** en el cual señala que hay 139 hogares atendidos, entre los cuales se encuentran 26 familias con subsidio de arrendamiento temporal; 70 hogares notificados del programa de subsidio de arrendamiento temporal en trámite de escoger vivienda a arrendar; 26 notificados del programa de subsidio de arrendamiento temporal que suscribieron acta de responsabilidad por riesgo; y 17 retirados del programa de subsidio de arrendamiento temporal. (fl. 607 Cuaderno 3)

Señaló que reciben subsidio de arrendamiento temporal personas con observación de evacuación definitiva; y que dentro de las familias que fueron notificadas del programa de subsidio de arrendamiento temporal, se encuentran viviendas con tipo de evacuación definitiva y temporal (fls. 611 a 614, cuaderno 3).

**96.** Exhorto diligenciado por la Secretaría de Medio Ambiente, en el cual incluyó los estudios y diseños de la solución hidráulica, estructural y geotécnica de la Quebrada La Picacha.

**97.** Informe elaborado por el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín, en el cual señala que algunos grupos familiares no cumplen con los requisitos del Decreto Municipal 2339 de 2013, porque i) es poseedor rentista ii) no son

propietarios, sino que la vivienda se encontraba arrendada iii) no contaban con recomendación de evacuación definitiva.

#### **98. Prueba testimonial.**

La prueba testimonial fue practicada el 2 de agosto de 2013, en la cual se recibió la declaración de los Señores:

- **GLORIA PATRICIA RESTREPO CUERVO**, Ingeniera Civil vinculada a CORANTIOQUIA, quien señala que las causas de la problemática pueden atribuírsele al invierno, por la intervención de la quebrada en su cauce, por avenidas torrenciales, entre otras.

La ingeniera civil precisa que la Quebrada la Picacha ha sido considerada una de las microcuencas con mayor nivel de riesgo, ya que es una fuente de carácter torrencial, la cual ha sido invadida en sus zonas de retiro, situación que pone en riesgo las obras de infraestructura, las viviendas de los predios y las personas asentadas allí, pues en época de invierno la quebrada transporta un buen caudal de agua acompañado de material de tamaño considerable, como son los bloques de roca, con diámetros que están en el orden de un metro. (Declaración en folios 190 a 192 cuaderno 2)

- **Señor JORGE ENRIQUE DELGADO VÉLEZ**. Señala que es geólogo, contratista de CORANTIOQUIA, quien manifiesta que esta quebrada ha sido una de las de mayor riesgo en la ciudad, explica que fue evaluada por CORANTIOQUIA, el área rural de la Quebrada y que, en la misma, se encontró “la construcción irregular de viviendas al interior de la faja de retiro de la construcción, y sobre el mismo lecho de la quebrada, la implementación de llenos antrópicos que invaden y estrechan el propio cauce para fines particulares, de quienes los construyeron; la construcción irregular de viviendas sobre escarpes erosivos de alturas considerables que ofrece un riesgo inminente por desplome de dichas estructuras de paso que evidencian insuficiencia hidráulica ante eventos torrenciales que puedan ocurrir durante periodos de invierno, finalmente la descarga de aguas residuales y de aguas lluvias provenientes de las viviendas que han sido construidas irregularmente, en las fajas de retiro de la Quebrada.

Explicó además el geólogo que, dentro de las medidas más urgentes, se encuentra i) frenar el crecimiento desmedido de viviendas construidas irregularmente en las fajas de retiro de protección de la Quebrada y ii) implementación inmediata de programas o proyectos, contemplados en el Acuerdo 046 de 2006.

Precisa además que la Quebrada –La Picacha- es un recurso natural renovable, respecto del cual CORANTIOQUIA, como autoridad ambiental en la zona rural, atiende quejas por intervención de cauces, por problemas de inestabilidad, por contaminación por aguas residuales, por tala de la vegetación en las zonas de retiro de la Quebrada.

El testigo con su declaración aporta el plano con zonas de riesgo microcuenca la Picacha POT MUNICIPIO MEDELLÍN, y las zonas de riesgo mitigable y no mitigable.

Señala además que los movimientos en masa más importantes e identificados en la cuenca, se asocian a los frentes de las explotaciones mineras localizadas en la misma y que existe población en zona de riesgo cuyo crecimiento es exponencial.

Una vez hecho el recuento probatorio y revisadas las etapas procesales, no encuentra la Sala causa de nulidad que invalide lo actuado, procede a decidir previas las siguientes:

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

El Artículo 152.16 del CPACA establece que los Tribunales Administrativos tendrán competencia en primera instancia para conocer de las acciones populares y de cumplimiento interpuestas contra entidades del nivel nacional.

En el proceso de la referencia integra la parte demandada, Corantioquia, entidad del orden nacional, por lo cual, le asiste competencia a esta Corporación.

### 2.2 Problema Jurídico

Previo a desatar los anteriores cuestionamientos, es menester analizar previamente los siguientes tópicos: (i) La acción popular, regulación y teleología de este instrumento judicial, (ii) el contenido y alcance de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, al goce de un medio ambiente sano, de acceso a los servicios públicos, de acceso a infraestructura que garantice la seguridad pública, para luego constatar (iii) si existe una amenaza o vulneración o no de los mismos en el caso que se examina, (iv) si se identifica una acción u omisión de las entidades que conduzca a tal vulneración y (v) qué acciones deben llevarse a cabo a fin de que cese tal situación.

### 2.3 Marco normativo

#### 2.3.1 La acción popular. Regulación y teleología.

La Constitución Política de 1991 en su artículo 88 elevó a rango constitucional la acción popular como instrumento judicial para la protección de derechos e intereses colectivos, cuya regulación para efectos de su ejercicio fue atribuida a la ley, indicándose en tal disposición lo siguiente:

**“ARTICULO 88.** La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.”

En atención a este mandato se expidió la Ley 472 de 1998 regulando así el ejercicio de las acciones populares y también de las de grupo, el artículo 2º *ibídem* se refiere al objeto de las primeras, así:

**“ARTICULO 2º. ACCIONES POPULARES.** Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”

La Corte Constitucional al estudiar este mecanismo judicial<sup>1</sup>, hace saber que en atención a la conformación de Colombia como un Estado Social de Derecho con democracia participativa, se procura una manifestación activa de los administrados para la defensa de los intereses colectivos que puedan verse afectados con la conducta de una autoridad pública o de un particular, de ahí se resalta que el papel del Estado concebido en su enfoque social, erige como pilar a la persona humana y asigna prevalencia al interés público, y en ese orden, el ciudadano también debe comprometerse en la defensa de ese interés con sentimiento solidario, ya que “el deber – derecho de solidaridad corre a cargo y a favor de cada miembro de la comunidad,<sup>2</sup> constituyéndose en patrón de conducta social de función recíproca, adquiriendo una especial relevancia en lo relativo a la cooperación de todos los asociados para la creación de condiciones favorables a la construcción y mantenimiento de una vida digna por parte de los mismos.<sup>3</sup> Por donde, la solidaridad se despliega como columna vertebral para la articulación de voluntades en el propósito común de convivencia pacífica, desarrollo socio – cultural y construcción de Nación.”<sup>4</sup>

Y en otra providencia la corte en cita, afirma:

“Conforme al nuevo modelo de democracia, los ciudadanos no sólo participan en el gobierno de su país mediante la elección libre de sus representantes, sino que a través de diversos mecanismos de deliberación, colaboración, consulta y control diseñados por el constituyente, se les permite intervenir de manera activa en las decisiones que los afectan e impulsar la acción de las autoridades en el propósito común de asegurar el cumplimiento de los fines del Estado.”<sup>5</sup>

Prosigue la intérprete constitucional señalando que la constitucionalización de las acciones populares es consecuencia de la necesidad de proteger los derechos colectivos, los cuales son de suma importancia en el campo de nuevas relaciones

<sup>1</sup> CConst C-215/99. M.P: Martha Victoria Sáchica.

<sup>2</sup> Sentencia C-333 de 1993.

<sup>3</sup> Sentencia T-434 de 2002.

<sup>4</sup> CConst, C-459/04. MP. Jaime Araújo Rentería

<sup>5</sup> CConst C-215/99. M.P: Martha Victoria Sáchica.



socio-económicas donde el interés afectado no es solo particular sino compartido y defendido por una pluralidad de sujetos, que ejercen estos derechos para satisfacer necesidades comunes en el evento de que las prerrogativas colectivas sean vulneradas y se genere un perjuicio o daño colectivo, dotándose con ello a la comunidad de un instrumento constitucional para su defensa<sup>6</sup>.

Se indica que el interés colectivo pertenece a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, interés que se concreta cuando se acude a la administración de justicia en busca de su protección y se le otorga el carácter de acción pública, pues su ejercicio supone la protección de un derecho colectivo cuya titularidad se encuentra en un grupo de individuos, y cualquier miembro podrá acudir ante el juez para propugnar por la defensa de la colectividad afectada, obteniendo por esa misma vía la defensa de su propio interés.

Además del **carácter público** de la acción en comento, la Corte Constitucional predica su **naturaleza preventiva**, dado que no es requisito para promoverla la existencia del daño o perjuicio del derecho colectivo que aduce afectado, es suficiente la amenaza o riesgo del mismo, destacando que desde su origen en el derecho romano se concibió para prevenir la lesión de bienes y derechos comprendidos dentro del interés general, sin que se requiera esperar la ocurrencia del daño. Asimismo, esta acción persigue el restablecimiento del uso y goce del interés o derecho colectivo, por lo que también se señala su **carácter restitutorio**.

Otro aspecto que ha resaltado la alta corte, es la estructura especial de la acción popular que la ubica en un plano diferente de los demás procesos litigiosos, toda vez que en estricto sentido no se suscita una controversia entre partes que propugnan la defensa de sus propios intereses, sino que a través de este mecanismo se defienden los derechos colectivos radicados en cabeza del grupo, cuya titularidad también pertenece a cada uno de los miembros que promueven la acción.<sup>7</sup>

En suma, al estudiarse la naturaleza de esta acción que busca amparar derechos colectivos, ha destacado la guardiania constitucional su naturaleza pública, preventiva y resarcitoria; precisando que no goza de vocación indemnizatoria, ya que no pretende la reparación del daño sino el garantizar que las personas puedan gozar de su derecho colectivo.

El Consejo de Estado en coherencia con esta línea, ha sostenido:

---

<sup>6</sup> Ibídem

<sup>7</sup> Ibídem.

“Ahora bien, en la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2, 4 y 9 de la ley 472 de 1998, son características de las acciones populares, las siguientes:

- a) La finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.
- c) Se ejerce para evitar el ameningente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.
- d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la ley 472 de 1998.
- e) La titularidad para su ejercicio, como lo está indicando su nombre, ha de corresponder a su naturaleza popular, por lo tanto puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la ley 472 de 1998.”<sup>8</sup>

En el año 2007 la Corte Constitucional<sup>9</sup> en esta ocasión como juez de amparo y en virtud de la revisión de sentencias de tutela, reitera y retoma la acción popular y su regulación en la Ley 472 de 1998, asegurando que esta ley desarrolló el canon 88 Superior al establecer el procedimiento para el ejercicio de este instrumento judicial, su trámite, procedencia, caducidad, legitimación, jurisdicción y competencia; la presentación de la demanda, la notificación, el traslado de aquélla, la práctica de pruebas y su duración, la sentencia, los incentivos, entre otros aspectos. De ahí llega a la conclusión de que las acciones populares hoy día encuentran fundamento legal y constitucional que orientan al administrado a efectos de interponerlas, tocando en ese punto, un asunto trascendental y es el de que su teleología no hace de ésta una acción de carácter subsidiario, pues su finalidad última es la defensa de los derechos e intereses colectivos, constituyéndose en el medio procesal para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro o la vulneración de las anotadas prerrogativas, posibilitando su procedencia de manera autónoma e independiente a otros medios judiciales ordinarios, y precisa:

“Sin embargo, si bien las acciones populares protegen derechos e intereses colectivos los cuales, desde 1991 son de orden constitucional, y su trámite no se supedita a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, no es menos cierto que no son acciones configuradas para desplazar los otros medios de defensa judicial ordinarios establecidos por la ley para la solución de las diversas controversias jurídicas, dado que los bienes jurídicos que protege la acción constitucional y su órbita de acción son diferentes a aquellos que corresponden a los jueces ordinarios<sup>10</sup>. Es decir, se está frente a mecanismos judiciales independientes con propósitos distintos y específicos.”

---

<sup>8</sup> Sección Tercera, C.P: Alier Eduardo Hernández Enriquez, 15 de abril de 2004, Radicación Número: 76001-23-31-000-2001-04017-01(Ap).

<sup>9</sup> CConst, T-446/07 M.P: Clara Inés Vargas Hernández

<sup>10</sup> Sentencia SU-067 de 1993, M.P. Fabio Morón y Ciro Angarita.

### **2.3.2 El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.**

Como se vio, la acción popular es el mecanismo procesal idóneo para pretender la protección de derechos colectivos y el artículo 4º de la Ley 472 de 1998 enuncia, entre otros, en su literal L) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

El Consejo de Estado<sup>11</sup> sobre el particular ha señalado que ni constitucional ni legalmente existe una definición de este derecho, y decide partir del informe de ponencia<sup>12</sup> sobre los derechos colectivos presentado en la asamblea constituyente, conforme al cual, se predica el derecho del ser humano a vivir libre de peligros, riesgos públicos; evitando en la medida de lo posible encontrarse expuesto, a sabiendas, a perjuicios con la capacidad de afectar su integridad personal o patrimonial.

