

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 250002341000201801000-00
Demandante: LUIS ALMÉCIGA Y OTROS
Demandado: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ S.A. ESP Y OTROS
MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Agotados los trámites procesales inherentes, la Sala profiere sentencia de primera instancia dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, con el fin de resolver sobre la demanda instaurada por los señores Luis Alméciga, Jorge Abel Vanegas Beltrán y Jorge Guevara Moreno contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP; la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR; la Gobernación de Cundinamarca; y el Municipio de La Calera.

Los actores populares solicitaron el amparo de los derechos e intereses colectivos: i) a la seguridad y salubridad públicas y ii) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

El Tribunal, mediante auto de 19 de febrero de 2019, admitió la demanda y ordenó su notificación a las demandadas.

1. La demanda

El actor popular formuló las siguientes pretensiones (Fl.6).

"PRIMERO: Que se amparen los derechos colectivos, mencionados dentro de los hechos.

SEGUNDO: Que como consecuencia se ordene a las empresas (sic) de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá "E.A.A.B." y demás demandados, para que den prioridad a nuestra solicitud planteada en la parte inicial de la petición, a fin de que sean protegidos los derechos colectivos que como miembros de la comunidad tenemos, teniendo en cuenta que ya han pasado 25 años desde que se puso en funcionamiento el embalse San Rafael y no conocemos los verdaderos planes de manejo ni los compromisos reales y concretos de tal manera que, en una posible emergencia, la población pueda tener tiempo de salir de sus casas y protegerse en las zonas altas.

TERCERO.- Que se ordene una implementación de las alarmas en los sitios estratégicos que verdaderamente garanticen la seguridad de la población caleruna del casco urbano y zonas aledañas al río Teusacá en una situación de emergencia, por una posible avalancha de la represa San Rafael de La Calera.

CUARTO: Se ordene respetar la determinación de la Comunidad (sic) del sector urbano y zonas rivereñas del río Teusacá de La Calera que desde hace varios años, viene pidiendo a gritos una mayor atención a nuestro derecho a la seguridad.

QUINTO.- Se ordene dotar de todos los elementos necesarios como ambulancias, lanchas, y demás elementos que garanticen la seguridad de los habitantes del sector urbano y zonas aledañas a la represa.

SEXTO.- Ordenar capacitar al personal encargado y a la comunidad que vive en el perímetro urbano y demás sitios estratégicos de acuerdo al concepto técnico de los especialistas y además que el plan de alarmas y la pedagogía de alerta sea efectivo."

Las pretensiones anteriores tienen fundamento en los siguientes **hechos**.

La comunidad caleruna está en riesgo de ser víctima de una catástrofe por la acción omisiva de los sujetos intervinientes, debido a la ejecución irresponsable del Embalse de San Rafael.

La comunidad desconoce los acuerdos concretos a los que ha llegado el Municipio de La Calera con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR.

Las respuestas dadas (no señaló por parte de cuál de las demandadas) a las solicitudes que constan de información fotográfica tomada en los años 2009, 2010 y 2011, no colman las expectativas de la comunidad,

pues con ellas no se prueba que se han ejecutado acciones para prevenir un desastre.

Al Municipio de La Calera le corresponde, en ejercicio del artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, la formulación, ejecución y manejo de medidas y acciones para la reducción de los diferentes riesgos con el propósito de contribuir a la seguridad, el bienestar y la calidad de vida de sus habitantes.

Sin embargo, el Municipio de La Calera no ha liderado junto con la Empresa de Acueducto de Bogotá S.A. ESP, los estudios correspondientes para la prevención del riesgo no ha puesto en funcionamiento los planes de manejo de seguridad y contingencia. En otras palabras, las acciones de la administración, no han sido contundentes con respecto a la obligada (E.A.A.B), con quien se firmó una serie de compromisos que no se han cumplido.

Por su parte, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca no ha cumplido con su obligación de retribución al municipio de pago de impuesto, lo mismo que la Gobernación.

No se conoce un verdadero cumplimiento de la obligación consistente en ejecutar un plan de manejo real para La Calera, pues las autoridades accionadas hacen referencia al "*Plan Chingana*", que tiene cobertura para varios municipios; pero nunca se ha hecho referencia, específicamente, a la zona urbana del Municipio de La Calera, para contrarrestar riesgos en caso de que el Embalse de San Rafael se desborde, afectando la parte urbana del Municipio de La Calera y las áreas ribereñas del Río Teusacá.

Hace 9 años se indagó a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP, sobre el plan de contingencia que debe existir para la seguridad de la comunidad. Las alarmas, al parecer, se han instalado

pero no tienen cobertura para el perímetro urbano, y en los simulacros realizados no han funcionado. El Plan de Emergencia presentado es exclusivo para el área del Embalse de San Rafael, y lo que en realidad se necesita es un plan completo que comprenda el perímetro urbano de La Calera. Señaló que, al parecer, la E.A.A.B. instaló las alarmas para el sector urbano, pero no funcionaron, pues se encuentran mal instaladas y, además, no tienen energía para funcionar.

Las autoridades involucradas no han aceptado la conformación de un comité de verificación para el funcionamiento del plan.

2. Contestación de la demanda

Según el informe secretarial que obra a folio 469, el término para contestar la demanda venció el 12 de marzo de 2019. Las accionadas presentaron, a través de sus apoderados, las correspondientes contestaciones.

2.1 Gobernación de Cundinamarca

Mediante escrito presentado el 8 de marzo de 2019, la Gobernación de Cundinamarca contestó la demanda en el sentido de oponerse a la prosperidad de las pretensiones, por los siguientes motivos (Fls. 267 a 277).

De una parte, señaló que al tenor de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los alcaldes, como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional en el Distrito y el Municipio. En tal sentido, 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 (sic).

Sin embargo, no hay que olvidar que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP, como propietaria del Embalse de San Rafael, asumió una serie de obligaciones que fueron consolidadas en el Contrato Interadministrativo suscrito con el Municipio de La Calera el 28 de abril de 1992 y su modificatorio de 28 de diciembre de 1995. Se resalta, precisamente, la entrega del Plan de Prevención y Atención de Desastres que cubriera, además de la ruptura de la presa, movimientos sísmicos y otros riesgos que puedan preverse como consecuencia de la construcción del embalse, así como el compromiso de atender a su costa obras civiles que requiera el plan.

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP, tiene previsto un “Plan de Contingencia del Embalse San Rafael”, elaborado por la firma INGETEC-INGENIEROS CONSULTORES, en julio de 2017, que consisten en el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de riesgos operacionales y ambientales asociados a las obras que componen el Plan de Manejo Ambiental del Embalse San Rafael.

En dicho plan, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP, anunció la adquisición de sirenas electrónicas a través del proceso de Licitación pública No. ICSM- 081 - 2017 por un valor de \$116.355.915.404, que cerraría el 6 de octubre de 2017.

En consideración del apoderado de la Gobernación de Cundinamarca, existen obligaciones que persisten para el Municipio de La Calera, la CAR y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP, de acuerdo con las competencias funcionales de cada una de las entidades y que, de hecho, son sujetos procesales en el marco de esta acción.

No se registra vulneración alguna de los derechos colectivos señalados por los actores que se le puedan endilgar al Departamento de

Cundinamarca, toda vez que en los términos del tenor literal del libelo de la demanda, se hacen señalamientos de incumplimiento sobre tareas que, en su oportunidad, fueron taxativamente definidas, bien por el propio legislador o bien por acuerdo de las partes en el mencionado contrato interadministrativo.

Con base en lo anterior, propuso la excepción denominada “*inexistencia de derechos colectivos vulnerados por el Departamento de Cundinamarca*”.

2.2 Municipio de La Calera

A través de su apoderado, el Municipio de La Calera presentó contestación a la demanda. Se opuso a todas las pretensiones de la demanda (Fls. 375 a 377), con fundamento en lo siguiente.

