



Radicado No. 44-001-33-40-001-2019-00230-01

Riohacha distrito especial, turístico y cultural¹, veintidós (22) de junio de dos mil veintidós (2022)

Acción	Popular
Radicado	44-001-33-40-001-2019-00230-01
Accionante	Procurador 12 Judicial II agrario y ambiental de Riohacha
Accionado	Municipio de Distracción –La Guajira
Tema	Derechos colectivos a la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente
Sentencia No.	01
Instancia	Segunda
Magistrada Ponente	Hirina Del Rosario Meza Rhénals

I. OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO

Se pronuncia el tribunal administrativo de La Guajira en torno a la impugnación interpuesta por la entidad demandada contra la sentencia de fecha 7 de septiembre de 2021 proferida por el juzgado primero administrativo mixto del circuito de Riohacha (Fl. 121-145), por medio de la cual se amparó el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente².

II. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

En la demanda se pretende se ampare el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, estipulados en el literal l) del artículo 4 de la ley 472 de 1998, de los habitantes del municipio de Distracción –La Guajira y en consecuencia que se ordene al alcalde de ese municipio, que en el término máximo de 3 meses adelante todas las gestiones técnicas, administrativas, interadministrativas, presupuestales, financieras y demás que se requieran para que se incorpore la variable de gestión del riesgo en el POT, PBOT y/o EOT según sea el caso, conforme lo disponen las leyes 388 de 1997 y 1523 de 2012, así como el decreto ley 019 de 2012, reglamentado por el decreto 1077 de 2015, dada su importancia en la planificación del territorio de manera segura para afrontar problemas de cambio climático.

2. Hechos

El demandante indicó que el señor procurador general de la nación expidió la directiva No. 003 del 25 de abril de 2018, a través de la cual se les solicitó a los alcaldes municipales y distritales,

¹ Sede física del tribunal.

² La presente sentencia se dicta con fundamento al expediente compartido vía OneDrive en fecha 2 de junio de 2022 por la secretaría de este tribunal.



Radicado No. 44-001-33-40-001-2019-00230-01

concejos municipales y distritales, consejos territoriales de planeación, personeros municipales y corporaciones autónomas regionales cumplir con la normatividad de gestión del riesgo, incorporando dicha variable en los POT, PBOT y/o EOT según sea el caso conforme lo disponen las leyes 388 de 1997 y 1523 de 2012 así como el decreto ley 019 de 102 reglamentado por el decreto 1077 de 2015, dada su importancia en la planificación del territorio de manera segura para afrontar los problemas de cambio climático.

Manifiesta el actor que mediante oficio No. 442036000-1200-18-297 del 25 de septiembre de 2018, solicitó al director general de la corporación autónoma regional de La Guajira –CORPOGUAJIRA-, que informara si los 15 municipios del departamento de La Guajira, dieron cumplimiento a las leyes 388 de 1997 y 1523 de 2012 así como al decreto ley 019 de 102 reglamentado por el decreto 1077 de 2015 incorporando la variable de gestión del riesgo en los POT, PBOT y/o EOT según sea el caso o el estado de cumplimiento en que se encuentra cada municipio.

Afirmó que mediante oficio SAL-5297 del 9 de octubre de 2018, CORPOGUAJIRA informó que en cuanto a lo que se refiere al municipio de Distracción, este no ha dado cumplimiento a incorporar las condiciones de riesgo en su esquema de ordenamiento territorial- EOT- en cumplimiento del artículo 189 del decreto ley 019 de 2012 y detalla las observaciones realizadas a los municipios.

Adujo que mediante oficio No. 442036000-1200-19-091 del 4 de abril de 2019, solicitó al alcalde municipal de Distracción que adoptara las medidas administrativas y presupuestales que sean del caso para dar cumplimiento al parágrafo 39 del artículo 40 de la ley 1523 de 2012 que les concedió un plazo de un (1) año a partir de la sanción de dicha ley para ajustar los planes de ordenamiento territorial incorporando la gestión del riesgos. Sostiene que del anterior requerimiento no recibió respuesta por parte del alcalde municipal, presumiéndose que no se han adoptado las medidas de protección de los derechos cuya protección se persigue, amen de lo regulado en el artículo 144 de la ley 1437 de 2011 lo que genera la inferencia de que los derechos están siendo vulnerados y requieren su protección.