Como apoyo para determinar el alcance de esta prerrogativa, se trae a colación por el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo el artículo 2º de la Ley 46 de 1988 “Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres” cuyo cuerpo normativo define la palabra desastre así: “el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social.”

Así entonces, con fundamento en el informe de ponencia y la definición legal de la palabra desastre, la corporación en cita infiere que el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles busca la protección de la comunidad, en el sentido de que no esté expuesta a un acontecimiento grave derivado de un fenómeno natural o causado por el hombre accidentalmente, cuando sea posible adelantar algún tipo de acción para evitar tales circunstancias, y agrega que para que sea viable el amparo de este derecho, es suficiente con que exista un sector poblacional identificado que se encuentre vulnerable a padecer un evento que tenga el carácter de catastrófico. Y se prosigue indicando:

---

<sup>11</sup> Sección Cuarta, C.P: Ligia López Díaz, 11 de junio de 2004, Radicado: 25000-23-27-000-2000-0285-01(AP-0285)

<sup>12</sup> Cita del Consejo de Estado: “Ponencia sobre derechos colectivos presentada por los constituyentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero; Gaceta constitucional N° 58 de abril 24 de 1991, citada por Pedro Pablo Camargo en “Las Acciones Populares y de Grupo” p. 154.”

“Tratándose de fenómenos naturales no es posible su neutralización como ocurre con los terremotos o erupciones volcánicas, pero en muchos casos si pueden evitarse o atenuarse sus efectos desastrosos disminuyendo la vulnerabilidad de la población, por ejemplo a través de obras civiles o traslados, etc. Si el origen de estos eventos se encuentra en la actividad humana y se conocen los riesgos de la labor, también es posible tomar las medidas de prevención necesarias para que no ocurran o en caso de suceder, se atenúen sus efectos.

Por ello es necesario concretar en la acción popular tanto el peligro potencial como la vulnerabilidad de la comunidad, para que el juez pueda definir de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado. Ello no es posible cuando se plantea en forma abstracta la posible ocurrencia de un desastre, como por ejemplo cuando genéricamente se señala la posibilidad de un terremoto pero sin precisar la vulnerabilidad de la zona.”

En el 2009 el Consejo de Estado enfatizó que el derecho a la seguridad y prevención, por enmarcarse en el campo de los derechos colectivos, le imponía al Estado la obligación de proceder en su defensa y protección, salvaguardando a los residentes del país de las posibles o inminentes alteraciones, perjuicios graves o la relevante desestabilización de las condiciones normales de vida causadas por la naturaleza o por la conducta accidental del hombre; circunstancias en que será menester llevar a cabo “acciones preventivas, restablecedoras, de carácter humanitario o social, constituyéndose en un derecho de naturaleza eminentemente preventiva.”<sup>13</sup>

Por su parte, la Corte Constitucional<sup>14</sup> ha resaltado que la Carta del 91 en relación con la seguridad tiene implícita varias manifestaciones, estas son, como valor y finalidad del Estado, como un derecho colectivo, o sea vista como un derecho individual.

Tomando de tal análisis lo pertinente para abordar el caso bajo estudio, sostiene la citada Corporación que la seguridad en su acepción de valor y fin del Estado se desarrolla de forma general a lo largo del texto constitucional, pues constituye garantía y presupuesto para el ejercicio de todos los derechos y libertades mínimas por parte de los residentes colombianos, “así, la seguridad constituiría una de las metas de la Carta Política de 1991, tal y como lo muestran el Preámbulo y el artículo 2º, en tanto el Constituyente buscó asegurar a los integrantes de la nación la vida, la convivencia y la paz, entre otros. Por ello, en el sistema constitucional instaurado en Colombia desde 1991, todas las instituciones que velan por crear condiciones de seguridad, tienen como finalidad primordial la de proteger las libertades y derechos de las personas.”<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Sección Primera, C.P: Marco Antonio Velilla Moreno, 22 de enero de 2009, radicación: 68001-23-15-000-2003-00521-01(ap)

<sup>14</sup> Sentencia T-683/05 Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto

<sup>15</sup> Ibídem

Ahora bien, la seguridad entendida como derecho colectivo es la prerrogativa de todos los miembros de una sociedad a no verse expuestos a situaciones que arriesguen sus bienes jurídicos colectivos, por ejemplo el patrimonio público, el **espacio público, la seguridad y salubridad públicas**, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica; así entonces indica la intérprete, que el constituyente se refirió en específico a circunstancias riesgosas que debían ser evitadas a toda costa tal como la prohibición para la fabricación, importación y uso de armas químicas, biológicas y nucleares o la imposición de sanciones para los comercializadores de bienes que atenten contra la salud, la seguridad de los consumidores o usuarios.

#### **2.3.4. Derecho colectivo al goce de un medio ambiente sano.**

Este derecho colectivo está enunciado en el Artículo 4º de la Ley 472 de 1998, literal a. Al respecto, el CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Bogotá, D.C., primero (1) de noviembre de dos mil doce (2012). Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO. Radicación número: 27001-23-31-000-2011-00179-01(AP), señaló:

“1. Del Derecho al Goce de un Medio Ambiente Sano y la Existencia del Equilibrio Ecológico, el Manejo y Aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables, Para Garantizar su Desarrollo Sostenible, su Conservación, Restauración o Sustitución.

El medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia constitucional<sup>16[6]</sup> ha denominado la "Constitución Ecológica", conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente.

En este sentido los artículos 8º, 58, 79, 80 y 95 Superiores, consagran, respectivamente, i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) **el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines**; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

En un mismo sentido, la Ley 99 de 1993, por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y se dictaron otras disposiciones, fija que la política ambiental colombiana seguirá, entre otros, los **siguientes principios generales: i) el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo**

---

<sup>16[6]</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 1994, Actores: María de Jesús Medina Pérez y Otros M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1998, Actores: Luis Fernando Macías Gómez y Luis Roberto Wiesner Morales M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-431 de 2000, Actor: Julio César Rodas Monsalve, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo; ii) en la utilización de los recursos hídricos el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso; iii) la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. Aun cuando, no obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución; iv) el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables; v) el paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido; vi) la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento; y vii) los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afectaran significativamente el medio ambiente natural o artificial.

A su turno, los artículos 1° y 2° del Decreto Ley 2811 de 1974, por el cual se dictó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, disponen que el medio ambiente es un patrimonio común que debe preservarse. De hecho en los artículos referidos se lee:

“Artículo 1°. El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social.

Artículo 2°. Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto:

1°. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.

2°. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.

3°. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente.”

Por su parte, en el marco internacional, el medio ambiente cuenta con diferentes declaraciones y pronunciamientos que se han producido con el fin de salvaguardarlo. Entre otros de estos documentos se destacan:

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en junio de 1972, que declaró una serie de principios en relación con el medio ambiente, dentro de los cuales se resalta:

“Principio 1. El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y, tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras...”

Principio 2. Los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

(...)

Principio 4. El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat.

(...)

Principio 13. A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, **los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo de modo que**

**quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población.**

(...)

Principio 15. Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales económicos y ambientales para todos (...)"

La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París en noviembre de 1972, que en su artículo 2° dispone la constitución de ciertos lugares como "patrimonio natural". Al respecto dispone:

"Artículo 2. A los efectos de la presente Convención se consideran "patrimonio natural":

Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico. Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.

Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural."

La Convención sobre la Diversidad Biológica celebrada en Rio de Janeiro en junio de 1992, aprobada en Colombia mediante la Ley 165 de 1994, en la cual los países asistentes acordaron:

"Artículo 1°. Objetivos

Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

Artículo 2°. Términos utilizados

A los efectos del presente Convenio:

Por "recursos biológicos" se entienden los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro tipo del componente biótico de los ecosistemas de valor o utilidad real o potencial para la humanidad.

Por "área protegida" se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.

(...)

Artículo 6°. Medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible

Cada parte contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares:  
a) Elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la parte contratante interesada; y

(...)

Artículo 8°. Conservación in situ

Cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;

(...)

- e) Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas;
- f) Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación;
- h) Impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies;
- i) Procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes;

(...)

Artículo 10°. Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica  
Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

- d) Prestará ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido; y
- e) Fomentará la cooperación entre sus autoridades gubernamentales y su sector privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos.”

#### 1.1. Del Principio de Precaución.

En este punto, debe destacarse que si bien el principio de precaución no encuentra en la Constitución Política una consagración expresa, es posible derivar la razón de su existencia en nuestro país en lo dispuesto en los artículos 79 y 80 Superiores, que consagran los deberes de protección y prevención del deterioro del medio ambiente a cargo del Estado.

Empero, debe aclararse que este principio no nació en Colombia, pues su aplicación a nivel mundial proviene de diversos tratados y convenios internacionales sobre el medio ambiente, que han tenido aplicación en el derecho Nacional al haber sido celebrados y/o ratificados por el Estado Colombiano, al tenor de lo dispuesto en el artículo 226 Constitucional, sobre la internacionalización de las relaciones ecológicas. Ello, dicho sea de paso, ha hecho que el país adopte varios principios ambientales universalmente establecidos, siendo uno de ellos precisamente el de precaución.

Así las cosas, se tiene que la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, prescribió en su principio 15 que los Estados deben valerse del principio de precaución, debiendo tomar las medidas eficaces **que impidan un daño ambiental, ante un peligro de daño grave o irreversible al medio ambiente, así no exista certeza científica absoluta sobre las consecuencias que este pueda generar**. Si bien los Estados no deben adherirse a esta declaración, por no tratarse de un convenio o tratado, debe destacarse que dicha declaración ha sido carta de ruta en materia medio ambiental para el legislador colombiano.

De hecho, la Ley 99 de 1993, por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organizó el Sistema Nacional Ambiental, se refirió al principio de precaución, en el numeral 6° del artículo 1°, disponiendo que pese a que en la formulación de políticas ambientales el Estado debía tener en cuenta el resultado de los procesos de investigación científica, debía asimismo dar aplicación al principio de precaución conforme al cual **“cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.”**

En el mismo sentido la Ley 164 de 1994, por la cual se aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York en 1992, se ocupó de instituir el principio de precaución, en el numeral 3° del artículo 3°, como mecanismo para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C 293 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), delimitó el campo de acción de las autoridades públicas al momento de hacer uso del principio de precaución, enumerando determinados requisitos bajo los cuales se puede aplicar, a saber: “1. Que exista peligro de daño;



2. Que este sea grave e irreversible; 3. **Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta**; 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente; 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.” En este sentido, precisó la Corte que la actuación de las autoridades ambientales cuando toman medidas en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivada. Además, aclaró que estas medidas no sólo competen a la administración sino a los particulares, en virtud del artículo 95 numeral 8° Superior, que consagra el deber de las personas y de los ciudadanos de velar por la conservación de un medio ambiente sano.

### **2.3.6. Poderes del juez en la acción popular.**

En el presente caso, la Sala de decisión se ve avocada a recordar que en el Juez, en el curso de una acción popular no ve limitada su decisión a aquello que sea solicitado por las partes, debido a que, por su naturaleza de acción pública, en razón a los derechos colectivos que son protegidos, hay lugar a que el juez ordene todas las medidas tendientes a evitar su amenaza o vulneración, inclusive cuando ello desborda lo invocado por el actor al presentar su demanda. Así lo recordó el Consejo de Estado- Sección Primera, en providencia del 25 de Agosto de 2011:

“1. Fallos ultra y extra petita en la acción popular.

La Sala advierte que no le asiste razón al impugnante al considerar que dada la naturaleza de la acción popular no le es posible al juez popular fallar ultra o extra petita. Todo lo contrario, como se ha venido sosteniendo por la jurisprudencia de esta Sección, la naturaleza constitucional y protectora de la acción popular permiten este tipo de fallos.

Al respecto, mediante sentencia de 16 de agosto de 2007, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, esta Sala expresó:

“Cabe recordar igualmente, que en virtud de la naturaleza especial y prevalente del medio procesal previsto en el artículo 88 de la Carta Política, resulta válido que el juez de la acción popular profiera fallos ultra o extra petita cuando de los hechos de la demanda y las pruebas visibles en el expediente ello se haga necesario para cumplir con el fin esencial del Estado de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución (art. 2° C.P.)”<sup>17</sup>

Así las cosas, si en el caso concreto se evidencia la necesidad de proferir órdenes que superen o no sean completamente coherentes con lo solicitado por los actores populares, debe hacerlo la Sala a fin de lograr que cese la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos, de ser comprobada la misma en el curso de la presente acción.