Contrario a lo manifestado por los actores, la comunidad caleruna nunca ha estado al borde del peligro o riesgo de una catástrofe. Las entidades accionadas siempre han estado pendientes del tema y nunca han hecho caso omiso a las solicitudes y recomendaciones brindadas por la comunidad y por los organismos competentes.

En cuanto a las pretensiones, se opuso a la prosperidad de las mismas. En su concepto, las mismas carecen de veracidad y de asidero jurídico, tal y como lo demuestran los documentos aportados con la contestación de la demanda. Allí se puede evidenciar, que se están llevando a cabo planes de seguridad y de alerta para la seguridad de la Comunidad Caleruna, en la eventualidad de que se presente una emergencia por el desbordamiento del embalse San Rafael.

Propone como excepciones, las siguientes: i) ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de fundamentos de derecho, de normas violadas,

hechos y concepto de la violación; y ii) Indebida formulación de pretensiones.

2.3 Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Mediante apoderado, la CAR presentó contestación a la demanda. Solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda por considerar que la entidad no ha vulnerado, ni mucho menos ha amenazado ningún derecho colectivo que reclama la parte actora (Fls. 429 a 439).

En primer lugar, señaló que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP, cuenta con el respectivo Plan de Contingencias para el Embalse de San Rafael.

En segundo lugar, refiere que el papel de las corporaciones autónomas regionales, es subsidiario y complementario con respecto de la labor de alcaldías y gobernaciones, y estará enfocado al apoyo de las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio, lo cual no exime a los alcaldes y gobernadores de su responsabilidad en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres.

Afirmó que de conformidad con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 41 de la Ley 1523 de 2012, los organismos de planificación nacionales, regionales, departamentales, distritales y municipales, seguirán las orientaciones y directrices señalados en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo y contemplarán las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia.

Sobre todo en lo que tiene que ver con la incorporación del riesgo de desastres como una determinante ambiental que debe ser considerada en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Por su parte, los gobernadores y alcaldes, como conductores del sistema nacional en sus

niveles, son responsables de la implementación de los procesos de la gestión de riesgo.

Finalmente, sostiene que para la época en que se construyó el embalse San Rafael, se encontraban vigentes los artículos 27 y 28 del Decreto 2811 de 1974 y conforme a tales normas la CAR, mediante Resolución No. 2818 del 2 de diciembre de 1984, exigió a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP una serie de requisitos previos.

Mediante Resolución No. 5216 del 2 de octubre de 1991, se aprobó por parte de la Corporación, el Estudio Ecológico y Ambiental, para la construcción del Embalse de San Rafael y se expidió un permiso de localización.

Finalmente, señaló que la CAR, en ejercicio de sus funciones como administradora del medio ambiente y de los recursos naturales, mediante resoluciones Nos. 2165 y 2166 del 18 de octubre de 2016, determinó la zona de protección del Río Teusacá por la parte alta y por la baja, conforme lo disponen, entre otros, el Decreto 1076 de 2015 y, en materia de prevención del riesgo, conforme al artículo 40 de la Ley 1523 de 2012. Con ello, se garantiza que las rondas del Río Teusacá, se encuentran delimitadas y, de este modo, se brinda protección no solo al recurso hídrico y a los recursos naturales renovables asociados sino, de igual forma, a las comunidades vecinas.

2.4 Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP

Mediante escrito que obra de folios 1 a 24 del cuaderno aparte, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A.ESP, a través de su apoderado, contestó la demanda.

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones, pues en su concepto carecen de soporte técnico y desconocen la realidad de las actuaciones

realizadas por la empresa para el monitoreo de las estructuras del Embalse de San Rafael.

Aclara que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP, desde el momento en que se otorgó la viabilidad técnica y ambiental para la construcción del Embalse de San Rafael, dispuso de los recursos técnicos para monitorear las condiciones de las filtraciones, así como de los instrumentos instalados para tal fin.

La contestación de la demanda, se divide en los siguientes acápite:

No agotamiento del requisito de procedibilidad del artículo 144 del C.P.A.C.A.

El apoderado de la E.A.A.B. S.A. ESP, luego de hacer un recuento normativo y jurisprudencial acerca del requisito de procedibilidad en las acciones populares, sostiene que aunque dentro de las pruebas documentales obra un derecho de petición dirigido a la E.A.A.B. con fecha 3 de abril de 2017, lo cierto es que el mismo no puede entenderse como aquel exigido en la Ley 1437 de 2011.

El objeto del derecho de petición fue una solicitud de información sobre el Plan de Emergencia y Contingencia del Embalse de San Rafael, pero en el mismo no se solicitó la adopción de medidas necesarias de protección del derecho colectivo amenazado o violado. De otro lado, quien interpuso el derecho de petición fue el señor Juan Pablo Avellaneda Zambrano, quien no es actor popular en el marco de esta acción, requisito que establece el requisito 144 del C.P.A.C.A.

Indicó que si bien la ley no determina un tiempo entre el agotamiento del requisito de procedibilidad y la presentación de la demanda, lo cierto es que el mismo debe guardar relación con la inmediatez desarrollada por la jurisprudencia para otro tipo de acciones. Para el presente caso, el

derecho de petición fue presentado el 3 de abril de 2017 y la demanda se presentó el 17 de agosto de 2018.

Excepción de inexistencia de daño, amenaza o peligro

Sostiene que el Embalse de San Rafael es una represa localizada en el Municipio de La Calera, a 12 kilómetros de Bogotá, y el proyecto se realizó con el fin de suministrar agua a gran parte del norte de la capital y a municipios cercanos como La Calera, Sopó y Guasca.

Como antecedente de la construcción del embalse en cabeza de la E.A.A.B. S.A. ESP, figura el Convenio Interadministrativo suscrito entre el Municipio de La Calera y la empresa, de fecha 28 de abril de 1992.

En la cláusula segunda de tal convenio, se establecieron las obligaciones de la empresa. Se señalan, entre otras, la elaboración de un Plan de Contingencia para el Embalse San Rafael.

Desde el llenado del embalse, en el año 1996, se han realizado monitoreos acerca de las filtraciones y de los instrumentos instalados para tal fin (piezómetros).

Con respecto al Plan de Contingencia del Embalse San Rafael, el primero data del año 1995, por lo que se han hecho trabajos de actualización. Dicho plan consta de dos versiones, una corresponde al año 1995, la otra al 2008. Posteriormente, la EAAB S.A. ESP, actualizó el Plan de Contingencia con base en lo establecido en la Ley 1523 de 24 de abril de 2012 *“por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*, el cual fue presentado ante la comunidad.

Precisó que en el año 2014 la E.A.A.B. S.A. ESP, contrató la instalación de sensores de nivel en el cauce del Río Teusacá, aguas abajo de la

presa El Tambor, Embalse de San Rafael. Igualmente, se ajustó el sistema de alertas y se hizo la instalación del sistema de alarmas en el casco urbano del Municipio de La Calera, según lo acordado con las autoridades municipales. La E. A. A. B. S. A. ESP, mediante comunicaciones periódicas ha informado sobre los avances en la implementación del Sistema de Alarmas Fase II, proceso contratado por la empresa desde finales de 2017.

Afirmó que la E.A.A.B. S.A. ESP, siempre ha dado respuesta clara y oportuna a todos los requerimientos de la comunidad. Ejemplo de ello es el Oficio No. 25320-2015-500 de noviembre de 2015, dirigido a los habitantes del Barrio Flandes, en el cual se hizo un recuento de lo llevado a cabo en el último año, en el cual se instaló un Sistema de Alarmas Fase I y se realizó un simulacro en junio de 2015.