3. Contestación

Municipio de Distracción

La entidad se opuso a todas y cada una de las pretensiones.

Indicó que no ha adoptado o incluido en su esquema de ordenamiento territorial las condiciones de riesgo, tal como lo contempla el decreto 19 de 2012 ratificado por la directiva No. 003 del 25 de abril de 2015, no obedeciendo ello al capricho de la administración, pues han venido realizando trámites administrativos en aras de lograr el 100% tal cometido, se han expedido actos administrativos de declaratoria de calamidad cada vez que las condiciones lo han requerido, se han aportado recursos considerables cada vez que se requiere, es por ello que no se puede afirmar automáticamente por una descripción legal no atendida formalmente, que se concluya que se está vulnerando los derechos colectivos enunciados en la demanda.



Radicado No. 44-001-33-40-001-2019-00230-01

4. Audiencia de pacto de cumplimiento (Fl. 99)

El 28 de octubre de 2020 se llevó a cabo audiencia de pacto de cumplimiento, a la que solo concurrió el demandante, declarándose fallida la diligencia.

5. Sentencia de primera instancia (Fl. 122)

El juzgado primero administrativo de Riohacha, mediante sentencia adiada septiembre siete (7) de dos mil veintiuno (2021), decidió lo siguiente:

“PRIMERO: AMPARAR los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, de conformidad con las consideraciones que anteceden.

SEGUNDO: ORDENAR al municipio de Distracción - La Guajira, para que en un término no mayor a doce (12) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, adelante y/o concluya todas las gestiones técnicas, administrativas, interadministrativas, presupuestales, financieras, y demás que se requieran para que, se incorpore la Variable de Gestión del Riesgo en el Esquema de Ordenamiento Territorial - EOT, conforme lo dispone las Leyes 388 de 1997 y 1523 de 2012, así como el Decreto Ley 019 de 2012, reglamentado por el Decreto 1077 de 2015.

TERCERO: Conformar un comité para verificar el cumplimiento de la orden contenida dentro de la presente sentencia. El cual estará integrado por el Personero municipal de Distracción, Defensoría del Pueblo, las partes, y el Juez.

CUARTO: Remítase copia de la demanda, del auto admisorio de la demanda y de la presente providencia al Registro Público de acciones populares y de grupo bajo la administración de la Defensoría del Pueblo, en los términos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

QUINTO: Sin costas en la instancia (...)

Luego de evocar el marco jurídico y jurisprudencial atinente a la causa, señaló que la distribución de funciones no implica que las corporaciones autónomas regionales ejerzan la competencia que de manera directa corresponde a los municipios en materia de prevención y atención de desastres, sino que se circunscribe al apoyo y acompañamiento que, para el efecto, requiera la entidad territorial.

Sostuvo que el municipio de Distracción, vulnera el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente estipulado en el literal I), del artículo 4 de la ley 472 de 1998; al no incorporar la variable de gestión del riesgo en el esquema de ordenamiento territorial - EOT, conforme lo disponen las leyes 388 de 1997 y 1523 de 2012, así como el decreto ley 019 de 2012.

En tal sentido, indicó que debía procederse a ordenar al municipio de Distracción – La Guajira que en un término no mayor a doce (12) meses, adelante y/o concluya todas las gestiones técnicas, administrativas, interadministrativas, presupuestales, financieras, y demás que se requieran para que, se incorpore la variable de gestión del riesgo en el esquema de ordenamiento territorial EOT, conforme lo disponen las leyes 388 de 1997 y 1523 de 2012, así como el decreto ley 019 de 2012, reglamentado por el decreto 1077 de 2015, dada su importancia en la planificación del territorio de manera segura, para afrontar los problemas del cambio climático.

Añadió que en cuanto al plazo, consideraba razonable el término de 12 meses, para que el municipio de Distracción – La Guajira, adelante y/o concluya todas las gestiones técnicas, administrativas, interadministrativas, presupuestales, financieras, y demás que se requieran para que se incorpore

Radicado No. 44-001-33-40-001-2019-00230-01

la variable de gestión del riesgo en el esquema de ordenamiento territorial - EOT, esto atendiendo la necesidad de obtener apoyo, asesoramiento y acompañamiento de las entidades respectivas para su realización.