## **3. Caso concreto. Presupuestos sustanciales de la acción popular.**

### **3.1. Cuestión previa: requisito de procedibilidad.**

---

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-25-000-2002-90123-01(AP). Actor: CIUDADELA BOSQUES DE POZO AZUL. Demandado: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE GIRARDOT Y RICAURTE - ACUAGYR S.A E.S.P

En la demanda, el Municipio de Medellín insiste en considerar que, en este caso, no se cumple con el requisito de procedibilidad establecido en el Artículo 144 del CPACA; no obstante, estima la Sala, que, si bien, desde la vigencia de la Ley 1437 de 2011, se establece, como requisito previo a acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el deber de agotar el trámite administrativo tendiente a que la administración emprenda acciones concretas para mitigar el riesgo, también lo es que el inciso segundo de dicho Artículo establece la excepción para el demandante de prescindir de este requisito, cuando exista inminente perjuicio de ocurrir un perjuicio irremediable”. Dicha disposición normativa establece:

“Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudirse ante el juez. **Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.**

En este caso, tanto el Juzgado 24 Administrativo Oral del Circuito, como el Consejo de Estado, verificaron que existía una situación de riesgo inminente, al decretar acciones urgentes para la mitigación del riesgo, lo cual es compartido por la Sala de Decisión de esta Corporación, ya que en efecto, hubo que ordenar medida cautelar que incluyera censo inmediato y evacuación de las viviendas en las que habitaba la población en peligro, lo que da cuenta del urgente perjuicio para los derechos colectivos y para sus derechos fundamentales, debido a la situación de riesgo y social de quienes se encontraban con recomendación de evacuación de vivienda definitiva por el evento catastrófico del año 2011 y de quienes aún no contaban con concepto técnico en uno u otro sentido. Esta situación fue debidamente sustentada por la parte actora, desde la presentación de la demanda.

Así las cosas, al presentar la acción popular, se configuraba una situación de perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, lo que exceptúa al demandante, de agotar la reclamación previa ante la autoridad correspondiente, tal como lo establece el Artículo 144 de la Ley 1437 de 2011.

Es por lo anterior que, no prospera el argumento propuesto por el Municipio de Medellín y pasará la Sala a efectuar el estudio de fondo respectivo.

### **3.1. El daño, vulneración o agravio de derechos colectivos.**

En el expediente se encuentra probada la vulneración a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles, y al derecho fundamental a la vivienda, que consideran

violados los actores populares y coadyuvantes, con ocasión de los problemas erosivos fuertes y los movimientos de masa que muestra la microcuenca de la quebrada La “Picacha”, y causan agrietamiento en las viviendas, hundimientos de piso e inundaciones a los habitantes de la Comuna 16 del Municipio de Medellín, además de los problemas comunitarios asociados a esta problemática, como lo es el inminente riesgo de desastre en el que se encuentra la comunidad que habita de manera aledaña a la Quebrada. Esta situación pasará a desarrollarse de manera separada:

**i) En cuanto a la seguridad y prevención de deastres técnicamente previsibles.**

Se llega a esta conclusión, partiendo de que en el proceso quedó probado que se trata de una microcuenca localizada en la Jurisdicción del Municipio de Medellín que tiene una extensión aproximada de **12.32** Kilómetros cuadrados y una población aproximada de **124.000 habitantes**; que presenta “una serie de problemas ambientales que tienen sus principales expresiones en los altos niveles de vulnerabilidad de la población, pérdida progresiva de la cobertura vegetal natural en las zonas altas y media de la microcuenca y en los corredores protectores de las corrientes de aguas”<sup>18</sup>

Ello puede verificarse, en primer lugar, con la abundante prueba documental que reposa en el expediente y que da cuenta de la amenaza que enfrentan las familias que se encuentran habitando en inmediaciones de la Quebrada La Picacha, existiendo, como quedó probado en el proceso, certeza técnica de la afectación y que permiten deducir que la zona ambiental es objeto de un perjuicio irremediable.

Adicionalmente, se encuentra probado con i) la declaración rendida por el ingeniero geólogo Jorge Enrique Delgado Vélez de CORANTIOQUIA el 2 de agosto de 2013, quien manifestó que existía una alta probabilidad de riesgo para las familias que se encuentran habitando en las inmediaciones de la Quebrada La “Picacha”, por las características geomorfológicas, hidrológicas, los fenómenos naturales climáticos y de movimientos de masa típicos en la región.

En el expediente (fl. 56) también hay prueba de que la Comuna 16, por donde pasa la Quebrada La Picacha, contiene barrios que presentan una mayor incidencia de amenazas y emergencias además de La Playita, donde se incluyen los barrios de

---

<sup>18</sup> Fl. 140. Cuaderno 1. Según se señaló en el acta sesión plenaria del Concejo de Medellín del mes de enero de 2012

Las Mercedes, Las violetas, Altavista (Sector Zafra), El Rincón, y la Hondonada, los cuales se encuentran asentados en la ladera Sur Occidental de la Ciudad, entre otros, donde las altas pendientes y las características geológicas de terreno, los cortes y banqueos inadecuados en el terreno contribuyen con la ocurrencia de movimientos en masa (fl. 57).

Con todo, es claro, y así se encuentra ampliamente probado en el expediente que la Quebrada La Picacha, históricamente, ha presentado desbordamientos en épocas invernales, pero, que no es únicamente por causa de la naturaleza que dichas inundaciones ocurren, sino por causas antrópicas que, conocidas por el Municipio de Medellín y por las autoridades ambientales, se traducen no sólo en la vulneración de los derechos colectivos de la comunidad, sino también en el desconocimiento de derechos fundamentales de las personas, debido a que la situación que se ha producido en el borde de la quebrada ha cobrado múltiples vidas humanas y ha generado cuantiosos daños a los bienes de los residentes. Además de que ha puesto a la situación que habita en el sector, en la necesidad de tener que desalojar en algunos casos, sin solución habitacional, en otros, en desconocimiento de si tienen que hacerlo o no, por falta de censo, y en la encrucijada por no tener a dónde irse, debido a los trámites administrativos, que, en algunos casos se convierten en barreras de acceso a la satisfacción de sus derechos.

En el expediente quedó probado que la Quebrada La Picacha representa un alto nivel de riesgo ambiental y de seguridad para los habitantes en su zona de influencia, problemática frente a la cual, el ente territorial ha asumido una actitud pasiva en la mayoría de los casos, y en otros reactiva, **más no preventiva**.

Arriba la Sala a esta conclusión luego de verificar de manera exhaustiva que el Municipio de Medellín no ha cumplido con lo ordenado en el incidente de desacato, hasta la última etapa procesal sólo logró demostrar que hubiera hecho trabajo de evacuación con la población que reside en el sector de La Playita, desamparando a la población que se encuentra en la misma situación dentro del extenso tramo de la Quebrada, desconociendo con ello la orden impartida por el Consejo de Estado, ya que la caracterización poblacional ordenada no discriminaba alguna zona en particular de la Quebrada, sino que implicaba la realización general de un censo poblacional que incluyera todas las familias que habitan en zonas de alto riesgo aledañas a la Quebrada La Picacha, como lo son las comunidades residentes en los sectores de “La Isla, San Pablo, Guanteros, Belén Las Violetas, y Belén Las

Mercedes”, El Rincón, y la Hondonada, y todos aquellos sectores, en donde las comunidades allí asentadas corran peligro.

**ii) Derecho colectivo al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales.**

Se evidencia la vulneración de este derecho, ya que, el Artículo 79 C.N. establece que “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”, mientras que el artículo 80 de la Constitución Política establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación o sustitución.

En el mismo sentido, la Carta Política establece que es “deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

Por su parte, el Artículo 317 del Código de recursos naturales señala que es ordenación de una cuenca “la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna, y por manejo de la cuenca, la ejecución de obras y tratamientos”.

De otro lado, el numeral 18 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”, señala dentro de las funciones de las **Corporaciones Autónomas Regionales** la de ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales, así como la asignación de recursos para estos propósitos.

Asimismo, el Artículo 33 de la Ley 99 de 1993, parágrafo, dispone que, en los **casos en que dos o más corporaciones autónomas regionales tengan jurisdicción sobre un ecosistema o sobre una cuenca hidrográfica comunes**, constituirán de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, una comisión conjunta encargada de concertar, armonizar y definir políticas para el manejo ambiental correspondiente. Este es precisamente el caso del Área Metropolitana y CORANTIOQUIA, sobre la Quebrada La Picacha.

Ahora bien, en cuanto a la destinación de recursos por parte de las CAR, el numeral 1º del Artículo 8º del Decreto 1933 de 1994, “por el cual se reglamenta el Artículo 45 de la Ley 99 de 1993”, establece Artículo 8o. Destinación de los recursos recibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales:

“1. Los recursos que reciban las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de las transferencias de que trata el numeral 1º del artículo 45 de la Ley 99 de 1993, se destinarán para la protección del medio ambiente y a la defensa de la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto.

**Esta destinación de recursos se efectuará de conformidad con el "Plan de Ordenación y Manejo Ambiental de la Cuenca Hidrográfica y del área de Influencia del Proyecto" correspondiente, el cual debe contener un plan de inversiones de dichos recursos con su correspondiente cronograma. La elaboración y ejecución de este Plan es responsabilidad de la respectiva Corporación. Para la elaboración del Plan se pueden aplicar los recursos provenientes de las mismas, transferencias”.**

Adicionalmente, el artículo 55 de la misma Ley establece que los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1.000.000 de habitantes serán competentes, dentro de su perímetro urbano, para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida al Ministerio del Medio Ambiente.

Así las cosas, si ni siquiera se aplica el PIOM, no puede esperarse que tengan destinados la inversión de los recursos en la Quebrada La Picacha, con lo que se desconocen los derechos de las personas que se encuentran en el área de influencia de la Quebrada.

En cuanto a la ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas, establece el Decreto 1640 de 2012 “Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones”

De otro lado, los Artículos 4º y 5º del Decreto 1640 de 2012 “Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones”, establecen:

**“Artículo 4º. De la estructura para la planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos.** Se establece la siguiente estructura hidrográfica:

1. Áreas Hidrográficas o Macrocuencas. 2. Zonas Hidrográficas. 3. Subzonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente. 4. Microcuencas y Acuíferos.

**Parágrafo.** El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam, oficializará dentro de los noventa (90) días calendario, contados a partir de la publicación del presente decreto, el mapa de Zonificación Hidrográfica de Colombia a escala 1:500.000, relacionando las Áreas Hidrográficas, Zonas Hidrográficas y Subzonas Hidrográficas, con su respectiva delimitación geográfica, hidrografía, nombre y código.

**Artículo 5°.** De los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos. Los instrumentos que se implementarán para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos establecidos en la estructura del artículo anterior, son:

1. Planes Estratégicos, en las Áreas Hidrográficas o Macrocuencas.
2. Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico, en las Zonas Hidrográficas.
3. Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, en Subzonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente.
4. Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas, en las cuencas de nivel inferior al del nivel subsiguiente de la Subzona Hidrográfica.
5. Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos.

**Parágrafo 1°.** Los acuíferos deberán ser objeto de Plan de Manejo Ambiental, cuyas medidas de planificación y administración deberán ser recogidas en los Planes de Ordenación y Manejo de las cuencas hidrográficas correspondientes.

**Parágrafo 2°.** Los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas cuyos cuerpos de agua desemboquen directamente en el mar, deberán considerar, además del área costera que hace parte de la cuenca, el área correspondiente a las aguas marinas, receptoras del drenaje de la respectiva cuenca, de conformidad con el área de influencia directa de la misma. Cuando el área de influencia directa de la misma supere la jurisdicción marina de la respectiva autoridad ambiental competente, se deberá consultar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las medidas de ordenación y manejo que se deben adoptar”.

En cuanto a los planes de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas, debe revisarse el TÍTULO IV, del mencionado Decreteto 1640 de 2012, que sostiene, cuál es la definición e importancia de los PIOM, para el manejo de la flora y la fauna, y el mantenimiento y aprovechamiento del recurso hídrico. Así lo dispone el mencionado Decreto:

#### **“DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS:**

**“Artículo 18. Plan de ordenación y manejo de la Cuenca Hidrográfica. Instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura fisicobiótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico.**

**Parágrafo 1°. Es función de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible la elaboración de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas de su jurisdicción, así como la coordinación de la ejecución, seguimiento y evaluación de los mismos.**

**Parágrafo 2°. A efectos de lo establecido en el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99 de 1993 en relación con la ordenación y manejo de cuencas hidrográficas comunes entre dos o más Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, el proceso se realizará teniendo en cuenta además, lo definido en el Título IV Capítulo IV "De las Comisiones Conjuntas" del presente decreto.**

**Parágrafo 3°. En cuencas hidrográficas objeto de ordenación en donde existan áreas de confluencia de jurisdicciones entre la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia y una Corporación Autónoma Regional y de Desarrollo Sostenible, les compete concertar el adecuado y armónico manejo de dichas áreas.**

**Parágrafo 4°. No podrán realizarse aprobaciones parciales de Planes de Ordenación y Manejo en cuencas hidrográficas compartidas. Las autoridades ambientales competentes integrantes de la comisión conjunta, una vez formulado, aprobarán el respectivo plan por medio de su propio acto administrativo.**

Parágrafo 5°. Si las determinaciones que se profieran en el proceso de formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas inciden de manera directa y específica sobre comunidades étnicas, se deberá realizar de manera integral y completa la consulta previa específica exigida por el bloque de constitucionalidad, de conformidad con las pautas trazadas para ello por la doctrina constitucional.

De esta disposición es clara la vulneración del derecho colectivo al medioambiente sano, ante la inactividad de las autoridades competentes en la puesta en marcha del PIOM la PICACHA, como quedó suficientemente probado en el proceso de la referencia, pese a la orden contenida en las disposiciones superiores precitadas.

Asímismo, el Artículo 20 Decreto bajo examen establece:

**“Artículo 20. De las cuencas hidrográficas objeto de ordenación y manejo.** La ordenación y manejo se adelantará en las cuencas hidrográficas correspondientes a las Subzonas Hidrográficas definidas en el mapa de Zonificación Hidrográfica de Colombia o su nivel subsiguiente, en donde las condiciones ecológicas, económicas o sociales lo ameriten de acuerdo con la priorización establecida en el artículo 22 del presente decreto.