Mediante Oficio No. 2017-03332 del 28 de abril de 2017, se remitió a la comunidad el Plan de Contingencia del Embalse de San Rafael y se programó su presentación en reunión que se llevó a cabo el 13 de junio de 2017. Entre otros asuntos, se informó a la comunidad que el mencionado plan se encontraba en la página web de la empresa, al igual que los informes de monitoreo. Incluso, la información en tiempo real en relación con el caudal de agua que ingresa al embalse por el Río Teusacá y la que se evacua por la descarga de fondo de la presa El Tambor, la cual se puede consultar en la mencionada página web.

Indicó que la firma ISATECK S.A.S., realizó diferentes charlas enfocadas al “*qué hacer*” en caso de que se presente una emergencia. Este proceso fue coordinado con la Alcaldía de la Calera y demás autoridades competentes. Sin embargo, la asistencia a dichas charlas no fue la esperada.

Instalación de alarmas y su cobertura en el perímetro urbano

Afirmó que la E.A.A.B. S.A. ESP, sí implementó un sistema de alertas tempranas. Dentro del sistema, se instalaron dos computadoras, una cámara de video, un sensor de nivel adicional a los existentes, que tienen como función monitorear constantemente el nivel del Río Teusacá y, por último, tres sirenas instaladas estratégicamente, una en el puente del paseo real, otra en la sede de la Defensa Civil y la tercera en la Escuela Altamar.

Actualmente, la E.A.A.B. S.A. ESP, viene implementando la Fase II del sistema de alertas tempranas en desarrollo del Contrato No. 10125300-1140 de 2017, celebrado con la firma EPIC PTFW, en cuyo alcance esta incluida la instalación y puesta en operación de una alarma sonora con la capacidad suficiente para ser escuchada en el Municipio de La Calera.

En 23 años de funcionamiento del Embalse de San Rafael, no se han presentado eventos de avalancha e inundación. Como prueba de lo anterior, el apoderado de la parte accionada allegó con la contestación de la demanda un informe generado por la Dirección de Ingeniería Especializada de la E.A.A.B. S.A. ESP

No se configuran los elementos que estructuran la responsabilidad por violación a los derechos colectivos

Todas las actuaciones adelantadas por la E.A.A.B. S.A. ESP desde el inicio de la construcción y puesta en funcionamiento del Embalse de San Rafael hasta la fecha, llevan a establecer que los reclamos en los que fundan los actores populares la acción se han cumplido a cabalidad. Tanto en la elaboración y actualización del Plan de Contingencia, en la instalación de un sistema de alarmas, en la debida información a la comunidad acerca de su existencia y alcance así como en relación con cada una de las obligaciones asumidas con el Municipio de La Calera, mediante el Convenio Interadministrativo suscrito.

3. Audiencia de Pacto de Cumplimiento

La Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento se llevó a cabo el día 20 de junio de 2019. Se declaró fallida por cuanto ninguna de las partes presentó fórmula conciliatoria (Fls.495 a 499).

4. Alegatos de conclusión

Mediante providencia de 4 de septiembre de 2019, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión (Fl.582).

Revisado el expediente, el Departamento de Cundinamarca, el Municipio de La Calera, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, presentaron sus correspondientes alegatos de conclusión.

4.1 Departamento de Cundinamarca

De folios 584 a 590, obra el escrito de alegatos de conclusión allegado por el Departamento de Cundinamarca.

Se reiteran los argumentos de defensa que fueron expuestos en la contestación de la demanda.

4.2 Municipio de La Calera

De folios 591 a 594 del expediente, obra el escrito de alegatos de conclusión allegado por el Municipio de La Calera.

Se reiteran los argumentos de la contestación de la demanda y se propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva “por

inexistencia de derechos colectivos vulnerados por el Municipio de La Calera”.

Sostiene que la protección de los derechos colectivos pretendidos por los actores, implica una serie de pretensiones en torno al incumplimiento por parte de la E.A.A.B. S.A. ESP, relacionado con el alcance de las obligaciones adquiridas al suscribir el Convenio Interadministrativo en el año 1992, modificado en el año 1995.

Las obligaciones que en consideración del Municipio de La Calera, no han sido cumplidas por la E.A.A.B. S.A. ESP, son las siguientes: i) la instalación de alarmas y su funcionamiento inspeccionado; ii) el establecimiento de una zona para el desplazamiento de la población; iii) la indicación de unas zonas de evacuación de la población; iv) la señalización de las diferentes rutas; v) el alistamiento de personal calificado e idóneo; vi) la dotación de equipos de radiocomunicación; vii) la realización de simulacros de evacuación; viii) la falta la comunicación del área encargada del Plan de Contingencia de la E.A.A.B. S.A. ESP con el equipo coordinador del Municipio de la Calera.

En tal sentido, el apoderado de La Calera considera que el Municipio al que representa no tiene a su cargo las obligaciones previamente señaladas y, por lo tanto, no tiene por qué asumir cargas económicas y logísticas que afecten su presupuesto, toda vez que se trata de un incumplimiento de la Ley 56 de 1981 por parte de la E.A.A.B. S.A. ESP y del Convenio Interadministrativo de 1992.

4.3 Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP

Señala que si bien en la Audiencia de Pacto de Cumplimiento el Despacho decretó un informe Técnico a cargo de la Unidad Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, para que un experto indicara la eficacia de las alarmas instaladas y emitiera su opinión acerca de la pertinencia y utilidad del Plan de Contingencia, lo cierto es que la

UNGRD informó que no cuenta con un experto que se pueda designar para verificar la información solicitada por el Despacho, pues la pertinencia y utilidad del Plan de Contingencia, debe realizarla la entidad que lo adoptó en los términos del Decreto 2157 de 2017.

Así las cosas, es la E.A.A.B. S.A. ESP, a quien le corresponde realizar la revisión y ajuste del Plan de Contingencia, por lo que el 19 de julio de 2019, en cumplimiento de lo dispuesto en la Audiencia de Pacto de Cumplimiento, se aportó el informe elaborado por personal especializado en el Plan de Contingencias del Embalse de San Rafael, sobre “*sus versiones, actualizaciones y alcances*”. En consecuencia, considera que dicho informe, al provenir de la entidad que adoptó el Plan de Contingencias, es la prueba pertinente y conducente para demostrar la eficacia de las alarmas instaladas y la pertinencia y utilidad del Plan de Contingencia.

Señaló que el mencionado Plan presenta como ítems de contenido: i) el proceso de conocimiento del riesgo; ii) el proceso de reducción de riesgo; y iii) el proceso de manejo del desastre.

Pone de presente que el Procurador 29 Judicial II para asuntos administrativos, solicitó mediante Oficio No. 38 información relacionada con el Convenio Interadministrativo del 28 de abril de 1992 en el marco de la presente acción popular. La respuesta a la solicitud, fue aportada en medio magnético.

En lo demás, al revisar el contenido del escrito de alegatos, se reitera lo expuesto en la contestación de la demanda.

4.4 Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

De folios 639 a 643 del expediente obra el escrito de alegatos de conclusión presentado por el apoderado de la CAR. Se reiteran los argumentos de la contestación de la demanda.

5. Concepto del Ministerio Público

Revisado el expediente, el Ministerio Público no presentó concepto dentro del marco de la presente acción popular.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Agotados los trámites inherentes a la acción impetrada y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procederá a emitir el fallo correspondiente.

Esta Corporación es competente para conocer en primera instancia de las acciones populares presentadas contra entidades del orden nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 152, numeral 16, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Con el fin de abordar el estudio del caso, la Sala desarrollará el siguiente orden. (i) Establecerá el problema jurídico por resolver y los alcances del análisis de la Sala, atendiendo al medio de control presentado por el actor. (ii) Resolverá sobre el agotamiento del requisito de procedibilidad de la petición previa, cuestionada por el apoderado de la E.A.A.B. S.A. ESP. (iii) Analizará los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados o amenazados, desde una perspectiva normativa y jurisprudencial. Finalmente, (iv) examinará el caso concreto para establecer la existencia de amenaza o vulneración de los derechos invocados.