6. Recurso de apelación (Fl. 154)

La entidad demandada apeló la sentencia, solicitando se revoque y/o subsidiariamente se otorgue un mayor término o lapso de tiempo para que el municipio de Distracción pueda iniciar y culminar la carga que se le ordena.

En tal sentido, reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda en el sentido de que si bien no ha gestionado el esquema de ordenamiento territorial EOT, no se encuentran violando ningún derecho fundamental de la ciudadanía.

7. Trámite procesal segunda instancia

Mediante auto fechado 17 de enero de 2022, se declaró inicialmente desierto el recurso de apelación (Fl. 168), decisión contra la que se interpuso recurso de súplica (Fl. 182), recurso que fue desatado mediante providencia de fecha 5 de mayo de 2022 (Fl. 194), en la que la sala de súplica dispuso revocar la providencia y admitir el recurso de apelación.

Mediante auto de fecha 19 de mayo de 2022 (Fl. 215), el despacho ponente obedeció lo resuelto en sede suplica, advirtiéndose que al momento de expedición del proveído, las partes no habían presentado pronunciamiento alguno en relación con los argumentos del recurso, por lo que se dispuso que podrían intervenir dentro del término de ejecutoria del respectivo auto conforme lo regula el numeral 4 del artículo 67 de la ley 2080 de 2021.

En ese sentido, se observa que las partes no se pronunciaron. El ministerio público no conceptuó.

En fecha 2 de junio de 2022, ingresó el asunto al despacho ponente para elaborar proyecto de fallo.

III. CONTROL DE LEGALIDAD

No habiéndose advertido causal de nulidad alguna que invalide lo actuado hasta esta etapa procesal, se procede a resolver de fondo el recurso de alzada, previas las siguientes,

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta corporación es competente para conocer de la impugnación en referencia, al haberse producido en curso de acción popular y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 de la ley 472 de 1998 y 153 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo –CPACA-, según los cuales los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias populares dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.



Radicado No. 44-001-33-40-001-2019-00230-01

2. Problemas jurídicos.

El problema jurídico que se deberá resolver en esta instancia, acorde con la naturaleza de la acción y la competencia material del tribunal³, se concreta en determinar si debe revocarse la sentencia de primera instancia, que determinó que el municipio de Distracción vulneró el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, de los habitantes de dicho municipio, al no haber incorporado la variable de gestión del riesgo en el esquema de ordenamiento territorial –EOT-.

3. Tesis

La sala sustentará que debe confirmarse la decisión adoptada por la a quo, por cuanto se acreditó la vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, tal como pasa a argumentarse.

4. Argumentación normativa y jurisprudencial

4.1 De las acciones populares.

El artículo 88 de la Carta Política las consagra como el medio para la protección constitucional de los derechos e intereses colectivos “*relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella*”.

Esta disposición fue desarrollada por el artículo 2º inciso segundo de la Ley 472 de 1998, señalando que 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. Por su parte, el artículo 9º ibídem dispone que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. De allí que se haya establecido los siguientes requisitos para su procedencia:

-Que exista un interés colectivo amenazado, en peligro o vulnerado por una acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

-Que la acción se promueva durante el tiempo en que subsista la amenaza o peligro al derecho y/o interés colectivo.

-Que la acción se dirija contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo.

³ Se precisa que en materia de acciones populares, en virtud de su naturaleza, el *ad quem* no se encuentra limitado por el recurso de apelación, tal como lo ha señalado el Consejo de Estado en sentencia de veintinueve (29) de octubre (10) de dos mil quince (2015), sala de lo contencioso administrativo, sección tercera-subsección B, Consejera Ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO, Radicación: 66001233100020100034301



Radicado No. 44-001-33-40-001-2019-00230-01

Respecto de las pretensiones de carácter subjetivo o particular la H. Corte Constitucional⁴ ha indicado que *“ese carácter público, implica que el ejercicio de las acciones populares supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante, suponen la posibilidad de que cualquier persona perteneciente a esa comunidad, pueda acudir ante el juez para defender a la colectividad afectada, con lo cual se obtiene de manera simultánea, la protección de su propio interés.”* (Subrayas fuera del texto)