**Parágrafo.** Adopción de medidas. No obstante lo anterior, en aquellas cuencas hidrográficas donde no se ha iniciado la ordenación, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible establecerán las medidas de conservación y protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables”.

Adicionalmente la microcuenca de la quebrada La Picacha hace parte integral del territorio conformado por la Cuenca Hidrográfica del Río Aburrá, ordenada mediante Acuerdo No. 02 de Diciembre 4 de 2007, emitido por la Comisión Conjunta de la Cuenca del Río Aburrá, conformada por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, la Corporación Autónoma Regional Rionegro Nare - CORNARE y la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia - CORANTIOQUIA.

Como se observa, existe un Plan de Ordenamiento y Manejo de la Quebrada la Picacha, el cual incluye entre otros aspectos, el diagnóstico de la Microcuenca, los escenarios de ordenación, los objetivos para el manejo y administración de la Microcuenca con criterios de sostenibilidad, priorización y compatibilidad del uso de los recursos naturales renovables de la cuenca especialmente del recurso hídrico, y estrategias, programas y proyectos que permitan la implementación del plan **y que no ha sido acatado ni se le ha hecho la destinación de los recursos por parte de las autoridades, con lo cual, se hace evidente la transgresión del derecho colectivo al medioambiente, tal como ha sido alegado por la parte actora y los coadyuvantes, en la presente acción.**

De acuerdo con estos preceptos, la elaboración del “PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA MICROCUENCA DE LA QUEBRADA LA PICACHA”, incluyó tres



grandes fases: la fase de diagnóstico en la cual se presentó la problemática de la Cuenca, la fase de prospectiva donde se diseñó la situación objetivo a través de los escenarios futuros y la fase de formulación en donde se presentó el diseño y la trayectoria por medio de objetivos, programas y proyectos y líneas estratégicas, con el fin de formular proyectos y acciones específicas para la Microcuenca, tendientes a corregir, suprimir o mejorar las problemáticas y potencialidades identificadas en el proyecto.

En la misma, se indicaron cuáles intervenciones se han llevado a cabo en la Quebrada, todas ellas, hasta el 2009, es decir, antes del evento catastrófico del año 2011 y antes de la presentación de la acción popular en el año 2013 (fls. a 462 a 491 del cuaderno 2), de acuerdo con lo anterior, desde Agosto de 2013, la Secretaría de Medio ambiente se compromete a llevar un plan de acción, cuya ejecución, no ha sido incluida en el presupuesto municipal.

En efecto, en el trámite del incidente de desacato de las medidas cautelares, logró probarse, la falta de asignación recursos por parte del Municipio de Medellín, desde hace más de 8 años, para atender la urgente problemática por la que atraviesa la población –alrededor de 124.000. personas- residentes en el sector.

### **iii) Derecho fundamental a la vivienda digna.**

Respecto de este derecho, es clara su vulneración en el caso concreto, por la situación de riesgo inminente, y la falta de alternativas reales para mitigar dicha situación, por parte de las autoridades competentes.

Se recuerda que la protección del mismo, no se limita al ámbito interno, sino que también encuentra protección en el ámbito internacional. Al respecto, la Corte Constitucional ha sido enfática en recordar la obligación de las autoridades públicas de garantizar el derecho a la vivienda digna de la población ubicada en zonas de alto riesgo. Así ha dicho la Corte, en Sentencia T-681 de 2016.

“El derecho a la vivienda digna está consagrado en el artículo 51 superior<sup>[57]</sup> y reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 25)<sup>[58]</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>[59]</sup> (en adelante DESC), en su artículo 11 numeral 1º, así como en otros instrumentos internacionales. En desarrollo de esta normativa, esta Corporación ha sostenido que el derecho a la vivienda digna debe considerarse como fundamental debido a su estrecha y evidente relación con la dignidad humana<sup>[60]</sup>.

De ahí que el Estado tiene el deber de adoptar las medidas tendientes a asegurar que los grupos más vulnerables de la sociedad accedan a un domicilio, propio o en arrendamiento, que garantice condiciones dignas. **Ello en razón a que es un presupuesto necesario para**

**desarrollar de manera decorosa su proyecto de vida<sup>[61]</sup>. Por tanto, debe“(i) diseñar los planes y programas de vivienda, con un énfasis prioritario en atender las especiales necesidades de dicha población; (ii) brindar asesoría clara y efectiva a estas personas sobre los trámites y requisitos para acceder a los programas de vivienda; (iii) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado y (iv) proveerles soluciones de vivienda asequibles, con gastos de mantenimiento soportables y dotadas de protección jurídica.”<sup>[62]</sup> (...)**

En este sentido, a nivel nacional, la Ley 1537 de 2012 priorizó el acceso al subsidio en especie para quienes hayan sido afectados por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias, entre otros (art. 12, literal c). Ahora bien, la Observación General Número 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas dispuso una protección más amplia, puesto en los casos en los que personas sujetos de especial protección constitucional se encuentren ocupando un inmueble, ya sea público o privado, para satisfacer su derecho a la vivienda y no tengan otra alternativa de habitación, deben ser alojados en un albergue que garantice las condiciones mínimas del derecho a la vivienda digna, antes que se emita cualquier orden de lanzamiento o desalojo sobre el predio en el que se encuentran asentados.

**No obstante lo anterior, corresponde particularmente a las autoridades municipales y distritales llevar “un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón de su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos” y de reubicar a estos habitantes en zonas apropiadas<sup>[66]</sup>. Esto fue respaldado posteriormente por el artículo 8º de la Ley 388 de 1997, que enmarcó esta labor en la acción urbanística y administrativa que corresponde a los alcaldes.**

De conformidad con lo establecido por la Ley 1537 de 2012, en desarrollo de la Observación General Número 7 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, ha establecido que corresponde a las autoridades municipales y administrativas llevar un inventario de los asentamientos humanos que presentan altos riesgos para sus habitantes, en razón de su ubicación en sitios anegadizo, o sujetos a derrumbes o deslizamientos, y reubicar a los habitantes en zonas apropiadas.

Adicionalmente, de la Sentencia T-681 de 2016<sup>19</sup>, M.P. JORGE IVÁN PALACIO, es importante destacar que:

“La jurisprudencia constitucional ha recalcado “el deber de las autoridades nacionales y territoriales de intervenir de forma preventiva en situaciones en que están en riesgo los derechos fundamentales a la vida y a la vivienda digna de las personas que viven en zonas de alto riesgo a esa labor preventiva que implica evacuar y demoler las viviendas de los pobladores de forma inmediata las autoridades deben responder salvaguardando sus bienes y prodigiándole albergue temporal y ayudas económicas con miras a la más pronta reubicación de la vivienda de los afectados”<sup>[70]</sup>.

Al tenor de expuesto, esta Corporación ha referido que la administración municipal vulnera el derecho a una vivienda digna cuando no adopta las medidas adecuadas y necesarias para culminar un proceso de reubicación de familias que deben ser desalojadas por encontrarse en zonas de alto riesgo<sup>[71]</sup>. De igual modo, se ha establecido que sus competencias no se restringen ni se agotan con la reubicación temporal de las personas afectadas cuando se trata de población vulnerable, ya que de nada sirve una solución transitoria si al cabo de un tiempo se deja desamparado nuevamente al ciudadano. Por ello, es necesario que las entidades actúen de manera ejemplar brindando un apoyo para procurar un acceso real y efectivo al derecho a la vivienda”.

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-681 de 2016. M.P. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Así las cosas, en el presente caso, el Municipio de Medellín, a través del ISVIMED, también desconoce la obligación que sobre ella recae como autoridad pública para garantizar el acceso a la vivienda digna para la población ubicada en zonas de alto riesgo, a través del DAGRD, no sólo para la falta de desarrollo de planes y programas para la identificación de escenarios de riesgo de desastres, obligación que también ha desconocido, desde ya se advierte, ante la ausencia de censo e imposición de barreras administrativas para que las personas accedan a los subsidios respectivos-

De ahí que, cualquier medida de desalojo, no pueda llevarse a cabo de manera intempestiva, sino que debe contar con un proceso debido, que, además agote los siguientes pasos “(i) diseñar los planes y programas de vivienda, con un énfasis prioritario en atender las especiales necesidades de dicha población; (ii) brindar asesoría clara y efectiva a estas personas sobre los trámites y requisitos para acceder a los programas de vivienda; (iii) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado y (iv) proveerles soluciones de vivienda asequibles, con gastos de mantenimiento soportables y dotadas de protección jurídica.”[62]. Es decir, que no es posible ningún desalojo o lanzamiento sin la concertación del plan con la comunidad y el ofrecimiento de alternativas adecuadas de vivienda.

#### **4.1. La acción u omisión de las entidades demandadas.**

En la demanda se encuentran como parte accionada el Municipio de Medellín, la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia –CORANTIOQUIA-, y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Considera el Municipio de Medellín que el PIOM no es vinculante, porque no hace parte del POT, y porque no se ha expedido el acto administrativo respectivo. Al respecto considera la Sala que el hecho de que no se haya expedido el acto administrativo correspondiente, lo único que da cuenta es de la omisión del deber legal por parte de las autoridades competentes, en la garantía de los derechos colectivos, además que, como se vio en la parte considerativa de esta providencia (Numeral 3.1. III. p. 45, 46 y 47), la adopción del PIOM no es un asunto discrecional de las autoridades administrativas ni ambientales, y que, por el contrario, se trata de una potestad reglada, por disposiciones superiores, como lo son la Ley 99 de 1993, la Constitución Política y el Decreto 1640 de 2012, ya que, la ordenación de la cuenca, hace parte de la protección misma del derecho al medioambiente sano, más aún cuando la Quebrada ha presentado múltiples eventos catastróficos, lo que

urge y obliga a las autoridades comprometerse con el manejo y orientación integral de la Quebrada y no a desconocerlo, por no hacer parte del POT, como lo ha argumentado en su defensa el Municipio de Medellín.

En relación con las obras de infraestructura, sólo hasta el año 2015, se contrató para hacer los estudios y diseños para la realización de las obras. No se discutió una partida presupuestal en el Concejo Municipal para la intervención de la Quebrada ni en los años 2014, 2015 y 2016, a pesar de la urgencia que existe de mitigar el riesgo asociado a su actividad. Lo anterior, aunado a que el Acuerdo 046 de 2006, obliga a remitirse al PIOM de la Quebrada la Picacha, para cualquier intervención que pretenda hacerse en la zona. Ninguna de las obras de infraestructura allí planteada, ni el mapa de acción allí establecido fue así ejecutado por la administración municipal.

Para la Sala no cabe duda de que ha existido omisión de las demandadas, ya que se ha tratado de una problemática que se conoce a nivel municipal, que ha causado estragos y numerosas víctimas por las inundaciones producidas, en especial en épocas de invierno, y que ha pasado de administración en administración sin que ninguna de ellas priorice la inversión de recursos para solucionar la situación. Incluso, en el expediente hay informes técnicos desde 1991, que dan cuenta de la desviación del cauce de la quebrada, del peligro en el que se encuentran sus residentes, de los diversos derechos de petición que ha remitido la comunidad, tanto al Municipio de Medellín como al Área Metropolitana del Valle de Aburrá; es conocido también que el caso ha sido objeto de debate en el concejo de Medellín, en especial, como respuesta coyuntural a la tragedia ocurrida en el sector en el año 2011, sin que hayan dado soluciones definitivas.

No pierde de vista la Sala que el Municipio de Medellín se ha quedado realizando diseños, sin que ejecute las obras, ni de normalización del cauce de la Quebrada ni de reubicación y solución habitacional definitiva para los habitantes del sector y menos el PIOM de la Picacha.

Así, puede observarse cómo las administraciones del Municipio de Medellín desde los años 2008-2011, 2012-2015 y la actual han pospuesto la asignación de recursos para atender esta urgente necesidad que puede seguir cobrando la vida de muchas personas.

En soporte de lo anterior, el Área Metropolitana, con la contestación de la demanda, aporta un documento denominado “Estado de los Trámites Ambientales en la zona urbana, referentes a la Quebrada La Picacha- Subdirección Ambiental”, en el cual,

señala cuál ha sido históricamente la situación de dicha Quebrada y los trámites ambientales que se han surtido en relación con el recurso hídrico, además del registro de alertas remitidas por el SIMPAD (fls. 489 a 494)

En efecto, del abundante material probatorio que existe en el expediente, es claro que tanto la Secretaría de medioambiente, como el concejo de Medellín, el Área metropolitana del Valle de Aburrá, la Secretaría de Obras Públicas, el ISVIMED, tienen público conocimiento de acerca de cómo la fuerza de este afluente ha generado múltiples víctimas y daño a sus bienes y sin embargo omiten llevar acciones definitivas tendientes a mitigar los riesgos, como lo es la rectificación del cauce de la quebrada y eligen medidas reactivas que no evitan que esta situación continúe presentándose. (ver folios 425 a 431 cuaderno 1)

En el expediente también se encuentra probado, que desde el año 2008, se recomendó llevar a cabo los estudios y diseños, y posterior construcción de una canalización de sección suficiente capaz de conducir caudales máximos eventuales; dicha recomendación la hizo el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, ya que tuvo en cuenta que el “pequeño radio de la curvatura de la quebrada en este sitio significa una amenaza para las viviendas asentadas en la margen derecha de la quebrada”. Por lo cual, no hay duda que desde el año 2008, es de conocimiento del Municipio de Medellín de la necesidad de ampliar el caudal y que la Quebrada recupere su antiguo cauce hacia el lado del terraplén del actual patio- taller. (fl. 517 vuelto).