1. El problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP, el Municipio de La Calera, el

Departamento de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, han vulnerado o amenazado los derechos colectivos invocados en la demanda, esto es, a la seguridad y salubridad públicas y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por la falta de medidas de prevención y gestión del riesgo ante un eventual desbordamiento del Embalse de San Rafael.

2. Cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

En el escrito de contestación de la demanda, el apoderado de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP, afirma que en el presente caso, no se dio cumplimiento al requisito de procedibilidad de solicitud previa de que trata el artículo 144 del C.P.A.C.A., por tres razones que ya fueron enunciados en apartes anteriores, a saber.

- i) El derecho de petición presentado ante la E.A.A.B. S.A. ESP, no tuvo como objeto el cese de la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, sino la solicitud de información sobre el Plan de Contingencia.
- ii) La persona que interpuso el escrito en ejercicio del derecho de petición, no se encuentra dentro del grupo de los actores de la acción popular. Y
- iii) que transcurrió más de un año entre la radicación del escrito, en ejercicio del derecho de petición, y la presentación de la demanda.

El planteamiento anterior será desestimado por este Tribunal por cuanto la inconformidad de que se trata fue formulada por la EAAB S.A. ESP en la contestación de la demanda. El momento oportuno para ello, era mediante la interposición del correspondiente recurso con respecto al auto admisorio de la demanda, circunstancia que no ocurrió.

Como se trata de un requisito de procedibilidad del medio de control, su cuestionamiento debe ser realizado en esa fase preliminar del procedimiento, porque sería la misma etapa en la que el juez de la acción popular podría haber dispuesto el rechazo de la demanda, como ha ocurrido en varias providencias dictadas por este Tribunal.

Sin embargo, una vez revisados los medios de prueba documental que fueron allegadas con la demanda, se observa que los actores populares cumplieron con el referido requisito de procedibilidad. En los folios 139 a 142 del expediente se advierte una “*solicitud de adopción de medidas tendientes a proteger los derechos y los intereses colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles*”, presentada por los señores Jorge Abel Venegas Beltrán y Jorge Guevara Moreno, la cual tiene sello de radicado ante la Alcaldía del Municipio de La Calera (15 de agosto de 2017), ante la CAR (29 de agosto de 2017), ante la Gobernación de Cundinamarca (29 de agosto de 2017) y ante **la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (29 de agosto de 2017)**.

Una lectura de la solicitud que se comenta, permite concluir que contrario a lo expuesto por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP, la parte actora sí agotó el requisito de procedibilidad de la solicitud previa, pues con el escrito de agosto de 2017, presentado por quienes ahora actúan como actores populares, se pidió a las accionadas la adopción de medidas urgentes, a saber: la actualización del Plan de Riesgos, especialmente para el Municipio de La Calera; la implementación del Plan de Riesgos incluyendo obras y/ o infraestructura que sea necesaria; una verdadera socialización con la comunidad; y el nombramiento de un Comité Verificador de las acciones preventivas contempladas en el Plan de Riesgos.

De otro lado, se observa que la prueba documental a la que se hace referencia para fundamentar el cuestionamiento con respecto al

cumplimiento del requisito de procedibilidad, es un escrito en ejercicio del derecho de petición del 3 de abril de 2017 mediante el cual se solicitó por parte de un ciudadano información sobre el Plan de Contingencia del Embalse de San Rafael, pero este no fue aportado por la parte actora con el fin de demostrar el agotamiento del requisito de procedibilidad y tampoco fue tenido en cuenta por el Despacho en el momento de efectuar el estudio de admisión de la demanda.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Tribunal continuará con el examen de fondo del presente asunto.

3. Marco normativo y jurisprudencial de los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados

La Sala procederá al análisis del marco normativo y jurisprudencial que rige los derechos colectivos presuntamente vulnerados, cuyo amparo se pidió en la demanda.

3.1 Derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas

La jurisprudencia del Consejo de Estado en la sentencia de 15 de mayo de 2014, radicado 2010-00609-01(AP), Consejero Ponente Guillermo Vargas Ayala, ha señalado lo siguiente con respecto a este derecho colectivo.

“(…)

La importancia del cuidado de la salud de las personas y de una adecuada gestión de su entorno, en tanto que aspectos esenciales para la efectividad del derecho a la vida y de otros postulados cardinales del Estado social de derecho como la dignidad humana o la libertad, se evidencia en lo previsto por el artículo 366 de la Carta, que además de señalar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida como fines sociales del Estado, define como objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

Su carácter primordial se plasma también en el artículo 49 Constitucional, que encomienda al Estado la responsabilidad de asegurar a todas las

personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, al tiempo que impone a todos el deber de “procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad”. Reflejo de esta última previsión es lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 95 de la Ley Fundamental, que erige en deber ciudadano, expresión del principio de solidaridad, responder con acciones humanitarias “ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.

1. El ordenamiento nacional ha previsto un régimen de responsabilidad de los productores de bienes y servicios que, entre otras, atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios.
2. La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo:

“(…) constituyen **las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos.** Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.”¹

En este orden de ideas y dada la amplitud de su radio de acción, los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas “se pueden garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública y de tranquilidad que permitan la vida en comunidad y, por consiguiente, faciliten la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad”². En consecuencia, es claro para la Sala que su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa (actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva.” (Destaca la Sala).

Conforme a lo expuesto, el propósito de protección del derecho de que se trata tiene un ámbito preciso, a saber, la abstención de determinadas conductas que resulten contrarias de ese interés colectivo, así como el despliegue de conductas que aseguren las condiciones esenciales de salud pública y de tranquilidad que permitan la vida en comunidad y faciliten la convivencia pacífica de la sociedad.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 5 de octubre de 2009, Rad. No. 19001-23-31-000-2005-00067-01.C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, Rad. No. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). C.P.: Enrique Gil Botero.

3.2 Derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles.

El derecho a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles se encuentra previsto en el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, y aunque no tiene una definición legal o constitucional, la jurisprudencia se ha encargado de acotar sus alcances.

“(…) En el informe de ponencia sobre derechos colectivos, presentado por los constituyentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero se afirmó *“En verdad el ser humano tiene derecho a vivir libre de peligros y riesgos públicos, razón por la cual no debe estar expuesto, a sabiendas, a daños contingentes capaces de afectar su integridad personal o patrimonial.”*³

A su vez el artículo 2° de la Ley 46 de 1988 que crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, define el desastre como *“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.”*

De acuerdo con las anteriores definiciones, es posible concluir que la consagración legal de este derecho colectivo **pretende garantizar que la comunidad no esté expuesta a sufrir un daño grave originado en un fenómeno natural o por la acción del hombre en forma accidental, cuando estas circunstancias pueden ser evitadas.**

Para que proceda la protección de este derecho a través de la acción popular, **basta que una comunidad geográficamente determinada sea vulnerable a padecer un evento que tenga el carácter de catastrófico.**

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.

³ 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.

(...)⁴

Como se colige de la jurisprudencia transcrita, el derecho e interés colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres previsible técnicamente busca que las comunidades no estén expuestas a daños o alteraciones en sus condiciones de vida, ocasionados por la naturaleza o por el proceder accidental del ser humano cuando tales daños o alteraciones se pueden evitar.

Este derecho colectivo ha tenido un importante desarrollo con motivo de la expedición de la Ley 1523 de 2012, 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, de la cual resultan destacables los siguientes apartes.

La gestión del riesgo de desastres es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible (artículo 1).

Del mismo modo, se precisó que la gestión del riesgo de desastres es una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, **los derechos e intereses colectivos**, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, esta intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorialmente sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población (artículo 1, párrafo 1).

⁴ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 11 de junio de 2004, Consejera Ponente Dra. Ligia López Díaz, 2000-0285 (AP).