Seguidamente expone la H. Corte Constitucional⁵ que *“la carencia de contenido subjetivo de las acciones populares implica que en principio, no se puede perseguir un resarcimiento de tipo pecuniario en favor de quien promueve el reclamo judicial de un interés colectivo. Solamente, en algunos casos, el legislador ha previsto el reconocimiento de los gastos en que incurra la persona que actúa en defensa del interés público o de una recompensa, que de todas maneras no puede convertirse en el único incentivo que debe tener en mira quien debe obrar más por motivaciones de carácter altruista y solidario, en beneficio de la comunidad de la que forma parte”* (subrayas de la Sala)

4.2. Del derecho colectivo a la seguridad y la prevención de desastres previsible técnicamente.

Sea lo primero señalar que este derecho colectivo está consagrado en la ley 472 de 1998, artículo 4º literal l) y pretende garantizar la prevención de desastres y calamidades de origen natural o humano, lo que conlleva a que se conmine a los entes públicos competentes, para que dentro de sus funciones adopten las medidas, programas y proyectos que sean necesarios y adecuados para resolver de manera efectiva y con anticipación los problemas que aquejen a la comunidad y que resultan previsible y controlables y no solo se reaccione en momento posterior a los desastres.

Respecto a este derecho, el H. Consejo de Estado⁶ ha señalado que tiene un carácter preventivo *“haciendo énfasis en su vocación de “evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad”, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr.,contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).”*

Asimismo la H. Corte Constitucional⁷ consagra una línea jurisprudencial semejante a la del H. Consejo de Estado, al señalar que **“este derecho tiene una faceta colectiva, pero también una individual, desde esta última perspectiva “es aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales**

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, Bogotá, D.C., abril catorce (14) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

⁵ *Ibidem*

⁶ Consejo de Estado. Sección Primera. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., Dieciocho (18) De Mayo De Dos Mil Siete (2017). Radicación Número: 13001-23-31-000-2011-00315-01. Actor: David Leonardo Sandoval. Demandado: La Nación – Presidencia De La Republica y Otros.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-235 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil once (2011).

Radicado No. 44-001-33-40-001-2019-00230-01

que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida, el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades por el Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad.”

4.3. Competencias del municipio en materia de ordenación del territorio y prevención de riesgos de desastres

Es preciso hacer alusión al marco de competencias constitucional y legal que le corresponde a los municipios en materia de ordenación del territorio.

Al respecto, el artículo 311 de la Constitución Política establece que al municipio, como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, le corresponde, entre otras cosas, ordenar el desarrollo de su territorio.

A nivel legal, se cita la ley 9 de 1989, que de acuerdo a la doctrina, marca el punto de partida o nacimiento del derecho urbanístico y en su momento introdujo una serie de novedosos instrumentos de intervención y configuración de la propiedad, como la extinción de dominios, el reajuste de tierras, la expropiación para fines urbanísticos, la contribución para el desarrollo municipal, entre otros⁸.

Posteriormente, se expidió la ley 388 de 1997, cuyo propósito central es el de “armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la ley orgánica del plan de desarrollo, la ley orgánica de áreas metropolitanas y la ley por la que se crea el sistema nacional ambiental” –artículo 1-.

En la ley 388 de 1997 se conceptualiza el ordenamiento territorial y distrital como “*un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales*”.

De acuerdo al artículo 9º de la precitada Ley “*el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal es el Plan de Ordenamiento Territorial que se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo*”.

El mismo artículo prevé que, de acuerdo con el número de habitantes, los planes de ordenamiento del territorio se denominarán:

“a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;

⁸ Evolución legal y jurisprudencial del derecho urbanístico colombiano, Juan Felipe Pinilla Pineda, Universidad de los Andes–Lincon Institute of Land Policy–Fedevivienda, Bogotá, (2003).



Radicado No. 44-001-33-40-001-2019-00230-01

b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;

c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.”

Por su parte, el artículo 10 señala las normas, políticas y directrices que deberán tener en cuenta los municipios y distritos en la elaboración de sus planes:

“ARTÍCULO 10º.-Reglamentado por el Decreto Nacional 2201 de 2003. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia eco sistémica;

c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales:

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.



Radicado No. 44-001-33-40-001-2019-00230-01

4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente Ley.”

Posteriormente, se expidió la ley 1454 de 2011, “*por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*”, que conlleva un mayor avance en la concepción del ordenamiento territorial en Colombia al establecer en su artículo 2 que “*el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia*”.