Asímismo, no pierde de vista la Sala la competencia de los municipios en la ordenación de su territorio, competencia que ha sido conferida por la Ley 388 de 1997, quien, de conformidad con los objetivos de la mencionada Ley, se encuentra en la obligación de velar por la prevención de desastres y protección del medio ambiente.

De otro lado, el ente territorial dio respuesta a la demanda y afirmó que, a pesar de que la inversión en la Quebrada la Picacha no se encontraba incluida en el Plan de Desarrollo, ello no significaba que la obra no podría ser ejecutada. Esta posición, con el paso del tiempo, fue siendo desviada por el ente territorial, quien luego sostuvo que no tenía ninguna obligación de ejecutar las acciones previstas en el PIOM, y que en este momento el Municipio tiene 43 quebradas con amenaza de desastre, por lo cual, era “necesario priorizar”, como si la situación allí presentada no fuera urgente, amén de que da cuenta de su omisión al señalar al presupuesto como una limitante para dar una solución estructural a la falla geotécnica de la quebrada.

De otro lado, el Municipio de Medellín con la contestación de la demanda se desentiende de su compromiso con la preservación de los derechos e intereses colectivos, al limitarse a explicar que las quebradas son accidentes geográficas y que “no son puestas por el Municipio”, posición, que da cuenta de la ausencia de voluntad del ente territorial con las disposiciones normativas en cuanto al deber de la preservación de las cuencas y la prevención de desastres.

En el expediente está probado que el Municipio de Medellín ha actuado de manera reactiva y no preventiva, lo que puede probarse con el informe de las intervenciones en la quebrada, siendo la última, una simple respuesta al evento catastrófico ocurrido en la navidad del año 2011, sin que haya procurado por hacer inversiones en infraestructura que son necesarias para evitar la presencia reiterada de dichos eventos.

En cuanto al deber de garantizar el medioambiente sano, es conocido de vieja data por el Municipio, como se resume en el acervo probatorio, que se ha desconocido el manejo que requiere la Quebrada. De hecho, la misma Alcaldía de Medellín, en la respuesta con radicado 200900404715 del 8 de octubre de 2009, señala que las dificultades son consecuencias antrópicas, (tales como obstrucción del cauce por basuras y escombros, insuficiencia en estructuras hidráulicas), que se presentan inundaciones en los puntos críticos de la Quebrada, es decir, que, al ser básicamente medidas antrópicas, se requiere también el control por parte de la administración local, en el manejo constante y cuidado permanente de la cuenca.

También en las pruebas está suficientemente acreditado que existe un **proceso de urbanización no controlado**, en la Ladrillera EL DIAMANTE, al tiempo que “fue posible evidenciar el inminente riesgo en el que se encuentra la comunidad ubicada sobre la margen derecha” (fl. 283). Ello, por cuanto, se han dado respuestas de choque, medidas de seguridad, que no ofrecen soluciones a la problemática de la población; además que fue posible evidenciar obras construidas sobre el cauce de la Quebrada La Picacha, por parte de la Empresa Ladrillera El Diamante S.A. y que esta situación iba a ser informada a la Secretaría del Medioambiente del Municipio.

Se recuerda que, este proceso de urbanización desmedido no se contrarresta únicamente con medidas, policivas, violentas, represivas ni con el ejercicio de la fuerza en contra de la población, que ya se encuentra en una situación de pobreza, de violencia y que reside en una zona de alto riesgo, sino a través de propuestas estructurales que propendan por la recuperación del cauce, a la vez de que ofrezcan soluciones habitacionales definitivas y dignas para la población.

De conformidad con el **Artículo 3° de la Ley 136 de 1994**, le corresponde al Municipio “promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demanda el progreso municipal”. Así mismo, la **Ley 388 de 1997** “orgánica de ordenamiento territorial”, establece que le corresponde al Municipio la protección del medioambiente y la prevención de desastres. También la **Ley 715 de 2001. Artículo 76.** establece que le corresponde al Municipio promover, financiar y cofinanciar proyectos de interés municipal. 76.9.1 Y 76.9.2.

Por su parte, la Ley 1523 de 2012 sobre gestión del riesgo, señala que el alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable de la gestión del riesgo en el distrito o municipio. Esta misma Ley, en el Artículo 6° esclarece cuáles son las competencias del Municipio en esta gestión.

De otro lado, la Ley 99 de 1993, Artículo 65.10 establece el deber del municipio de financiar obras de defensa en contra de las inundaciones y regulación de cauces y corrientes de agua para el adecuado manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas.

Aunado a lo que se encuentra establecido en estas disposiciones, el Municipio de Medellín ha tenido acceso a múltiples documentos, a través de los cuales, se señala el previo análisis, amenaza, vulnerabilidad del Valle de Aburrá. Así, en la hoja 46, del estudio, que se aporta en CD al expediente (fl. 118), se establece cuáles quebradas tienen amenaza por inundación en el Valle de ABURRÁ, dentro de las cuales se encuentra La Picacha, en el sector ALTAVISTA (fls. 26 y 47)

En cuanto a la Secretaría de medioambiente, en el expediente se logró probar que la intervención en la Quebrada fue básicamente reactiva, pero se dejó sin invertir la Quebrada, desde el año 2009, hasta que comenzó a iniciarse la acción popular, en el año 2013, cuando, ya se conocía del riesgo creado y de la necesidad de las obras. Ahora bien, hasta el momento no ha ejecutado las obras para las cuales se han hecho los estudios.

También, con la respuesta a exhorto que emite la Secretaría de Medioambiente, es claro que el Municipio conoce bien cuál es la problemática que gira alrededor de la Quebrada, y que no sólo permite entrever problemas medioambientales, tales como la *reducción del riesgo de vulnerabilidad por inundaciones y movimientos en masa*, y educación ambiental, sino también de construcción social y territorial de la microcuenca. Y a pesar, de que a lo largo del trámite de la acción popular se logró que se contrataran estudios técnicos y diseños para la solución hidráulica, estructural y geotécnica en la quebrada La Picacha, la ejecución de los mismos no

se ha evidenciado, lo que da cuenta de la omisión de la autoridad territorial en la materia.

Se observa entonces que la actitud del Municipio de Medellín, ha sido, a todas luces, reactiva y no preventiva, es decir, de atención de emergencias pero no de prevención de desastres.

Adicionalmente, se quedó estancado en el censo surgido de la calamidad ocurrida en el 2011, teniendo en cuenta únicamente las víctimas directas del desastre, sin desarrollar acciones para prevenir y reubicar a la población que se encuentra en un nivel alto de riesgo y sin proceder a identificar cuál es la población vulnerable, por encontrarse en asentamientos urbanos técnicamente no aptos para ser habitables.

De todo cuanto se ha expuesto, no cabe duda de que el Municipio de Medellín no ha emprendido acciones concretas tendientes a identificar la población en estado de vulnerabilidad, pese a que i) se impartió como medida cautelar por el Juzgado 24 Administrativo del Circuito ii) La medida cautelar fue confirmada por el Consejo de Estado iii) Se dio trámite a un incidente de desacato por esta Sala de Decisión, en la cual se citó a un gran número de secretarios de Despacho y que culminó con la sanción al Alcalde del Municipio de Medellín iv) Se ha requerido en incontables oportunidades, al ente territorial y a sus dependencias, a fin de que elaboren el censo, y, posteriormente, procedan a remitir al ISVIMED, las familias para que éste les permita acceder a los subsidios de arrendamiento y vivienda, partiendo de la condición de vulnerabilidad de quienes allí habitan.

Tampoco logra evidenciarse el acompañamiento por parte del Municipio de Medellín a las familias para posteriormente facilitarles soluciones habitacionales.

Aunado a lo anterior, el Alcalde, como primera autoridad municipal, es el conductor del sistema nacional del nivel territorial, y está investido de las competencias necesarias para conservar la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su protección.

El artículo 66 de la Ley 99 de 1993 señala que los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón (1.000.000) de habitantes ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en el caso del Municipio de Medellín, en el perímetro urbano, es el AMVA la que funge como autoridad ambiental.

De acuerdo con el parágrafo 3º del artículo 33 de la Ley 99 de 1993 en los casos en que dos o más corporaciones autónomas regionales tengan jurisdicción sobre un



ecosistema o sobre una cuenca hidrográfica comunes, constituirán de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, una comisión conjunta encargada de concertar, armonizar y definir políticas para el manejo ambiental.

De todo cuanto se ha expuesto, no es posible declarar probada la **excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva** propuesta por CORANTIOQUIA, por cuanto, más de la mitad de la Quebrada, se encuentra en el área rural, donde CORANTIOQUIA ejerce como autoridad ambiental.

Adicionalmente, es claro que el ÁREA METROPOLITANA, también es responsable de conformidad con la Ley 99 de 1993 “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”, Artículo 66 que dispone:

“Artículo 66º.- Competencia de Grandes Centros Urbanos. Modificado por el art. 13, Decreto Nacional 141 de 2011, Modificado por el art. 214, Ley 1450 de 2011. **Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.** Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos **tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.** Ver: Artículo 24 y ss Ley 388 de 1997 Institución de Concertación y Consulta. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento. Ver Ley 388 de 1997”.

Así las cosas, se identifica la competencia que en materia ambiental tiene CORANTIOQUIA y el ÁREA METROPOLITANA cuya omisión, de la mano de la del municipio de Medellín, se deriva en la vulneración de los derechos colectivos presentados en este proceso. Así pues que ninguna de las excepciones propuestas por estas entidades están llamadas a prosperar, ya que, precisamente son ellas en quienes recae la competencia principalmente para solucionar esta problemática.

Ahora bien, en cuanto a la acción u omisión por parte del **Municipio de Medellín**, es claro que éste es quien tiene la obligación de proteger los retiros de las corrientes de agua, de conformidad con las Leyes 99 de 1993 “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones” y 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras

disposiciones”. Asimismo, de conformidad con la Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, el Municipio es competente en la garantía, control y vigilancia de los servicios públicos y puede realizar su prestación directamente, o a través de terceros, de conformidad con el Artículo 76, que establece:

“Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, **promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias 76.9. En prevención y atención de desastres. Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán: 76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción. 76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.”.**

La Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en junio de 1972, prevé:

Principio 13. A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, **los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población.**

(...)

Principio 15. Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales económicos y ambientales para todos (...)

En este caso, el estudio de manejo de la Cuenca la Picacha, realizado por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, es fundamental para la gestión del riesgo al interior de la misma. Así fue señalado en los Artículos 19 para las actividades de manejo del recurso hidrográfico; Artículos 20 y 22 sobre manejos especiales de las corrientes naturales de agua, en el cual se advierte que cualquier tipo de **intervención que se haga debe contarse un estudio de ordenamiento y manejo de la microcuenca que justifique técnica, social y ambientalmente tal tipo de obras.**

El PIOM la Picacha es un plan que se ocupa básicamente de 3 áreas: La primera de ellas, de mitigación y gestión del riesgo, la segunda de la conectividad ecológica, y la tercera, el Plan Integral para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las veredas Aguas Frías, San Pablo y Barrio Las Mercedes. De ahí que ni siquiera en el Acuerdo 046 de 2006, la gestión del riesgo, estuviera prevista *únicamente para la Playita*, porque también estaban expuestos los habitantes de los otros sectores, lo cual no puede continuar siendo ignorado por el Municipio de

Medellín, el cual se encuentra en la obligación de censar urgentemente a la población.

En relación con la implementación de la gestión del riesgo en la microcuenca de la quebrada La Picacha (PIOM TOMO II. Pág. 239) el PIOM dispone que el SIMPAD, las Juntas Administradoras Locales y los Comités Locales de Emergencia y el ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ deben implementar la gestión del riesgo en la microcuenca de la quebrada la Picacha en el sector Veredas San Pablo y Aguas Frías y el Barrio las Mercedes y Las Violetas en el Municipio de **Medellín**. **Quiere resaltar el Despacho que la estrategia 1 del PIOM la Picacha, pretende “disminuir el riesgo y la probabilidad de pérdidas de vidas y bienes a los que se encuentra expuesta la comunidad asentada en zonas de alta vulnerabilidad”**. Esa primera estrategia persigue la reducción del riesgo asociado a la vulnerabilidad por inundaciones y movimientos en masa.

Es importante destacar cuál es el ámbito territorial sobre el que debe ejercerse la gestión del riesgo, ya que es sobre esta población, en la que deben implementarse los programas a los que se refería el anterior POT de Medellín, Acuerdo 046 de 2006, frente al cual se impartió la orden, en su momento del numeral 2º del Consejo de Estado. Para ello se determina en el PIOM que éste tiene como ámbito territorial el Corregimiento de Altavista: Veredas San Pablo y Aguas Frías Municipio de Medellín, Barrios Las Mercedes y las Violetas, pero no se limita a ella, sino a los habitantes de la Quebrada que se encuentren en situación de riesgo inminente.

Dentro de la fuente de financiación de este proyecto se estableció que provendría de una sobretasa al impuesto predial, de esta tasa, contenida en este plan de gestión; sin embargo, en toda la prueba recaudada y practicada, no se cuenta con información por parte del Municipio de Medellín, por lo que, es claro que ninguna de las autoridades ha desarrollado la voluntad política para destinar los recursos necesarios para la realización de las obras, directamente ligadas con la gestión del riesgo.