La responsabilidad en la gestión del riesgo es de todas las autoridades y los habitantes del territorio colombiano. En cumplimiento de esta responsabilidad las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo (artículo 2).

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante el sistema nacional) es el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos así como la información atinente a la temática, que se aplican de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país (artículo 5).

Las instancias de dirección del sistema nacional son el Presidente de la República, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Gobernador y el Alcalde en su respectiva comprensión territorial (artículo 9).

Los gobernadores y los alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos de las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su comprensión territorial (artículo 12). El alcalde es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el respectivo distrito o municipio (artículo 14).

Los consejos departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo de desastres son las instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres de la entidad territorial correspondiente (artículo 27).

Están compuestos por el gobernador o alcalde o su delegado, el director de la entidad o dependencia de gestión del riesgo, los directores de las

entidades de servicios públicos o sus delegados, un representante de cada una de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible dentro de la respectiva comprensión territorial, el director de la Defensa Civil colombiana o quien haga sus veces dentro de la respectiva comprensión territorial, el director de la Cruz Roja colombiana o quien haga sus veces dentro de la respectiva comprensión territorial, el delegado de bomberos de la respectiva entidad territorial, un secretario de despacho departamental o municipal, designado para ello por el gobernador o alcalde, y el comandante de la policía en la respectiva comprensión territorial (artículo 28).

Las corporaciones autónomas regionales apoyarán a las entidades territoriales de su comprensión territorial ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo (artículo 31).

Los tres niveles de gobierno formularán e implementarán planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del sistema nacional, en el marco de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo del desastre, como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación (artículo 32).

Las autoridades departamentales, distritales y municipales formularán y concertarán con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva comprensión territorial (artículo 37).

Los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas hidrográficas y de planificación del desarrollo en los diferentes niveles del gobierno, deberán integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socio ambiental y, considerar, el riesgo de

desastres como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones del riesgo (artículo 39).

Como puede apreciarse, la Ley 1523 de 2012 estableció un conjunto de medios de acción, dentro de los que se encuentran comprendidos competencias, instrumentos e instancias de coordinación para el conocimiento del riesgo, su reducción y, de ser necesario, recuperación en situaciones de desastre.

También resulta bastante claro que el enfoque del sistema nacional de que se trata, es el de precaver la ocurrencia de desastres mediante una gestión eficaz del riesgo. Esto significa que las entidades públicas, privadas y comunitarias, concernidas en cada caso, deben contribuir para el logro propuesto por el marco regulatorio que se comenta.

4. Estudio del caso

Conforme a los hechos planteados en la demanda, la vulneración de los derechos colectivos previamente señalados se presenta debido a la ausencia de instrumentos técnicos y de planificación que permitan realizar una gestión adecuada del riesgo, consistente en un eventual rebosamiento del Embalse de San Rafael, debido a la falta de implementación de un adecuado sistema de alarmas.

Por su parte, las accionadas, a través de las respectivas contestaciones de la demanda, se opusieron a la prosperidad de las pretensiones.

El Departamento de Cundinamarca, propuso una excepción que denominó "*inexistencia de derechos colectivos vulnerados por el Departamento de Cundinamarca*", el cual constituye un argumento de defensa que se analizará, luego de efectuar un estudio sobre los medios de prueba que obran en el expediente.

El Municipio de La Calera, por su parte, propuso en la contestación de la demanda las excepciones de: i) ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de fundamentos de derecho, de normas violadas, de concepto de violación de cargos y hechos; y ii) indebida formulación de pretensiones.

Sin embargo, al revisar los argumentos con base en los cuales fundamenta dichas excepciones, el Tribunal aprecia que aquellos tienen plena relación directa con el sustento de las razones de la defensa. En tal sentido, los argumentos que allí se esgrimen serán resueltos al momento de analizar el acervo probatorio que obra dentro del expediente.

De otro lado, al revisar el escrito de alegatos de conclusión, allegado por el Municipio de La Calera, se observa que este propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. No obstante, la misma no será objeto de estudio puesto que, de conformidad con el artículo 23 de la Ley 472 de 1998, la oportunidad para proponerlas es con la contestación de la demanda, y esto no sucedió en el presente caso.

Finalmente, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, en el escrito de contestación de la demanda, propuso como excepciones las siguientes: i) inexistencia de daño, amenaza o peligro; ii) falta de configuración de los elementos que estructuran la responsabilidad por violación de los derechos colectivos. Tales planteamientos, a juicio de este Tribunal, son fundamentos de la defensa y no excepciones. Por lo tanto, serán resueltos al momento de analizar la situación de fondo, de cara al acervo probatorio que obra dentro del expediente.

Una vez resuelto lo anterior, la Sala procederá a estudiar los medios de prueba con los que se cuenta.

Contrato Interadministrativo suscrito entre el Municipio de La Calera y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Santa Fe de Bogotá D.C. (Fls. 13 a 28)

El mencionado contrato se suscribió el 28 de abril de 1992, para la construcción del Embalse de San Rafael, en comprensión territorial del Municipio de La Calera.

En la cláusula segunda, se estipularon las obligaciones de la empresa, en la del literal “L” se convino la siguiente: *“Entregar en el término de doce (12) meses el plan de prevención y atención de desastres que cubra además de la ruptura de la presa, movimientos sísmicos y otros riesgos que puedan preverse como consecuencia de la construcción del Embalse y atender a su costa las obras civiles que requiera dicho plan, en concordancia con el Decreto 919 de 1989 del Gobierno Nacional”*

Contrato Modificatorio No. 1 al Contrato Interadministrativo suscrito entre el Municipio de La Calera y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP (Fls.35 a 44)

Firmado el 28 de diciembre de 1995. Se modificó la cláusula segunda del Contrato Interadministrativo inicial, relacionada con las “obligaciones de la empresa”, y en el Literal L se estableció *“LA EMPRESA enviará a la Oficina de Atención y Prevención de Desastres de la Presidencia de la República, EL PLAN DE CONTINGENCIA DEL EMBALSE SAN RAFAEL” para estudio y aprobación de dicha oficina, dentro de los quince (15) días siguientes a la firma del presente documento. Así mismo se enviará una copia de dicho PLAN al Comité Local de La Calera. Las obras civiles que recomienda el PLAN serán ejecutadas por la EMPRESA, en concordancia con el Decreto 919 de 1989 del Gobierno Nacional. En ningún caso, se iniciará el llenado definitivo previsto para el tercer trimestre de 1998, sin haber sido aprobado el plan de contingencia del Embalse San Rafael, por parte de la Presidencia de la República.”*

“PLAN DE CONTINGENCIA O ACCION PARA EL PERÍMETRO URBANO -SAT SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA” (Fis. 50 a 65)

Se trata de un documento elaborado por la Alcaldía de La Calera. En su contenido se encuentran los aspectos generales del Municipio, la definición de alerta temprana; los pasos que deben seguirse para contar con un Sistema de Alerta Temprana eficiente; posteriormente, se encuentran descritas las actividades que deben implementarse en los meses previos a la temporada de la ola invernal; igualmente, se definieron los temas transversales a considerar, tales como la participación de las comunidades, el enfoque de amenazas múltiples, la perspectiva de género y la diversidad y gobernabilidad adecuadas, así como los arreglos institucionales.

De igual forma, se menciona la importancia de implementar un sistema de alarmas para la evacuación, salvación de vidas y de bienes materiales, si hay lugar a ello; además, se plantea un protocolo de actuación que comprende los siguientes pasos: aviso inicial de precipitación; movilización de brigadas y equipos; definición del nivel de atención y establecimiento del puesto de mando unificado; plan de acción para la atención del evento; requerimientos logísticos; requerimientos de apoyo local y nacional; monitoreo de áreas afectadas, reporte final y evaluación de los afectados.