De acuerdo a lo señalado por el Consejo de Estado, con esta ley se incluyen nuevas nociones y principios rectores en el ámbito del ordenamiento territorial⁹:

“Además de precisar en este nuevo ámbito del ordenamiento territorial las nociones de gradualidad, flexibilidad, desarrollo socialmente justo y ambientalmente sostenible y diversidad cultural y físico geográfica del país, la Ley 1454 de 2011 determina 17 principios rectores del ordenamiento territorial, que no son taxativos, y que sin desconocer la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus asuntos, apuntan a: (i) una descentralización que incluya el traslado de los poderes correspondientes y el aseguramiento de los recursos necesarios; (ii) la posibilidad de que los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera adelanten programas de cooperación con entidades territoriales limítrofes de un Estado; (iii) la promoción del establecimiento de las Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana; (iv) la conciliación del crecimiento económico con la sostenibilidad ambiental; (v) la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial; (vi) la solidaridad y equidad territorial orientadas a que las entidades territoriales de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyen aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población; (vii) el reconocimiento de las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país; (viii) la prospectiva como una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida; (ix) la paz, la convivencia el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado; (x) la asociatividad entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes; (xi) la responsabilidad y transparencia a través de la promoción del control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas; (xii) la búsqueda de la equidad social y el equilibrio territorial así como el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial; (xiii) la promoción de mecanismos asociativos que privilegien la optimización del

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014), radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01 (AP).



Radicado No. 44-001-33-40-001-2019-00230-01

gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento; y (xiv) la posibilidad de que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales.

A lo anterior habría de agregarse la transversalidad, en el entendido que la ordenación del territorio requiere de actuaciones donde converja el conocimiento proporcionado por diferentes disciplinas y sectores al igual que la intervención de diferentes autoridades cuando se trata especialmente del manejo de cuencas hidrográficas.

También considera la Sala que deben añadirse a esos principios, los relacionados con los riesgos del cambio climático, considerando que (i) los planes de ordenamiento territorial deben tomar en cuenta lo establecido en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) que busca reducir el riesgo y los impactos socio-económicos y ambientales asociados a la variabilidad y al cambio climático, y a incorporar la prevención y gestión del riesgo ambiental en las decisiones relacionadas con el desarrollo territorial y sectorial y que (ii) según el reporte N° 4 sobre el manejo del agua bajo circunstancias de incertidumbre y riesgo, un análisis holístico del manejo de los recursos hídricos, debe incluir por parte de las autoridades ambientales una infatigable atención a lo que se ha denominado fuerzas externas, derivadas del hecho de que muchas de las decisiones que afectan el agua no son adoptadas por las autoridades ambientales sino por otros actores de la sociedad civil, el sector empresarial, y actores gubernamentales ajenos al manejo del agua cuyas decisiones relacionadas con la formulación de políticas, destinación de recursos y otros asuntos políticos e instrumentales afectan los recursos hídricos, directamente mediante la ubicación y la demanda, e indirectamente a través de asuntos relacionados con el crecimiento económico, las políticas demográficas y las presiones sociales que influyen las percepciones y actitudes humanas acerca del ambiente, incluyendo los recursos de agua, influyendo a su vez las presiones que la gente ejerce a través de la demanda de agua y sus usos, además de las presiones ejercidas por el cambio climático.”

Igualmente, la ley 1454 de 2011 establece en su artículo 29 una distribución de competencias entre la nación, los departamentos y los municipios en materia de ordenamiento del territorio, correspondiendo a estos últimos:

“(…) 4. Del Municipio

- a) *Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.*
- b) *Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.*
- c) *Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.*

Parágrafo 1°. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación. (…)

Ahora bien, debe igualmente citarse la ley 1551 de 6 de julio de 2012¹⁰, que en su artículo 6° determina que:

“(…) Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:

¹⁰ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.



Radicado No. 44-001-33-40-001-2019-00230-01

(...).

7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional.

(...).

9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.

(...)"

En armonía con las anteriores normas, la ley 1523 de 24 de abril de 2012¹¹, indica que a los alcaldes municipales les corresponde conocer de los riesgos de desastre que se susciten al interior del territorio de su jurisdicción y, a través de los instrumentos de gestión pública, ejecutar las estrategias prioritarias para mitigarlos y eliminarlos:

"Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública." (Se resalta)

Lo anterior, también en concordancia con el artículo 65 de la ley 99 de 1993, que impone al municipio la competencia para: i) planificar y ordenar el territorio de su jurisdicción teniendo en cuenta las determinantes ambientales impuestas por la ley y las corporaciones autónomas regionales.