En efecto, el PIOM LA PICACHA, también contiene para la gestión del riesgo, dos elementos: i) Recuperación de las características hidráulicas del cauce en los sectores de amenaza ante inundación de quebrada La Picacha (PIOM TOMO II, pág. 239) ii) Recuperación de áreas con amenaza por movimientos en masa o inundaciones y avenidas torrenciales (PIOM Tomo II, pág. 241).

Según el PIOM, le corresponde el desarrollo de esta actividad a la Secretaría de Medioambiente, a Empresas Públicas de Medellín, al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, a la Secretaría de Planeación Municipal, a la Secretaría de Obras Públicas y a la Secretaría de Tránsito. La población sobre la cual se ejercería la intervención serían los corregimientos de Altavista: Veredas San Pablo y Aguas Frías, además de los otros sectores urbanos afectados, por tratarse de zonas de riesgo no mitigable. Es decir, se reitera, que de conformidad con el Acuerdo 046, las acciones para la mitigación del riesgo, no solamente se limitan al sector de La Playita.

En relación con la realización de las obras para la gestión del riesgo, la secretaría de infraestructura física del municipio señaló no que estaban pendientes los estudios, sino que ya habían sido recibidos los mismos, al siguiente tenor:

“Informe de 19 de noviembre de 2013 (fl. 252): “Como solución propuesta inicial por dicho estudio se sugiere la construcción de dos muros de contención en pilas, uno para recuperar la banca de la vía y el segundo estará localizado en la pata del talud entre las dos vías entre las dos vías estos muros sirven para garantizar la estabilidad y seguridad del sitio y evitar que la banca de la vía de la superior se pierda y sistemas de drenajes superficiales y el manejo de aguas superficiales que corren por la vía.

La Secretaría de Infraestructura técnica en cabeza de la subsecretaría técnica es la encargada de recibir los diseños geotécnicos definitivos por parte del contratista a finales del presente año, con base en estos diseños, la subsecretaría técnica elaborará diseños estructurales definitivos, presupuestará la inversión necesaria para estabilizar el talud (cálculos aproximados \$700.000.000 millones de pesos) y posterior a dicho análisis se definirá las fechas de ejecución de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de la Secretaría en la próxima vigencia. (fl. 252- Cuaderno incidente de desacato)”

Frente a lo anterior existe en el expediente prueba de los contratos cuyo objeto es la elaboración de estudios y diseños de la solución hidráulica, estructural y geotécnica en la Quebrada La Picacha y, a su vez, de interventoría técnica, financiera, legal y ambiental a la elaboración de estudios y diseños de la solución hidráulica, estructural y geotécnica en la quebrada La Picacha, pero, se insiste, se ha quedado en estudios, que no trascienden a la fase de ejecución.

Por otro lado, quiere destacar la Sala, la importancia que el ordenamiento jurídico le ha dado al PIOM, que es un instrumento para la planeación y el uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y de la fauna y el manejo de la cuenca, que se reflejan en la ejecución de obras y tratamientos en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos, así pues, la implementación del PIOM permite la garantía del derecho colectivo a un medio ambiente sano, tal como se ha entendido por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, y cuyo alcance además se describe en la Declaración de Río de Janeiro suscrita por Colombia.

Queda claro para la Sala que el Estado Colombiano se encuentra en la obligación de darle un adecuado manejo a los recursos hídricos, y la necesidad de que haya un proceso de investigación científica, dando aplicación al principio de precaución, elementos que se tienen en cuenta en el estudio serio de la MICROCUENCA, que se hizo a través del PIOM.

Contrario a lo expresado por el Municipio de Medellín, al ente territorial le corresponde realizar todas las acciones necesarias para la recuperación de la faja de terreno de la quebrada y para la disminución del daño al medio ambiente en la zona. Adicionalmente, debe asegurar la adecuada prestación del servicio público de alcantarillado así como la reubicación de las familias asentadas en zona de alto riesgo, a lugares en donde éste pueda ser prestado en condiciones óptimas.

Las competencias de los municipios en materia ambiental se encuentran relacionadas, entre otros, en el Artículo 65 de la Ley 99 de 1993, que dispone:

“Artículo 65º.- Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Adicionado por el art. 12, Decreto Nacional 141 de 2011.

Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales: Ver Fallo Consejo de Estado 0254 de 2001. El Decreto Nacional 141 de 2011 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-276 de 2011

Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.

Dictar, con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.

Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente Ley.

Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental.

Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

**Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización,**

**procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.**

**Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.**

**Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimiento del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.**

Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y micro-cuencas hidrográficas.

Parágrafo.- Las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria a Pequeños Productores, Umatas, prestarán el servicio de asistencia técnica y harán transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales renovables”

Llama la atención entonces, para la Sala, que teniendo conocimiento de la situación en la que se encuentran las familias de la zona, y de las competencias que sobre él recae, desconozca la obligación legal de levantar el inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para los habitantes en razón a su ubicación en un sitio anegadizo, esto es, que se tiene la probabilidad de inundarse. Obligación que debe acatarse, de conformidad con el Artículo 56 de la Ley 9º de 1989 “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, que establece:

**“Artículo 56º.- [Inciso modificado por el art. 5, Ley 2 de 1991](#). Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia procederán a levantar, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, un inventario de los asentamientos humanos **que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos**, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda y reubicarán a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial. **Además, tomarán todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana.** [Ver el literal a\) del art. 80, Ley 9 de 1989](#)**

**Se podrán adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación, en los términos de la presente Ley.**

Cuando se trate de la enajenación voluntaria directa, se podrá prescindir de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 13 de esta Ley. Los inmuebles y mejoras así adquiridos podrán ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes. Adquirido el inmueble, pasará a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió.

**Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehúsan abandonar el sitio, corresponderá al alcalde o al Intendente de San Andrés y Providencia ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas.** Esta orden se considerará, para todos los efectos, como una orden policiva en los términos del Código Nacional de Policía.

Las multas de que trata el numeral 9 del artículo 2 del Decreto-Ley 78 de 1987 ingresarán al tesoro de la entidad que las hubiere impuesto y se destinarán para financiar los programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo.

Las autoridades que incumplieren las obligaciones que se les impone en el presente artículo, incurrirán en el delito de prevaricato por omisión previsto en el artículo 150 del Código Penal, sin que respecto de ellos proceda el beneficio de excarcelación”.

Adicionalmente, el Artículo 69 de la misma Ley establece:

**“Artículo 69°.-** Los alcaldes municipales, el del Distrito Especial de Bogotá y el Intendente de San Andrés y Providencia, de oficio, o a solicitud de cualquier ciudadano directamente o por conducto de la Personería Municipal, podrán iniciar las acciones policivas tendientes a ordenar la desocupación de predios y el lanzamiento de ocupantes de hecho cuando el propietario o su tenedor no haya incoado la acción a que se refiere la Ley 57 de 1905 y su Decreto Reglamentario 992 de 1930, siempre que la ocupación o los asentamientos ilegales que se hayan efectuado, se estén llevando a cabo o que sea previsible determinar que se efectuarán, a juicio del Alcalde o Intendente, atenten o puedan presentar riesgo para la comunidad o cualquier ciudadano o vayan contra las normas de urbanismo y planeación de la localidad.

**Los Alcaldes y el Intendente o quienes hagan sus veces, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 11 de 1986, podrán iniciar de oficio la acción a que se refiere el artículo anterior cuando se presenten ocupaciones de hecho o asentamientos ilegales en las cuales, de conformidad con los reglamentos de usos del suelo o las condiciones físicas del terreno, no esté permitido adelantar construcciones, no sean aptas para ello o de alguna forma presenten riesgos para la seguridad, la tranquilidad o la salubridad de la comunidad.**

Las autoridades a que se refieren los artículos anteriores, al expedir las órdenes de desocupación o lanzamiento, podrán ordenar la demolición de los bienes que se hayan construido sin permiso de autoridad competente, así como también la ejecución de las obras de conservación o restauración del bien inmueble que se estimen necesarias. Las obras que se disponga realizar de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo serán por cuenta del propietario del predio, en el evento que éste no las ejecute en el plazo otorgado por el Alcalde, Intendente o quien haga sus veces. La administración podrá disponer su ejecución y el costo de las mismas, adicionado en un 10% por concepto de administración, se incluirá en las respectivas facturas del impuesto predial, pudiendo cobrarse por jurisdicción coactiva si es del caso.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará sin perjuicio de imposición de las demás sanciones a que se refiere el presente capítulo, así como también de las civiles y penales a que haya lugar. **Ver: Artículo 106 Ley 388 de 1997”**

Finalmente, en cuanto a la posible acción u omisión a cargo del ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ, se tiene que, si bien ésta no es la encargada de la prestación de los servicios públicos, tal como lo expone en la contestación de la demanda, como autoridad ambiental del área urbana, de conformidad con el Artículo 66 de la Ley 99 de 1993 le corresponde ejercer dentro del perímetro urbano las funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, dentro de las que se encuentra, el control de los vertimientos y la disposición de desechos sólidos, además, debe dictar las medidas de corrección y mitigación de daños ambientales.

Es evidente que la ausencia de ejecución de proyectos por el Área Metropolitana en el sector, evidencian un desconocimiento de la Ley **1625 de 2012, ya que le corresponde “Artículo 6°: “Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana”**.

Adicionalmente, la Ley **1450 de 2011** que establece en sus artículos 213 y 214 la competencia de las Áreas metropolitanas en relación con la gestión integral del recurso hídrico. Sin embargo, una interpretación como la que hace el Área Metropolitana, implicaría reconocer que ésta no es competente en el ejercicio de su deber como autoridad ambiental en el Municipio de Medellín.

Es claro que el **Área Metropolitana del Valle de Aburrá** es responsable de las obligaciones ambientales en el perímetro urbano de Medellín, por lo cual, es garante del derecho colectivo a un medioambiente sano, de las personas afectadas por la Picacha. En el expediente se encuentra probado el AMVA, además de las obligaciones que tiene derivadas de la Ley 1625 de 2013, asumió las de autoridad ambiental y, con ello, todas aquellas contenidas en la Ley 99 de 1993, por ello le corresponde realizar las actividades enumeradas en el Artículo 31 de dicha Ley, en especial, las del ordinal 18° y 23°.

Y para culminar este acápite, no cabe duda de la omisión de **CORANTIOQUIA** como autoridad ambiental rural, ya que, de conformidad con el Artículo 31 de la Ley 1523 de 2012, **las CAR apoyarán a los entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán en los planes de ordenamientos de las cuencas.**

Con la declaración de los testigos GLORIA PATRICIA RESTREPO Y JORGE ENRIQUE DELGADO, se puede esclarecer que CORANTIOQUIA conoce de la problemática que existe alrededor de la Quebrada La Picacha, amén de que ha identificado las zonas de riesgo; adicionalmente, hay omisión en el deber de coordinación con el Municipio de Medellín.

De manera que, la omisión de las autoridades ambientales, se evidencia en su inactividad respecto de la problemática de la Quebrada, pese a que, ambas son competentes, ya que ésta tiene una extensión de 12.31 Km<sup>2</sup>, de los cuales el 44.9% es el suelo urbano (jurisdicción del Área Metropolitana del Valle de Aburrá) y el 55.1% comprende el suelo rural (Jurisdicción de CORANTIOQUIA).

#### **4.3 Nexos de causalidad entre la afectación del derecho colectivo y la acción u omisión de las entidades.**

En este caso, es claro que el desconocimiento por parte del Municipio de Medellín del deber que le imponen los Artículos 56 y 66 de la Ley 9° de 1989, y la falta de intervención de la autoridad ambiental, que en este caso son el Área Metropolitana



del Valle de Aburrá y CORANTIOQUIA desembocan en la vulneración de los derechos colectivos.

Con la cartilla AMVA (Microcuenca Quebrada La Picacha, Municipio de Medellín, un espacio natural para el disfrute de todos, expedida por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, y que obra como prueba en el expediente, está probado el riesgo y deterioro ambiental de la microcuenca (fl. 30); ii) las amenazas naturales y vulnerabilidad de la población y la necesidad de llevar a cabo proyectos tales como I) Estudio de factibilidad para el reasentamiento de la población en condiciones de riesgo, al interior de la Microcuenca, de las Veredas San Pablo y Aguas Frías en los Barrios Las Mercedes y las Violetas ii) Desarrollo de un plan de Reubicación de las familias en Alto Riesgo iii) Implementación de la Gestión del Riesgo en la Microcuenca de la Quebrada La Picacha, en el sector Vereda San Pablo y Aguas Frías, y Barrios Las Mercedes y las Violetas. iv) Recuperación de Áreas con amenazas por deslizamientos, inundaciones y avenidas torrenciales v) Recuperación de las características hidráulicas del cauce en sectores de amenaza ante inundaciones y avenidas torrenciales (fl. 31 vuelto) vi) recuperación de las características hidráulicas del cauce en los sectores de amenaza ante inundación de quebrada la Picacha vii) Desarrollo de modelos hidrológicos e hidráulicos e instrumentación hidrometeorológica para el estudio en detalle del sistema de drenaje urbano.

La falta de censo poblacional impide a la Sala entrar a evaluar cuáles familias son las que se encuentran en riesgo de evacuación, a pesar de que así ha sido múltiples veces ordenado al Municipio, por parte del Juzgado 24 Administrativo y del Consejo de Estado, y esto es necesario, ya que muchas de ellas son viviendas ubicadas sobre el cauce o cobertura de la quebrada, lo que conduce a concluir que la ubicación de las mismas implica para la población una amenaza, reflejada jurídicamente en la vulneración del derecho a la seguridad pública y a la construcción de infraestructura respetando las normas técnicas y que genera una obligación inmediata para la administración pública de asumir medidas tendientes a la reubicación de la población allí ubicada.

En el expediente está plenamente probado que se trata de viviendas que están adyacentes a la quebrada y que la población se encuentra en riesgo, está probada la consagración del deber que recae en CORANTIOQUIA, EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN, y el AMVA de intervenir en la zona, así como la conducta omisiva de las últimas frente a esta situación.

De otro lado, sin lugar a dudas, con la ubicación de las viviendas y y la falta de intervención de las autoridades ambientales en la Quebrada el Municipio y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y CORANTIOQUIA, desconocen las obligaciones que sobre él recaen en materia ambiental, tales como el control sobre el manejo ambiental de las cuencas hidrográficas que recaen sobre uno y otro respectivamente.

Finalmente, quiere llamar la atención la Sala frente a la conducta asumida por el ISVIMED, quien, en la contestación de la demanda expresó que había intervenido únicamente el sector de la Playita, quedándose sin otorgar solución a la demás población en zona de riesgo, y oponiendo la ausencia de cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 2339 de 2013, como razón suficiente para no atender a la población vulnerable. Al respecto, quiere la Sala recordarle al ISVIMED, la sentencia que la Corte Constitucional falló en su contra a través de la Sentencia T-681 de 5 de diciembre de 2016, en la cual le ordenó otorgar a la accionante subsidio municipal para vivienda de interés social, aplicando la excepción de inconstitucionalidad para garantizar los derechos fundamentales a sujetos de especial protección constitucional.

Allí la Corte recordó que el desalojo, se materializaría en una situación de vulneración continua para las personas, si de la mano de éste, no se les ofrecen alternativas de vivienda. Así lo señaló la Corte:

“4.3. La jurisprudencia constitucional ha recalcado “el deber de las autoridades nacionales y territoriales de intervenir de forma preventiva en situaciones en que están en riesgo los derechos fundamentales a la vida y a la vivienda digna de las personas que viven en zonas de alto riesgo a esa labor preventiva que implica evacuar y demoler las viviendas de los pobladores de forma inmediata las autoridades deben responder salvaguardando sus bienes y prodigándole albergue temporal y ayudas económicas con miras a la más pronta reubicación de la vivienda de los afectados”[70].

Al tenor de expuesto, esta Corporación ha referido que la administración municipal vulnera el derecho a una vivienda digna cuando no adopta las medidas adecuadas y necesarias para culminar un proceso de reubicación de familias que deben ser desalojadas por encontrarse en zonas de alto riesgo[71]. De igual modo, se ha establecido que sus competencias no se restringen ni se agotan con la reubicación temporal de las personas afectadas cuando se trata de población vulnerable, ya que de nada sirve una solución transitoria si al cabo de un tiempo se deja desamparado nuevamente al ciudadano. Por ello, es necesario que las entidades actúen de manera ejemplar brindando un apoyo para procurar un acceso real y efectivo al derecho a la vivienda.

(...)

En consecuencia, aunque existan las condiciones objetivas para aplicar la causal de impedimento para acceder al subsidio, es posible concluir que ello resultaría desproporcionado en la medida que no se materializó la ayuda anteriormente provista y se legitimaría la consolidación de una situación de vulneración continua. Esto en la medida que, como ya se anotó, la actora debió vivir en arriendo y solo hasta 20 años después logró vivir

en una vivienda propia, que por fuerza mayor debió desalojar, y actualmente tampoco cuenta con un lugar a donde trasladarse desde 2014<sup>191</sup>.

Al mismo tiempo, la Sala advierte que si bien la disposición normativa en cuestión no es en sí misma contraria a la Constitución, en el caso concreto lesiona los derechos fundamentales de la actora al quedar desprovista de la ayuda del Estado. Ello, debido a las peculiaridades de la situación de la demandante y los hechos referidos.

En ese orden de ideas, la Sala encuentra que el Isvimed, la SISF y el Ministerio de Vivienda vulneraron el derecho a la vivienda por abstenerse de aplicar la norma, aún cuando tenían pleno conocimiento de la particular situación de vulnerabilidad de la peticionaria y las consecuencias inconstitucionales que acarrearía su empleo. En ese sentido, al disponer las medidas a través de las cuales se garantizara el pleno uso y goce del derecho a la vivienda, las entidades referidas deberán tener en cuenta lo expuesto”.

#### 4.5 COMPONENTES DE LA ORDEN.

De conformidad con los problemas que fueron identificados, se ampararán los derechos colectivos al medio ambiente sano, a la prevención de desastres técnicamente previsibles y a la vivienda y teniendo en cuenta las soluciones que ya fueron identificadas por el ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ, en el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Microcuenca de la Quebrada La Picacha del Municipio de Medellín, en los que se incluyen las fases de diagnóstico, prospectiva, formulación planificación de la ejecución del plan y seguimiento, la Sala impartirá las órdenes concretas que fueron identificadas por la autoridad ambiental, como prioritarias, para contrarrestar la vulneración de los derechos colectivos a un medioambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, a la previsión de desastres técnicamente previsibles, entre otros, por lo que dispondrá que el **Municipio**, ejecute los proyectos categorizados como “de primer nivel de prioridad”, para lo cual, deberá llevar a cabo:

- I) Estudio de factibilidad para el reasentamiento de la población en condiciones de riesgo, al interior de la Microcuenca, incluyendo, **pero no exclusivamente**, a la Población ubicada en los siguientes sectores: i) guanteros ii) Belén Las violetas iii) Belén Aguas Frías iv) Altavista v) Belén Las Mercedes vi) La isla vii) La Playita, y en las Veredas San Pablo y Aguas Frías en los Barrios Las Mercedes y las Violetas.
- ii) Desarrollo de un plan de Reubicación de las familias en Alto Riesgo.
- iii) Implementación de la Gestión del Riesgo en la Microcuenca de la Quebrada La Picacha, en el sector Vereda San Pablo y Aguas Frías, y Barrios Las Mercedes y las Violetas.

- iv) Recuperación de Áreas con amenazas por deslizamientos, inundaciones y avenidas torrenciales
- v) Recuperación de las características hidráulicas del cauce en sectores de amenaza ante inundaciones y avenidas torrenciales (fl. 31 vuelto)
- vi) recuperación de las características hidráulicas del cauce en los sectores de amenaza ante inundación de quebrada la Picacha.
- vii) Desarrollo de modelos hidrológicos e hidráulicos e instrumentación hidrometeorológica para el estudio en detalle del sistema de drenaje urbano.

2) Asimismo, ordenará al ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ, al Municipio de Medellín y a CORANTIOQUIA, que concerten y reorganicen , en un término de un mes, contado a partir de la ejecutoria de la providencia, un cronograma completo de ejecución del PIOM, y que contenga, dentro del marco de sus funciones, el ajuste **presupuestal del PIOM (PLAN DE ORDENAMIENTO Y MANEJO INTEGRAL DE LA MICROCUENCA) LA PICACHA**, para que comience su implementación total dentro de los 3 meses siguientes, vencido el mes de concertación, reorganización y definición del cronograma, que, en todo caso debe ser público y dado a conocer a la comunidad.

**3)-En cuanto a la prevención del riesgo:** Es deber del Municipio contar con sistemas de alertas tempranas con el fin de evitar o mitigar los desastres naturales, que, teniendo en cuenta el nivel de vulnerabilidad de la comunidad que reside en el territorio, deben informar oportunamente sobre la posibilidad de ocurrencia de un evento que pueda causar daño a la comunidad.

4) En cuanto a los moradores en situación de riesgo: es **urgente el censo poblacional**, a fin de determinar con exactitud, alrededor de toda la Quebrada y no únicamente en un sector de ella, cuáles familias se encuentran en zonas de riesgo mitigables y zonas de riesgo no mitigables, para ello es necesaria la intervención del DAGRD. Para ello, se le concede al Municipio el término de quince (15) días contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, para que acredite el cumplimiento del mismo.

Frente a la necesidad de llevar a cabo el censo, se ha quedado inerme el Municipio de Medellín, a pesar de que, es claro que únicamente lo hizo en el 2011, cuando ocurrió la tragedia por el crecimiento de la quebrada, y, en esta medida, no es posible considerar que atendió a la medida cautelar que fue impartida por el Juzgado 24 Administrativo ni por el Consejo de Estado. Medida, por cuyo

desconocimiento fue sancionado el Alcalde de Medellín y pese a lo cual, no se ha podido hacer el censo.

Este censo, por supuesto, no se limita al sector de la Playita, como lo ha pretendido mostrar el Municipio, ya que, también está probado en el expediente, que se encuentran en riesgo las familias que habitan en forma aledaña a los barrios Cipres Las Mercedes, Belén Las Violetas, San Pablo Belén - Vereda Aguas Frías (Altavista Comuna 70), Vereda Aguas Frías Parte Alta (Comuna 70)

Adicionalmente, debe realizarse un censo con enfoque diferencial, teniendo en cuenta qué familias deben evacuar de manera temporal y cuáles de manera definitiva, por lo cual, en su actividad, el ISVIMED, no puede imponer trabas de tipo administrativo que impida el acceso al subsidio de vivienda a las personas que requieran ser evacuadas, es decir, que, en tanto y en cuanto el DAGRD determine que la vivienda debe ser evacuada de manera definitiva, el Municipio debe ofrecerle una solución habitacional definitiva.

De la misma manera, deben ofrecerse soluciones habitacionales temporales, a quienes se encuentren en situación de riesgo temporal o mitigable.

Una vez se sepa cuáles familias, por su situación de riesgo, deben ser desalojadas, el Municipio de Medellín debe tomar las siguientes medidas:

- i) Notificar al interesado debidamente del plan que se llevará a cabo. (1 mes después del censo)
- ii) “difundir, información previa relevante para el proceso, que incluya una propuesta de restablecimiento de viviendas”, (1 semana después del punto anterior)
- iii) Proveer un tiempo razonable para la revisión del Plan (15 días después del punto)
- iv) Proveer asesoramiento técnico y jurídico a las personas afectadas por el desalojo (1 mes después del punto iii)
- v) celebrar audiencias populares para ofrecer a los particulares afectados, “la oportunidad de criticar la decisión de desalojo forzado y/o de presentar propuestas alternativas de desalojo forzado” (1 semana después del punto iv)
- vi) Ofrecer soluciones habitacionales en caso de desalojo (únicamente a quienes tengan recomendación por parte del DAGRD de evacuación definitiva) (A lo anterior, no podrá oponer situaciones técnicas o actos administrativos que den al traste con la garantía de los derechos

fundamentales de quienes serán desalojados) (2 meses después del punto anterior)

- vii) Cualquier desalojo, que debe estar justificado en que los moradores de esas viviendas se encuentren en situación inminente de riesgo, debe cumplir con los trámites anteriores y contar con la presencia de la Defensoría del Pueblo, además de que el Municipio tiene el deber de habilitar servicios esenciales de salud, seguridad, confort, alimentación, vivienda a precios asequibles; alojamientos seguros y habitables; un espacio adecuado para la protección contra el frío y la lluvia y una ubicación que permita acceder a establecimientos educativos, de salud, centros de cuidado para niños y oportunidades laborales. Se advierte al Municipio que, en cualquiera de estas acciones debe actuar con sumo cuidado, a fin de evitar que estas personas se conviertan en indigentes y sin hogar, expuestos a otras violaciones de derechos humanos.

En contraste con lo anterior, en el expediente se encuentra probado, de manera persistente que el Municipio ha omitido su deber de realizar los listados poblacionales de personas y familias propensas a los procesos de reasentamiento especificando su ubicación en el suelo de riesgo mitigable y no mitigable, a excepción de las ubicadas en el sector de la Playita.

Se recuerda que, tal como lo ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la no realización de estos listados poblacionales, puede atentar contra la convivencia pacífica.

5- Órdenes para el ISVIMED: Se observa que el ISVIMED, en sus múltiples decisiones, ha opuesto la falta de cumplimiento de los requisitos que se encuentran en el Decreto Municipal 2339 de 2013. Se ordena al ISVIMED, otorgar SOLUCIÓN habitacional, a las personas que se encuentren en situación de riesgo inminente y que se encuentren en la PICACHA y que requieran ser desalojadas de manera perentoria, porque su vida se encuentra en peligro, sin oponerles como negativa el contenido del Decreto 2339 de 2013, o cualquier otra disposición cuyo contenido contraría el alcance de los derechos constitucionales fundamentales.

Así, no pueden oponerse requisitos procesales, que dejen desamparadas a las personas que deban ser desalojadas.

Frente a lo anterior, se le pone de presete al ISVIMED, la orden que le fue impartida por la Corte Constitucional Colombiana en sentencia T-681 de 2016, JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, en la cual expresamente inaplicó de manera oficiosa el Decreto 2339 y ordenó otorgar al accionante el subsidio de vivienda.

6. Solución en materia de acceso a servicios públicos domiciliarios: Asimismo, se ORDENA al Municipio de Medellín para que emprenda labores coordinadas con las Empresas Públicas de Medellín, de manera que la población que se encuentra en zonas seguras y de riesgo mitigable, pueda acceder a la infraestructura de servicios públicos, tal como saneamiento básico y alcantarillado. Estas acciones deberán llevarse a cabo tanto en el área rural como en el área urbana de la microcuenca.