Finamente, obra a folios 69 y 70, una guía denominada “*Plan Familiar de Emergencia*”, entregado por la Alcaldía de La Calera, en el que se dan unas orientaciones e indican unos pasos a seguir en caso de alguna emergencia.

Términos de referencia obra civil: Construcción o mantenimiento (Fis. 73 a 86)

Se trata de la documentación de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP., de octubre de 2013, relacionada con la ejecución de obras y la puesta en funcionamiento de los sistemas de alarma de los embalses San Rafael y Chuza.

Describe la necesidad del proyecto: *“La Empresa como dueña y operadora de la infraestructura embalse de San Rafael y embalse de Chuza con su infraestructura conexa, y con base en lo establecido en el Plan de Contingencia, y los sistemas de alerta, requiere contratar un suministro e instalación de los equipos de monitoreo y alarma de los niveles de agua en el cauce del río Teusacá, aguas abajo de la presa de Golillas.”*

En el marco del mencionado contrato, se incluyeron los siguientes elementos. Suministro e instalación de sensor de nivel Puente Av. Paseo Real; suministro e instalación de sensor de nivel vertedero Embalse de San Rafael; suministro e instalación de cámara “IP”, descarga de fondo embalse San Rafael; suministro e instalación de equipos de monitoreo, PC, Sirena en sitios 1 y 2, definidos por el Municipio de La Calera, incluye adecuaciones eléctricas, cableado, canalización, resanes, mortero y pintura; y sistemas de comunicación de datos, vía GPRS.

En el Formulario No. 1. *“divulgación, información, preparación y realización del simulacro en el municipio de La Calera, por riesgo de inundación embalse San Rafael, conforme con lo establecido en el Plan de Contingencia”*, se contrató la adquisición de material divulgativo y de kit de emergencias; la organización, proceso preparatorio y coordinación interinstitucional; y un simulacro que incluye equipos de comunicación, refrigerios, uniformes y personal coordinador.

PLAN DE CONTINGENCIA PARA EL EMBALSE SAN RAFAEL (Fis. 282 a 345)

En el marco del Contrato No. 2-02-25300-0585-2016, la sociedad INGETEC, ingenieros consultores, elaboró el Plan de Contingencia para el Embalse de San Rafael, con fecha julio de 2017.

En primer lugar, se indica que el Plan fue el resultado de un proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los riesgos operacionales y ambientales asociados a las obras que componen el Plan de Manejo Ambiental del Embalse de San Rafael; y que el mismo está enmarcado en tres procesos: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo del desastre.

Indican que el objetivo del plan es *“Desarrollar una herramienta para la prevención y atención de emergencias potenciales que puedan amenazar la integridad de los trabajadores, **la comunidad** y el ambiente, en el área de construcción y operación de las obras que componen el Plan de Manejo Ambiental, ubicado en el municipio de la Calera, departamento de Cundinamarca.”*, y uno de los objetivos específicos es: *“Definir acciones y lineamientos generales en el proceso de Manejo de Desastre para las posibles contingencias identificadas y evaluadas, con base en la priorización de riesgos.”*

Con respecto a la amenaza por inundación, según el Plan de Contingencia, está podría presentarse aguas abajo del embalse; la situación más crítica se viviría en el casco urbano del Municipio de La Calera, lugar en el que la ausencia de planificación y control en los márgenes del Río Teusacá, ha propiciado la ocupación de zonas de riesgo con asentamientos humanos permanentes.

No obstante, un análisis comparativo de los valores de las alturas medias de agua para diferentes periodos de retorno y escenarios de ocurrencia de inundaciones, contenida en dicho documento, pudo establecer que en

la zona delimitada entre la presa El Tambor hasta el inicio del casco urbano de la Calera, es **improbable** una amenaza por inundación.

Lo anterior, está señalado en el Plan de Contingencia, de la siguiente manera: *“De este análisis cabe resaltar la reducción de las inundaciones para la Zona A entre un 16 % y un 53% para periodos de retorno entre 2 y 500 años; de 15%- 35% para la Zona B y de 16% para la zona baja (C). Teniendo en cuenta lo anterior, el área donde se ubicarán las obras que hacen parte del PMA (Filtros y PTAR) presenta una probabilidad de amenaza por inundación **improbable**”*

En el acápite denominado proceso del manejo del desastre, se definió el Plan Estratégico y la integración del Comité para la prevención y atención de emergencias.

En lo que tiene que ver con las comunicaciones, en caso de una emergencia que sobrepase el área de influencia puntual e involucre o requiera la comunicación y/ o participación de los municipios de su área de influencia, se siguen los mismos pasos al interior de la EAAB. Hacia el municipio, se prevé la activación de la comunicación a través del Gerente del Sistema Maestro, quien avisará al Alcalde respectivo y este al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y a la comunidad. Si el evento adquiere una categoría de Nivel III, el Gerente de la empresa activará la participación de los organismos de apoyo del orden Distrital o Nacional.

Como instrumento de apoyo, se conformaron los Directorios Interno y Externo. El primero, incluye la información de los funcionarios de la EAAB, que tienen relación directa con la atención de emergencias en el Embalse, bien en el nivel directivo o en el nivel operativo. El segundo, contiene información sobre las entidades de socorro para la atención de emergencias, centros de atención médica hospitalaria y comités de prevención y atención de desastres y organismos de socorro, tanto

locales como departamentales y nacionales, así como la información de la alcaldía del Municipio de La Calera.

De otro lado, se señaló que para mejorar las comunicaciones entre el municipio y la EAAB, se consideró la posibilidad de generar un canal de comunicación directo, mediante la dotación de un radio con la frecuencia del Acueducto ubicado en la Central de Comunicaciones y un radio del Municipio ubicado en el Embalse, “***sin embargo esta opción aún no se ha ejecutado y está pendiente de aprobación.***”

En la parte final del documento, se enumeran los procedimientos básicos y planes de contingencia en casos de incendios y explosiones y eventos sísmicos.

MANUAL DE EVACUACIÓN DEL MUNICIPIO DE LA CALERA (Fis. 346 a 350)

Dicho documento fue elaborado por la firma ISATECK. Al revisar su contenido, se trata de un manual básico en el que se explican los casos en los que se debe realizar una evacuación, las rutas de evacuación, los sitios de encuentro de La Calera y las recomendaciones para evacuar edificios y casas.

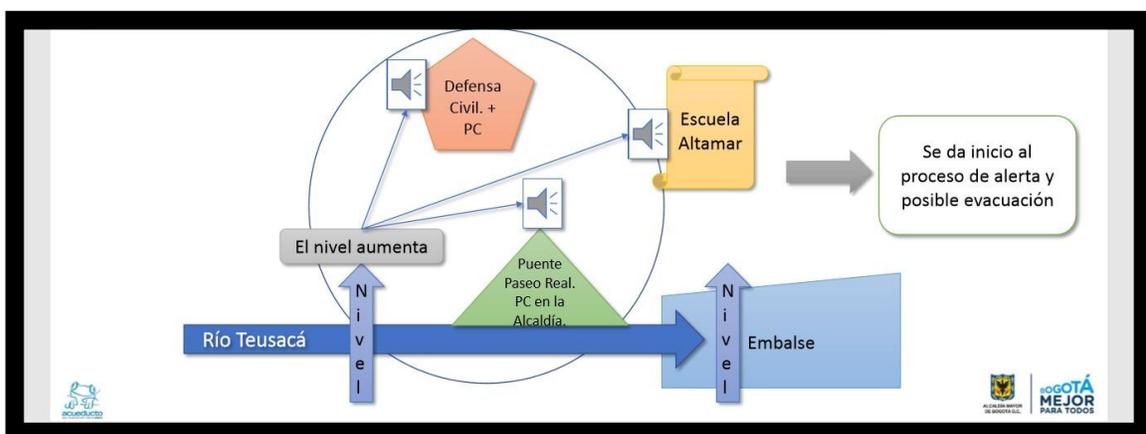
Informe del Plan de Contingencia, presentado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, septiembre de 2017 (Fis. 351 a 373)

En lo que respecta a la ejecución del Plan de Contingencia, se señaló que el mismo estaba siendo ejecutado en su mayoría, excepto en lo que tiene que ver con la instalación y puesta en marcha de un complemento del actual sistema de alarmas.