5. Argumentación fáctica - probatoria

5.1 Hechos relevantes probados

Militan en el expediente, las siguientes pruebas relevantes para dirimir la alzada:

- Copia de la directiva No. 003 del 25 de abril de 2018, suscrita por el procurador general de la nación, para la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los planes de ordenamiento territorial (Fl. 10-13)

¹¹ "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones". (Artículo 14).

Radicado No. 44-001-33-40-001-2019-00230-01

- Copia del oficio No. 442036000-1200-18-297 del 25 de septiembre de 2018, mediante el cual la parte accionante requirió al director general de la corporación autónoma regional de La Guajira –CORPOGUAJIRA–, que informara si los 15 municipios del departamento de La Guajira, dieron cumplimiento a las leyes 388 de 1997 y 1523 de 2012 así como el decreto ley 019 de 102 reglamentado por el decreto 1077 de 2015 incorporando la variable de gestión del riesgo en los POT, PBOT y/o EOT según sea el caso o el estado de cumplimiento en que se encuentra cada municipio (Fl. 14)
- Copia del oficio No. SAL - 5297 del 9 de octubre de 2018, suscrito por el director general de CORPOGUAJIRA (Fl. 15-21)
- Copia del oficio No. 442036000-1200-19-091 del 4 de abril de 2019, en el que la parte accionante solicitó al alcalde municipal de Distracción que adoptara las medidas administrativas y presupuestales que sean del caso para dar cumplimiento al parágrafo 39 del artículo 40 de la ley 1523 de 2012, que les concedió un plazo de un (1) año a partir de la sanción de dicha ley para ajustar los planes de ordenamiento territorial incorporando la gestión del riesgo (Fl. 22-23)
- Copia de la planilla de correo de servicios postales 472, Guía No RA104561834CO con constancia de recibido del 10 de abril de 2019.

6. Solución a la causa constitucional

El procurador 12 judicial II agrario y ambiental de Riohacha presentó acción popular encaminada a que se ampare el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de los habitantes del municipio de Distracción –La Guajira y en consecuencia que se ordene al alcalde de ese municipio, que adelante todas las gestiones técnicas, administrativas, interadministrativas, presupuestales, financieras y demás que se requieran para que se incorpore la variable de gestión del riesgo en el POT, PBOT, y/o EOT según sea el caso, conforme lo dispone las leyes 388 de 1997 y 1523 de 2012, así como el decreto ley 019 de 2012, reglamentado por el decreto 1077 de 2015 y dada su importancia en la planificación del territorio de manera segura para afrontar problemas de cambio climático.

En la sentencia de primera instancia, la juez accedió al amparo, al encontrar que el ente territorial no ha incorporado la variable de gestión del riesgo en el esquema de ordenamiento territorial - EOT, conforme lo disponen las leyes 388 de 1997 y 1523 de 2012, así como el decreto ley 019 de 2012, razón por la cual le ordenó al municipio de Distracción, que en un término no mayor a doce (12) meses, contados a partir de la notificación de dicha providencia, adelante y/o concluya todas las gestiones técnicas, administrativas, interadministrativas, presupuestales, financieras, y demás que se requieran para que, se incorpore la variable de gestión del riesgo en el esquema de ordenamiento territorial EOT, acorde con las leyes 388 de 1997 y 1523 de 2012, así como con el decreto ley 019 de 2012, reglamentado por el decreto 1077 de 2015, dada su importancia en la planificación del territorio de manera segura, para afrontar los problemas del cambio climático.

La decisión fue apelada por la entidad territorial demandada, quien solicitó se revoque y/o subsidiariamente se otorgue un mayor término o lapso de tiempo para que el municipio de Distracción pueda iniciar y culminar la carga que se le ordena.



Radicado No. 44-001-33-40-001-2019-00230-01

De manera previa al análisis de fondo del problema jurídico planteado, debe indicarse que en lo que atañe a la legitimación en la causa por activa, se tiene que la acción ha sido ejercida por el procurador 12 judicial agrario y ambiental, en desarrollo de las competencias previstas en los artículos 118¹² y 277¹³ de la Constitución Política, que le confieren la titularidad para ejercer las acciones pertinentes para el cumplimiento del deber misional que el Constituyente le ha asignado a la procuraduría general de la nación.