## 5. Condena en costas y agencias

Con relación a la condena en costas, tenemos que el artículo 38º de la Ley 472 de 1998 “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”<sup>7</sup> consagra:

“ARTICULO 38. COSTAS. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.”

En sentencia del 1º de marzo de 2011, la Sala Séptima de Decisión de esta Corporación, determinó lo siguiente<sup>20</sup>:

“La norma transcrita regula la condena en costas y la condena en agencias en derecho de forma diferente. Veamos:

a) Para la condena en costas, esto es, para el pago de los gastos surgidos con ocasión del proceso y necesarios para su desarrollo, pero distintas al pago de apoderado, estipula que debe aplicarse las normas que sobre la materia trae el Código de Procedimiento Civil.

Así, pues, el artículo 392, numeral 1º, dispone que “se condenará en costas a la parte vencida en el proceso”, sin que para ello sea necesaria analizar la conducta de la parte, pues dicha condena es objetiva.

En ese orden de ideas, la parte vencida dentro de un proceso instaurado en acción popular, independientemente de la conducta que hubiese desplegado dentro del mismo y de si su actuar estuvo o no precedido de buena fe, debe ser condenada al pago del “valor de los impuestos de timbre, los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, **siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley**”, según lo dispone el artículo 393 ibídem<sup>21</sup>.

b) Respecto de la condena al pago de las agencias en derecho, es decir, de la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la parte vencedora, es indispensable comprobar que la acción popular fue presentada de forma temeraria o de mala fe.

<sup>20</sup> Remitirse a: Tribunal Administrativo de Antioquia. Acción Popular. Actor. Javier Elías Arias Idárraga. Demandado: Municipio de Guarne. Radicado: 05001-33-31-011-2010-00028-01. Segunda Instancia. S7-017-AP.

<sup>21</sup> Al respecto puede consultarse: Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, 10 de mayo de 2007, Radicación número: 68001-23-15-000-2003-01653-01(AP), Actor: Daniel Villamizar Basto, Demandado: Municipio de Bucaramanga y otros

Así, pues, la conducta de la parte vencida dentro del proceso es fundamental para determinar si es procedente o no la condena en costas en derecho, lo que equivale a decir que la misma es subjetiva, contrario a lo que sucede con la condena en costas...”

Respecto al tema de condena en costas y agencias del derecho en las acciones populares, el Consejo de Estado ha sentado la tesis de que aunque dicha condena es objetiva respecto a la parte vencida, de todas formas su reconocimiento requiere debida comprobación. Es así, como en sentencia del 15 de febrero de 2007<sup>22</sup>, el Consejo de Estado sostuvo:

“... el numeral 1°, artículo 392 del CPC, aplicable por remisión del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 transcrito, dispone: “1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código”. Y el artículo 393 del mismo Código establece en su numeral 2° que: “2. La liquidación incluirá los impuestos de timbre, los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado ponente o el juez, aunque se litigue sin apoderado.”.

Esta postura, la reafirmó el Consejo de Estado en reciente providencia en la cual sostuvo:

“Finalmente, entra la Sala examinar si hay lugar a condenar en costas al demandado. Advierte la Sala que a la demanda solo la acompañan dos fotografías cuyo valor no se conoce; la publicación del aviso de la existencia del proceso se hizo con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos; y no se decretó ninguna prueba que estuviera a cargo del actor, luego no se vislumbra que el actor tuviera que sufragar gasto alguno que fuera necesario para el desarrollo del proceso. Visto lo anterior... en el caso sub examine no hay lugar condenar en costas a la Nación – Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, pues no existen elementos de juicio a partir de los cuales se llegue a la certeza de que el actor sufragó gastos para el impulso del proceso que deban ser reconocidos”<sup>23</sup>.

En consecuencia, se niega la condena en costas por ausencia de prueba que acredite que el actor hubiese sufragado gastos necesarios para el desarrollo del proceso.

## 1. MANIFESTACIÓN DE IMPEDIMENTO.

El Magistrado, Doctor JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ, quien hace parte de esta Sala de Decisión, manifestó impedimento para conocer de éste, con base en la causal que se consagra en el numeral 4º del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011, porque

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Consejera ponente: Martha Sofía Sanz Tobón. Bogotá, D.C., 15 de febrero de 2007. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00711-01(AP). Actor: Juan Alejandro Gómez Sánchez. Demandado: Gobernación del Meta

<sup>23</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Bogotá, D.C. octubre (16) de octubre de dos mil catorce (2014). Radicación número: 17001-23-31-000-2010-00494-02(AP). Actor: JAVIER ELIAS ARIAS IDARRAGA. Demandado: MUNICIPIO DE LA DORADA - CALDAS

Página 72 de 77



su cónyuge tiene suscrito diversos poderes con el Municipio de Medellín, para representarla judicialmente y un contrato de prestación de servicio.

El impedimento manifestado por el Magistrado, Doctor JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ, hace relación a que la Dra. MARTA EUGENIA MONROY ESCUDERO tiene contrato vigente con el Municipio de Medellín –demandada en el proceso de la referencia- y que por ello se puede ver afectada su imparcialidad para conocer del mismo.

Se precisa como causal de impedimento la descrita en el numeral 4º del artículo 130 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la cual establece:

“4. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la calidad de asesores o contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados vinculados al proceso, o tengan la condición de representantes legales o socios mayoritarios de una de las sociedades contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados”.

Conforme lo anterior y encontrándose configurada la causal anotada, y teniendo en cuenta que Dra. MARTA EUGENIA MONROY ESCUDERO, es cónyuge del Magistrado, encuentra la Sala que esta circunstancia sí se enmarca dentro de la causal de impedimento consagrada en el numeral 4º del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, a fin de garantizar la transparencia y la imparcialidad que debe presidir la actuación de quienes administran justicia, y por encontrar procedente la causal invocada, se aceptará el impedimento manifestado por el Doctor JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ, declarándolo separado del conocimiento del asunto.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE ORALIDAD**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **FALLA**

**PRIMERO:** Se acepta la manifestación de impedimento propuesta por el Dr. JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ, para conocer del asunto de la referencia.

**SEGUNDO: NO DECLARAN PROBADAS** las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de una conducta activa u omisiva por parte de **CORANTIOQUIA** que genere amenaza o vulneración de algún derecho o interés colectivo.

**TERCERO: NO** Se declara probada la excepción falta de legitimación en la causa por pasiva, presentada por el **ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRA**.

**CUARTO: NO SE DECLARAN PROBADAS LAS EXCEPCIONES** de falta de agotamiento de requisito de procedibilidad; e inexistencia de la vulneración de los derechos y falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Municipio de Medellín.

**QUINTO:** No se declaran probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el ISVIMED.

**SEXTO:** Se ordena proteger los derechos colectivos al goce de un medioambiente sano, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, **el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente** y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes

**SÉPTIMO: En consecuencia se ordena al Municipio de Medellín realizar, de manera urgente, el censo poblacional,** a fin de determinar con exactitud, alrededor de toda la Quebrada y **no únicamente en un sector de ella**, cuáles familias se encuentran en zonas de riesgo mitigables y zonas de riesgo no mitigables, para ello es necesaria la intervención del DAGRD. Para ello, se le concede al Municipio el término de quince (15) días contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, para que acredite el cumplimiento del mismo.

Este censo, por supuesto, no se limita al sector de la Playita, como lo ha pretendido mostrar el Municipio, ya que, también está probado en el expediente, que se encuentran en riesgo las familias que habitan en forma aledaña a los barrios Cipres Las Mercedes, Belén Las Violetas, San Pablo Belén - Vereda Aguas Frías (Altavista Comuna 70), Vereda Aguas Frías Parte Alta (Comuna 70), por lo cual, es necesario censarlas así como a toda la población aledaña que se encuentre en situación de riesgo.

Adicionalmente, debe realizarse un censo con enfoque diferencial, teniendo en cuenta qué familias deben evacuar de manera temporal y cuáles de manera definitiva, por lo cual, en su actividad, el ISVIMED, no puede imponer trabas de tipo

administrativo que impida el acceso al subsidio de vivienda a las personas que requieran ser evacuadas, es decir, que, en tanto y en cuanto el DAGRD determine que la vivienda debe ser evacuada de manera definitiva, el Municipio debe ofrecerle una solución habitacional definitiva.

De la misma manera, deben ofrecerse soluciones habitacionales temporales, a quienes se encuentren en situación de riesgo temporal o mitigable.

Una vez se sepa cuáles familias, por su situación de riesgo, deben ser desalojadas, el Municipio de Medellín debe tomar las siguientes medidas, con el acompañamiento de la Secretaría de Mujeres del Municipio, así como de la Personería de Medellín y la Secretaría de Gobierno Municipal:

- i) Notificar a los interesados debidamente del plan que se llevará a cabo. (1 mes después del censo)
- ii) “difundir, información previa relevante para el proceso, que incluya una propuesta de restablecimiento de viviendas”, (1 semana después del punto i).
- iii) Proveer un tiempo razonable para la revisión del Plan (15 días después del punto ii).
- iv) Proveer asesoramiento técnico y jurídico a las personas afectadas por el desalojo (1 mes después del punto iii)
- v) Celebrar audiencias populares para ofrecer a los particulares afectados, “la oportunidad de criticar la decisión de desalojo forzado y/o de presentar propuestas alternativas de desalojo forzado” (1 semana después del punto iv)
- vi) Ofrecer soluciones habitacionales definitivas en caso de desalojo (únicamente a quienes tengan recomendación por parte del DAGRD de evacuación definitiva) (A lo anterior, no podrá oponer situaciones técnicas o actos administrativos que den al traste con la garantía de los derechos fundamentales de quienes serán desalojados) (2 meses después del punto anterior).
- vii) Cualquier desalojo, que debe estar justificado en que los moradores de esas viviendas se encuentren en situación inminente de riesgo, debe cumplir con los trámites anteriores y contar con la presencia de la Defensoría del Pueblo, además de que el Municipio tiene el deber de habilitar servicios esenciales de salud, seguridad, confort, alimentación, vivienda a precios asequibles; alojamientos seguros y habitables; un espacio adecuado para la protección contra el frío y la lluvia y una ubicación que permita acceder a establecimientos educativos, de salud,

centros de cuidado para niños y oportunidades laborales. Se advierte al Municipio que, en cualquiera de estas acciones debe actuar con sumo cuidado, a fin de evitar que estas personas se conviertan en indigentes y sin hogar, expuestos a otras violaciones de derechos humanos.

Todas estas medidas, deben ser llevadas a cabo, teniendo en cuenta la participación de las mujeres, en especial, de las madres cabeza de familia que residan en el sector.

**OCTAVO:** Se **ORDENA** al **ISVIMED**, previo censo por parte del DAGRD, otorgar **SOLUCIÓN** habitacional permanente, a las personas que se encuentren en situación de riesgo inminente y evacuación definitiva, que se encuentren en la **PICACHA** y que requieran ser desalojadas de manera perentoria, porque su vida se encuentra en peligro, sin oponerles como negativa el contenido del Decreto 2339 de 2013, o cualquier otra disposición cuyo contenido contraríe el alcance de los derechos constitucionales fundamentales

**NOVENO:** Se **ORDENA al Municipio de Medellín**, contar con sistemas de alertas tempranas con el fin de evitar o mitigar los desastres naturales, que, teniendo en cuenta el nivel de vulnerabilidad de la comunidad que reside en el territorio, deben informar oportunamente sobre la posibilidad de ocurrencia de un evento que pueda causar daño a la comunidad.

**DÉCIMO:** Asimismo, se **ORDENA** al Municipio de Medellín que emprenda labores coordinadas con las Empresas Públicas de Medellín, a fin de que la población que se encuentra en zonas seguras y de riesgo mitigable, pueda acceder a la infraestructura de servicios públicos, tal como saneamiento básico y alcantarillado. Estas acciones deberán llevarse a cabo tanto en el área rural como en el área urbana de la microcuenca.

**DÉCIMO PRIMERO:** **SE** ordena al **ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ, al Municipio de Medellín y a CORANTIOQUIA**, que concerten y reorganicen dentro del marco de sus funciones, en un término de un mes, contado a partir de la ejecutoria de la providencia, el ajuste **presupuestal para la implementación urgente, real y efectiva del PIOM (PLAN DE ORDENAMIENTO Y MANEJO INTEGRAL DE LA MICROCUENCA) LA PICACHA** estableciendo un **cronograma para su total implementación**, de manera que comiencen su implementación dentro de los 3 meses siguientes al vencimiento del mes de concertación y reorganización y definición de un nuevo conograma. Este cronograma deberá ser publicado y dado a conocer a la comunidad.

**DÉCIMO SEGUNDO:** Se reconoce personería al Dr. **SERGIO GAVIRIA VÁSQUEZ T.P. 89.129 del CSJ** para representar al ISVIMED, en los términos del poder conferido.

**DÉCIMO TERCERO: CONFORMAR** el Comité para la Verificación del Cumplimiento de la sentencia con el Magistrado Ponente de la presente providencia, el actor popular, un delegado de los coadyuvantes, un delegado de la Defensoría del Pueblo, un Delegado del Municipio de Medellín, un delegado de CORANTIOQUIA, un delegado del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

**DÉCIMO CUARTO: REMITIR** copia de esta providencia a la Defensoría del Pueblo, para que sea incluida en el registro público centralizado de acciones populares previsto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala de la fecha, como consta en **ACTA NÚMERO 63**.

**LOS MAGISTRADOS,**

**ÁLVARO CRUZ RIAÑO**

**JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**