De otro lado, se señaló que mediante el contrato de consultoría N° 1-2-25300-910-2016 celebrado con C&U Instrumentación, cuyo objeto es el “*MONITOREO DE LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS OBRAS CIVILES DE LA INFRAESTRUCTURA ASOCIADA A LOS SISTEMAS DE ABASTECIMIENTO, RED MATRIZ DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO TRONCAL DE LA GERENCIA CORPORATIVA DEL SISTEMA MAESTRO*”, se llevó a cabo el monitoreo de la infraestructura del Embalse de San Rafael.

En el apartado de gestión del riesgo, se realizó un monitoreo a la estructura del dique auxiliar y de la presa principal, el cual consiste en la medición de filtraciones y de la cantidad de agua que fluye en estas estructuras; con el fin de determinar la estabilidad e identificar posibles puntos críticos, en los cuales se actúa para prevenir cualquier situación adversa.

El sistema del Embalse de San Rafael cuenta con un sistema de alarmas, el cual alerta sobre el incremento del nivel del agua (paso de caudal). Este sistema se encuentra establecido para dar aviso en tres sitios del municipio:



Así mismo, se señaló que la adquisición de sirenas electrónicas se realizará en el proceso de Licitación pública No. ICSM-0851-2017 por un valor de \$116.355.915.404 que cerraba el 6 de octubre de 2017.

**“INFORME DEL PLAN DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA,
SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS Y DE ALARMAS. EMBALSE DE
SAN RAFAEL” (FIs.512 a 521)**

Dando cumplimiento a la prueba decretada en la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP, a través de su Dirección de Abastecimiento, Gerencia Corporativa del Sistema Maestro, allegó al expediente un informe actualizado a julio de 2019, que contiene los siguiente aspectos.

La última actualización del Plan de Contingencia del Embalse de San Rafael se formuló con base en la Ley 1523 del 24 de abril de 2012. Sin embargo, se realizó antes de la expedición del Decreto 2157 del 20 de diciembre de 2017 *“mediante el cual se adoptan las directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la Ley 1523 de 2012.”*

En segundo lugar, se refiere a la difusión y participación del Plan de Contingencia, señalando que el documento denominado Plan de Contingencia, fue entregado a las autoridades del Municipio de La Calera en el año 2010, en medio físico y magnético, con el fin de articular los recursos para cada una de las entidades.

Mediante contrato No. 2-02-25300-0716-2013, suscrito con la firma ISATECK S.A.S., se incluyó la realización de un simulacro, el 10 de junio de 2015, con el fin de operativizar los sistemas de alarma y poner en funcionamiento la alerta ante una eventual emergencia por ruptura de la presa.

Durante el año 2015, se realizó una revisión conjunta de las sirenas y del sistema de información en tiempo real de los sensores de nivel ubicados sobre el Río Teusacá. Precisa que en la actualidad el edificio de la sede

de la Defensa Civil fue demolido, por lo que están a la espera de la nueva sede para reinstalar los computadores y radios.

En tercer lugar, se indica que en lo que tiene que ver con las alertas tempranas, las mismas se ejecutan teniendo en cuenta el Plan de Contingencia Actual.

En cuarto lugar, se desarrolla un acápite denominado Sistemas de Alarma. Se hace una síntesis de los tipos de alarma en embalses y de las acciones a ejecutar en caso de la activación de una alarma.

Se concluye en el informe que la EAAB ESP ha venido realizando actualizaciones de los diferentes instrumentos definidos en materia de riesgo, sin embargo, *“la empresa debe lograr una adecuada articulación de estos instrumentos para responder ante una situación de contingencia”*

Análisis de los medios de prueba

Según se aprecia, a partir de los documentos que obran dentro del expediente, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP, elaboró un Plan de Contingencia del Embalse de San Rafael desde el año 1995 y lo ha actualizado a través de los años, de conformidad con las normas que sobre planes de riesgo se han proferido. La última actualización es del año 2017, en su tercera versión, desarrollada en el marco del Contrato No. 2-02-25300-0585-2016, por la sociedad INGETEC, ingenieros consultores.

No obstante, también resulta claro, de los mismos medios de prueba que obran en el expediente, que el Plan de Contingencia del Embalse de San Rafael, no se encuentra actualizado con base en el Decreto 2157 de 2017 *“Por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades*

públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la Ley 1523 de 2012.”, es decir, que han pasado casi tres años desde la expedición del mencionado Decreto, sin que la E.A.A.B., haya efectuado una actualización de la tercera versión del Plan de Contingencia del Embalse de San Rafael.

De otro lado, de acuerdo con lo señalado por la misma E.A.A.B. S.A. ESP, fue en el año 2010 que se entregó el Plan de Contingencia a las autoridades municipales y a los habitantes de la comunidad. Lo cual quiere decir que el Plan de Contingencia del Embalse de San Rafael, elaborado en el año 2017, no se comunicó a las autoridades del Municipio de La Calera ni fue difundido entre la comunidad.

Otro aspecto que llama la atención, es que el último simulacro que se realizó con la comunidad del Municipio de La Calera, previendo una emergencia relacionada con una inundación en el Embalse San Rafael ocurrió en junio de 2015, lo que significa que después de la elaboración del Plan de Contingencia de 2017 no se han realizado nuevos simulacros.

De otro lado, un aspecto que es fundamental en este debate, es el de la implementación y el funcionamiento de las alarmas.

Sobre este particular, de acuerdo con las pruebas que obran dentro del expediente, se observa. i) Desde el año 2013, la E.A.A.B. S.A. ESP, dio inicio al proceso de contratación para el suministro e instalación de los equipos de monitoreo y alarma de los niveles de agua en el cauce del Río Teusacá; como consecuencia de lo anterior, se instalaron 3 alarmas en el Municipio de La Calera. ii) En el año 2015, se revisó por parte de la E.A.A.B. S.A. ESP y la Alcaldía de La Calera el funcionamiento de las sirenas y del sistema de información en tiempo real de los sensores de nivel ubicados sobre el Río Teusacá. Se constató que los equipos instalados se encuentran en funcionamiento y que faltaba por solucionar

el suministro de energía al sensor de nivel sobre el puente del Río Teusacá, denominado Paseo Real. iii) La adquisición de sirenas electrónicas se realizó en el proceso de Licitación Pública No. ICSM-0851-2017 por un valor de \$116.355.915.404, que cerró el 6 de octubre de 2017.

En este orden de ideas, la Sala concluye que no se han instalado ni se encuentran en funcionamiento la totalidad de las alarmas. Pese a que el 6 de octubre de 2017 se cerró el proceso licitatorio relacionado con las sirenas electrónicas, la EAAB S.A. ESP no señaló que este se hubiera concretado en un acto de adjudicación y, lo más importante, para los efectos de la presente acción, que se hayan realizado las obras correspondientes y que se encuentren instaladas y en funcionamiento. Igual situación, se predica con respecto a la falta de suministro de energía al sensor de nivel, que se encuentra ubicado en el puente sobre el Río Teusacá denominado “Paseo Real”.

Conforme a lo expuesto, se considera vulnerado el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. Si bien en la parte técnica del Plan de Contingencias del Embalse de San Rafael, tercera versión del año 2017, se afirmó que era improbable la ocurrencia de una inundación en el Municipio de La Calera causada por el Embalse de San Rafael, dicha afirmación no desvirtúa la existencia de un riesgo, que justamente es el que ha llevado a formular el Plan de Contingencias que se menciona.