Precisado lo anterior, y de conformidad con el marco jurídico que ha sido expuesto, la sala procede a desatar el problema jurídico planteado, así:

En primer lugar, debe indicarse que mediante oficio SAL - 5297 del 9 de octubre de 2018, la corporación autónoma regional de La Guajira – CORPOGUAJIRA, informó en cuanto al municipio de Distracción, que el mismo no ha dado cumplimiento a incorporar las variables de riesgo en su esquema de ordenamiento territorial EOT- en cumplimiento del artículo 189 del decreto ley 19 de 2012.

Este hecho no es controvertido por el municipio de Distracción, quien tanto en la contestación como la impugnación, reconoció que, en efecto, no ha dado cumplimiento a incorporar las variables de riesgos en el esquema de ordenamiento territorial EOT

Siendo este hecho jurídicamente relevante de cara a esclarecer la causa, se tiene que al contrastarlo con el contenido obligacional que compete a los municipios y al que se ha hecho alusión en el acápite 4.4. de esta providencia, se observa sin lugar a dudas el incumplimiento de esas obligaciones, esencialmente la establecida en el parágrafo del artículo 14 de la ley 1523 de 2012, que impone a los alcaldes y a la administración municipal, el deber de integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres a través de los planes de ordenamiento territorial, en este caso, en el esquema de ordenamiento territorial -EOT.

En ese orden de ideas, como se ha dicho en aparte anterior, el derecho colectivo a la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente, busca prevenir desastres y calamidades de origen natural o humano e impone a los entes públicos competentes, dentro de sus funciones, la protección de estos derechos y realizar todas las medidas, programas y proyectos que sean necesarios y adecuados para resolver de manera efectiva y con anticipación los problemas que aquejen a la comunidad y que resultan previsibles y controlables, puesto que no solo deben tener

¹² ARTICULO 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

¹³ ARTICULO 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.
3. Defender los intereses de la sociedad.
4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.
7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.
8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.
9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.
10. Las demás que determine la ley.

Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias.

Radicado No. 44-001-33-40-001-2019-00230-01

una reacción posterior a los desastres, resultando claro que el hecho de que un ente territorial no incorpore dentro de su EOT las acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, conlleva una afectación del derecho colectivo en mención, pues implica que el municipio no ha realizado todas las medidas necesarias y adecuadas para resolver efectivamente y con anticipación los problemas que resulten previsibles y controlables.

En otras palabras, siendo que el derecho colectivo en cuestión hace énfasis en el carácter preventivo de las medidas que deben adoptarse por las autoridades públicas y siendo el EOT un instrumento que por ley debe plasmar las acciones estratégicas y prioritarias para la prevención del riesgo, es evidente que la no incorporación de esa variable en dicho instrumento, vulnera el derecho colectivo en cuestión.

En consecuencia, siendo evidente la afectación del derecho colectivo, en este caso de los habitantes del municipio de Distracción por la falta de adopción de las medidas para su protección y prevención, la conclusión no puede ser otra que la de dispensar el amparo, como lo dispuso la juez de primer grado en la sentencia apelada.

Finalmente, debe el tribunal referirse al plazo fijado por la *a quo* para adoptar el remedio judicial que conlleve a la cesación de la desprotección del derecho colectivo amparado.

Al respecto, se observa que se otorgó un término máximo de doce (12) meses para que el municipio de Distracción adelantara y concluyera todas las gestiones técnicas, administrativas, interadministrativas, presupuestales, financieras, y demás que se requieran para incorporar al EOT, la referida variable.

En el recurso de apelación se reprochó tal decisión, solicitando que se ampliara dicho término.

Al respecto, lo primero que debe señalarse es que en acciones como la presente, el juez goza de amplias facultades para hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre cualquier derecho o intereses colectivos que se adviertan dentro del proceso, restituyendo las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

En ese sentido, analizado el plazo de doce (12) meses que fue concedido, se encuentra que este es lo suficientemente prudencial y razonable, esto es, se ajusta a los parámetros establecidos en el inciso 3° del artículo 34 de la ley 472 de 1998, dada la complejidad que puede revestir la orden, ponderada en todo caso, con la necesidad de satisfacer de manera pronta la protección al derecho colectivo amparado.

Adicionalmente, no se puede perder de vista que la entidad demandada solo se limitó a afirmar que el plazo era insuficiente, sin aportar argumentos o elementos que acompañaran y brindaran respaldo a dicha afirmación. En ese orden, se despachará desfavorablemente el recurso de apelación y se confirmará íntegramente la decisión de primera instancia.

Igualmente, el tribunal no pasa por alto el hecho que, desde la solicitud realizada por el actor en sede administrativa - 4 de abril de 2019 - hasta la fecha de la presente providencia - 22 de junio de 2022-, ha transcurrido un plazo superior a 3 años, sin que el ente demandado adopte medidas para zanjar la situación, por lo que, ampliar el plazo concedido por el *a quo* para que la entidad accionada adelante y concluya todas las gestiones para incorporar al EOT la referida variable, resulta desproporcionado ante la necesidad de cumplir con la obligación de adoptar medidas para la



Radicado No. 44-001-33-40-001-2019-00230-01

prevención del riesgo en que se pueden ver afectados los habitantes del municipio de Distracción y con ello se garantice la protección del derecho colectivo que viene siendo vulnerado por la entidad territorial con su actuar omisivo.

7. Condena en costas

El artículo 38 de la ley 472 de 1998 dispone que el juez popular aplicará las normas del procedimiento civil relativas a las costas, salvo en lo dispuesto sobre costas al demandante, las cuales, al momento de imponérselas, se valorará la temeridad o mala fe.

En ese sentido, se destaca que la sala de decisión especial No. 27 del Consejo de Estado, con ponencia de la Consejera Rocío Araujo Oñate, profirió sentencia de unificación en fecha 6 de agosto de 2019¹⁴, en la que señaló que el artículo 38 de la ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del código general del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.

En torno a ello, sería del caso condenar en costas en la presente causa a la parte apelante vencida, sin embargo, dado que la acción popular ha sido promovida por el procurador 12 judicial agrario y ambiental en ejercicio de las funciones misionales de la procuraduría general de la nación, y no advirtiéndose que se hayan causado gastos procesales en esta segunda instancia¹⁵, el tribunal se abstendrá de condenar en costas.

En mérito de lo expuesto, el tribunal administrativo de La Guajira, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de fecha siete (7) de septiembre de 2021 proferida por el juzgado primero administrativo mixto del circuito de Riohacha, mediante la cual se amparó el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, de los habitantes del municipio de Distracción –La Guajira. Lo anterior, de conformidad con las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas de segunda instancia.

TERCERO: Ejecutoriado el presente proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente dentro de los cinco (5) días siguientes al juzgado de origen para lo de su cargo, previas las desanotaciones del caso. Atiéndase por secretaría que se trata de un asunto constitucional que involucra derechos colectivos

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de Decisión Especial No. 27. Magistrada ponente: Rocío Araujo Oñate Bogotá D.C., seis (6) de agosto de dos mil diecinueve (2019) " Referencia: Mecanismo de Revisión Eventual – Acción Popular. Radicación: 15001-33-33-007-2017-00036-01.

¹⁵ Observándose inactividad procesal por parte del actor popular.



Radicado No. 44-001-33-40-001-2019-00230-01

y que por tanto la devolución o cualquier trámite posterior que se genere, debe ser gestionado con prioridad y celeridad.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El proyecto de esta providencia fue estudiado y decidido en sesión de la fecha.

Las Magistradas

HIRINA DEL ROSARIO MEZA RHENALS

CARMEN CECILIA PLATA JIMÉNEZ

MARÍA DEL PILAR VELOZA PARRA
(Ausente en situación administrativa de permiso)

Sentencia No. 01 de 22 de junio de 2022 en la que se decide *CONFIRMAR la sentencia de fecha siete (7) de septiembre de 2021 proferida por el juzgado primero administrativo mixto del circuito de Riohacha, mediante la cual se amparó el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, de los habitantes del municipio de Distracción –La Guajira. Lo anterior, de conformidad con las razones expuestas en precedencia.*

Firmado Por:

Hirina Del Rosario Meza Rhenals

Magistrado

Mixto 003

Tribunal Administrativo De Riohacha - La Guajira

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: 37137715c8150ae0b3eb37c5e0c30a1d6b44487a373a5e0e19138bd481d45db1

Documento generado en 05/07/2022 05:22:07 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>