Las omisiones a las que se ha hecho referencia, constituyen una amenaza al derecho de que se trata, que reclama la adopción de los ordenamientos que más adelante se indican y que recaerán principalmente en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP, en calidad de propietaria de la obra del Embalse de San Rafael, y de la Alcaldía de La Calera, como responsable directa en la

implementación de los procesos de gestión de riesgo, de acuerdo con las previsiones del artículo 12 de la Ley 1523 de 2012.

Si bien resulta evidente la responsabilidad por omisión de la EAAB S.A. ESP, se arriba a una conclusión equivalente en relación con el Municipio de La Calera, dado que si bien este no era el obligado a la actualización del Plan de Contingencias del Embalse de San Rafael ni a su materialización; el alcalde, de acuerdo con la Ley 1523 de 2012, artículo 14, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el municipio, y pese a la magnitud que representa la posibilidad de desbordamiento del Embalse de San Rafael, no hay evidencia en el sentido de que haya exigido, con el énfasis que requiere una materia de tal gravedad, el cumplimiento de las obligaciones de la EAAB S.A. ESP para con la comunidad del Municipio de La Calera.

Conforme a lo expuesto y con el propósito de cesar la vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, se ordenará a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP lo siguiente.

Primero. La actualización del Plan de Contingencia del Embalse de San Rafael de acuerdo con el Decreto 2157 de 2017 *“Por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la Ley 1523 de 2012”*.

La actualización de que se trata deberá realizarse **en un término de seis (6) meses**, teniendo en cuenta la eventual contratación a la que haya lugar, las necesidades técnicas y la urgencia de lograr un documento consolidado, atendiendo en todo caso la situación de riesgo a la que se encuentra expuesta la población del Municipio de La Calera.

Una vez sea elaborado dicho documento, deberá ponerse a disposición de la Gobernación de Cundinamarca, de la Alcaldía de La Calera y de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca e implementarse a la mayor brevedad. También, una vez culmine su elaboración, en un término no superior a un (1) mes, deberá ser socializado con la comunidad del Municipio de La Calera, a través de una reunión en la que se encuentren presentes el Alcalde y el Personero del Municipio de La Calera así como representantes de la E.A.A.B. S.A. ESP, de la CAR, y de la Gobernación de Cundinamarca.

Segundo. Se ordenará que en el término de quince (15) días, después de notificada esta sentencia, la E.A.A.B. presentará un informe a este Tribunal sobre el estado actual de las alarmas, alertas o sistemas de detección temprana del riesgo del Embalse de San Rafael que se encuentran ubicadas en el Municipio de La Calera. Igualmente, en el mismo término, informará sobre el estado de avance para la adquisición de las sirenas electrónicas que se tenía previsto obtener mediante el proceso de Licitación pública No. ICSM-0851-2017.

Tercero. Se ordenará la conformación de un Comité de Verificación de las órdenes proferidas en esta sentencia, integrado por sendos representantes de la Gobernación de Cundinamarca, de la Alcaldía y la Personería de La Calera, la E.A.A.B. S.A. ESP, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca así como por los actores populares, que rendirá informes cada tres (3) meses al Tribunal sobre el estado de cumplimiento de la presente sentencia. De conformidad con el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, dicho comité será presidido por el magistrado sustanciador de esta providencia.

Para tal fin, el Comité de Verificación deberá conformarse dentro del mes siguiente a la ejecutoria de esta sentencia, plazo dentro del cual las entidades deberán informar al Despacho sobre el Delegado de cada una de ellas, que la representará.

El Tribunal hará uso de los mecanismos previstos en la Ley 472 de 1998 para asegurar el cumplimiento de la presente decisión y podrá convocar al mencionado Comité de Verificación con el fin de hacer seguimiento a sus actividades.

En relación con la Gobernación de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el Tribunal concluye que no hay elementos suficientes para predicar su responsabilidad en el presente caso. Si bien, como fue expuesto más arriba, la Ley 1523 de 2012 establece competencias en cabeza de dichas entidades con respecto a la gestión del riesgo de desastres en los municipios que se encuentran dentro de su comprensión territorial, no se advierte que hayan incurrido en las omisiones que aquí se reprochan. No obstante, dada la importancia de su papel en la eficacia de las medidas dispuestas por este Tribunal, serán integradas al Comité de Verificación respectivo.

Finalmente, se precisa que, con respecto al derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas, no obra prueba dentro del expediente de la que se infiera su vulneración. En tal sentido, se negará su protección.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN “A”**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. - NEGAR la solicitud de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP, con respecto al requisito de

procedibilidad de que trata el artículo 144 del C.P.A.C.A., por las razones expuestas.

SEGUNDO.- DECLÁRASE la **vulneración** del derecho e interés colectivo relativo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. ESP y de la Alcaldía de La Calera, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

En consecuencia, se **dispone**.

2.1. La actualización del Plan de Contingencia del Embalse de San Rafael de acuerdo con el Decreto 2157 de 2017 *“Por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la Ley 1523 de 2012”*.

La actualización de que se trata deberá realizarse **en un término de seis(6) meses**, teniendo en cuenta la eventual contratación a la que haya lugar, las necesidades técnicas y la urgencia de lograr un documento consolidado, atendiendo, en todo caso, la situación de riesgo a la que se encuentra expuesta la población del Municipio de La Calera.

Una vez sea elaborado dicho documento, deberá ponerse a disposición de la Gobernación de Cundinamarca, de la Alcaldía de La Calera y de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca e implementarse a la mayor brevedad. También, una vez culmine su elaboración, en un término no superior a un (1) mes, deberá ser socializado con la comunidad del Municipio de La Calera, a través de una reunión en la que se encuentren presentes el Alcalde y el Personero del Municipio de La Calera así como representantes de la E.A.A.B. S.A. ESP, de la CAR, y de la Gobernación de Cundinamarca.

2.2. En el término de quince (15) días, después de notificada esta sentencia, la E.A.A.B. S.A. ESP presentará un informe a este Tribunal sobre el estado actual de las alarmas, alertas o sistemas de detección temprana del riesgo del Embalse de San Rafael que se encuentran ubicadas en el Municipio de La Calera. Igualmente, en el mismo término, informará sobre el estado de avance para la adquisición de las sirenas electrónicas que se tenía previsto obtener mediante el proceso de Licitación pública No. ICSM-0851-2017.

2.3. La conformación de un Comité de Verificación de las órdenes proferidas en esta sentencia, integrado por sendos representantes de la Gobernación de Cundinamarca, de la Alcaldía y la Personería de La Calera, la E.A.A.B. S.A. ESP, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca así como por los actores populares, que rendirá informes cada tres (3) meses al Tribunal sobre el estado de cumplimiento de la presente sentencia. De conformidad con el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, dicho comité será presidido por el magistrado sustanciador de esta providencia.

Para tal fin, el Comité de Verificación deberá conformarse dentro del mes siguiente a la ejecutoria de esta sentencia, plazo dentro del cual las entidades deberán informar al Despacho sobre el Delegado de cada una de ellas, que la representará.

TERCERO. – NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO. - En firme esta providencia, por Secretaría, **ENVÍESE** copia de la misma al Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo, de conformidad con el artículo 80 de la Ley 472 de 1998 y archívese el expediente, previas las constancias y anotaciones del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EXP. NO. 250002341000201801000-00
DEMANDANTE: LUIS ALMECIGA Y OTROS
DEMANDADO: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA S.A. ESP Y
OTROS
M.C. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
SENTENCIA

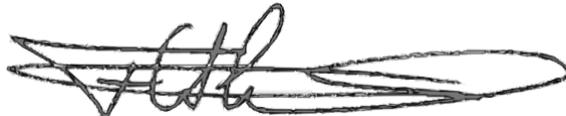
Discutido y aprobado en Sala de la fecha.



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado