

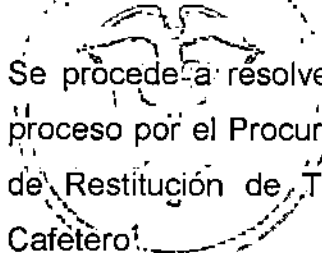


## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDIO

**Magistrado Ponente: JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ**

Asunto: Resuelve medida cautelar  
Acción: Popular  
Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales.  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y otros.

Armenia, veintiséis (26) de abril del dos mil dieciocho (2018)

**Rama Judicial**  
Se procede a resolver sobre las medidas cautelares solicitadas en el presente proceso por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y el Procurador 2 de Restitución de Tierras con Delegación Especial para el Paisaje Cultural Cafetero.

### I. PRESUPUESTOS FÁCTICOS

Manifestaron los accionantes que el Municipio de Pijao – Quindío se encuentra en zona de alto riesgo, pues las características geológicas estructurales, la topografía agreste y la acción antrópica determinan un progresivo deterioro de los suelos, con pérdida de capa vegetal y de sólidos ladera abajo, lo cual aumenta la posibilidad de deslizamientos, avalanchas e inundaciones sobre el casco urbano.

Sostuvieron que por su ubicación geográfica es altamente vulnerable a inundaciones, dada su cercanía al Río Lejos y la Quebrada Las Pizarras; pero el riesgo más latente y catastrófico que se puede presentar es el de avalanchas, generadas por el movimiento de remoción en masa de las cárcavas<sup>2</sup> del ya mencionado río.

<sup>1</sup> Fls. 17 – 23 C. Medidas Cautelares.

<sup>2</sup> Pizarras, Camelias y Palmeras.

Asunto: Resuelve medida cautelar  
Acción: Popular  
Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

Indicaron que de acuerdo con el estudio realizado por la Universidad la Gran Colombia, en convenio con el Municipio de Pijao y la Unidad Departamental de Gestión de Riesgo, se pone en evidencia la alta susceptibilidad del municipio de sufrir movimientos en masa, inundaciones y crecientes súbitas, además de estar en una zona de alto riesgo sísmico por efecto de estructuras geológicas activas.

Aseguraron que para los años 2010 y 2011 el municipio se vio afectado por la ola invernal, traduciéndose en una alta pluviosidad dentro de su jurisdicción, lo cual originó sucesos de pérdida de banca, daños en viviendas y cultivos.

Que la problemática presentada fue estudiada por el Comité Local de Prevención y atención de desastres – CLOPAD del municipio de Pijao, concluyendo que de conformidad con los estudios e informes hidrológicos, entre otras medidas se debía realizar **la intervención** sobre las cárcavas “Las Pizarras” y “Las Camelias” y efectuar obras de descolmatación en el cauce del río Lejos, reforestar y tomar las medidas correctivas y prospectivas que se consideren necesarias para la reducción del riesgo sobre el casco urbano y su entorno. En igual sentido, se estableció la necesidad de intervenir las quebradas “El Inglés” y “La Cristalina”.

Que mediante Oficio N° INT-UDEGERD-23-187.01-187 del 7 de junio de 2017, la Unidad Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres UDEGERD, solicitó al SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO apoyo por riesgo de origen geológico, para el municipio de Pijao, donde se presentan dos fenómenos denominados como cárcavas, las cuales involucran deslizamientos rotacionales, caídas de rocas y flujos de detritos.

A través del oficio de fecha 11 de julio de 2017 la entidad Servicio Geológico Colombiano da respuesta al anterior requerimiento, aclarando que dicho ente realiza estudios en el orden nacional y regional y que el caso expuesto es del orden municipal, que de acuerdo con lo establecido en la Ley 1523 de 2012 de Gestión de Riesgo y con base en el principio de subsidiariedad, son las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades encargadas de brindar apoyo técnico a municipios de su jurisdicción.

Que mediante Decreto 064 del 19 de octubre de 2017 la Administración Municipal declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Pijao, conforme lo

Asunto: Resuelve medida cautelar  
Acción: Popular  
Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

establece la Ley 1523 del año 2012 y existiendo concepto favorable por parte del CMGRD del Municipio de Pijao, según acta de reunión efectuada en fecha 20 de septiembre de 2017, igualmente se declaró que a partir del 18 de octubre de 2017 y hasta por un término de seis meses el estado de calamidad pública en el municipio la cual podrá cesar en el momento que se supere la situación.

Que el 18 de noviembre de 2017 a raíz de las fuertes lluvias se produjo un desbordamiento del río Lejos, que trajo como consecuencia la inundación de varios sectores del casco urbano y amenazando con una alta probabilidad la inundación intempestiva en todo el casco urbano del municipio lo cual afectaría la población que según registros oficiales oscila entre 3.677 habitantes en la cabecera y 2420 habitantes en el resto del municipio.

Que el 21 de noviembre de 2017 el Municipio de Pijao – Personería Municipal, presentó ante la Procuraduría General de la Nación su preocupación e incertidumbre y la de los habitantes de Pijao, con ocasión de la ola invernal que azota al Municipio y con el crecimiento incesante del río Lejos el pasado 17, 18 y 19 de noviembre, no obstante se han realizado compromisos a nivel departamental y municipal tendientes a iniciar y gestionar las acciones pertinentes encaminadas a mitigar desastres y hechos que atenten contra la tranquilidad y la vida de los habitantes de Pijao, se requiere una intervención inmediata de descolmatación del río Lejos en las zonas cercanas al casco urbano y desde su nacimiento para evitar una tragedia como ocurrió en el Municipio de Mocoa.

Que el 1º de diciembre de 2017 la Procuraduría 34 Judicial I Ambiental y Agraria de Armenia, requirió información a la Corporación Autónoma Regional del Quindío y Departamento del Quindío a través de la UDEGERD sobre las acciones adelantadas en torno a la problemática actual del Municipio de Pijao derivada del posible desbordamiento del cauce del río Lejos, el Gris y emergencia con cárcavas, y exhortó a las entidades para que adelantaran dentro del marco de sus competencias las acciones necesarias y practicar visitas con el fin de tomar medidas urgentes para la protección inmediata de los derechos colectivos tales como la seguridad de los habitantes de la población de Pijao y demás derechos colectivos que puedan ser vulnerados según lo establecido en la Ley 472 de 1998 y en la Constitución Política, a lo cual únicamente dio respuesta el Departamento del Quindío.

Asunto: Resuelve medida cautelar  
Acción: Popular  
Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

Que en el marco del convenio celebrado entre la Alcaldía Municipal de Pijao y la Corporación Autónoma Regional del Quindío se rindió el informe final en el cual se estableció que la cárcava Las Pizarras, con una extensión de 10 hectáreas, en su parte interna y en zona de fuerte pendiente es el segundo foco erosivo que más sedimentos aporta el río Lejos. La inestabilidad de estos terrenos permite que las aguas lluvias se conviertan en el mayor factor detonante de continuos deslizamientos.

Que igualmente en el informe final del convenio se hace referencia que la cuenca del río Lejos presenta características de inestabilidad geológica que agravado por el uso inadecuado del suelo ha generado agrietamientos y grandes cárcavas que propician movimientos en masa (reptación, desgarres, caídas de rocas, derrumbes y deslizamientos), que potencialmente pueden represar el río y generar avenidas torrenciales que inciden directamente sobre las márgenes del río Lejos en el casco urbano.

Que muy a pesar de los múltiples requerimientos hechos por el Ministerio Público a las entidades competentes, no se evidencia la toma de decisiones y acciones concretas dirigidas a mitigar el riesgo muy alto por inundación y/o avenidas torrenciales, movimientos en masa de la cuenca del río Lejos y en casco urbano del municipio de Pijao.

Que en el año 2000 el INGEOMINAS hoy Servicio Geológico Colombiano, realizó el estudio de "ZONIFICACION DE AMENAZAS GEOLÓGICAS PARA LOS MUNICIPIOS DEL EJE CAFETERO AFECTADO POR EL SISMO DEL 25 DE ENERO DE 1999", y dentro de las conclusiones más relevantes se puede precisar lo siguiente: *"Otro de los sectores críticos es la cuenca del río Lejos, que transcurre por los territorios del Municipio de Pijao. Se identificaron severos fenómenos de remoción en masa en la parte alta de esta cuenca, cuyos materiales pueden ser represados en gargantas conformadas por rocas del complejo quebrada grande. Estos represamientos podrían represarse y provocar avalanchas de dimensiones considerables que indudablemente afectarían el casco urbano de Pijao"*.

Sustentó la necesidad del decreto de medidas previas en lo dispuesto por la Unidad Departamental de Gestión de Riesgo en tanto consideró que de manera

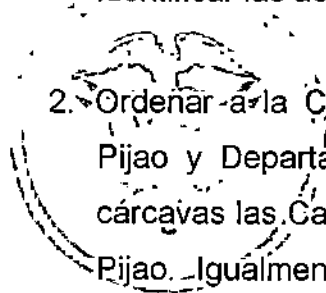
Asunto: Resuelve medida cautelar  
 Acción: Popular  
 Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
 Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

urgente se deben implementar las siguientes acciones: (i) cerramiento y aislamiento de las cárcavas y reforestación en la zona afectada; (ii) socialización e implementación del plan de evacuación y simulacro de prueba; (iii) sirenas de alerta y, reforestación del cono de eyección.

Finalmente, trajo a colación lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012 y el artículo 1º de la Ley 99 de 1993 en lo que al principio de precaución se refieren.

## II. MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS

1. Ordenar a la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que en un término prudencial elabore los estudios geológicos, hidrológicos, hidráulicos y de socavación, para conocer el estado actual del río Lejos, que permitan identificar las acciones a seguir para abordar la problemática.



Rama Judicial

2. Ordenar a la Corporación Autónoma Regional del Quindío; Municipio de Pijao y Departamento del Quindío, el cerramiento y aislamiento de las cárcavas las Camelias y Pizarra, del río Lejos, ubicadas en el Municipio de Pijao. Igualmente por parte de la Corporación Autónoma Regional del Quindío delimitar la zona de retiro del río.

3. Ordenar a la Corporación Autónoma Regional del Quindío y al Municipio de Pijao, se realicen de manera urgente actividades de reforestación dentro de las zonas afectadas como medida de recuperación ambiental posterior al desbordamiento del río Lejos acaecido el día 8 de noviembre de 2017 e igualmente reforestación sobre las zonas aledañas al cauce del río Lejos es decir, dentro del cono de deyección (formación geomorfológica por donde podría descender la avenida torrencial y afectar el centro urbano). Lo anterior como medida de prevención frente a un posible impacto por el desbordamiento del río.
4. Ordenar al Municipio de Pijao – Quindío realice de manera urgente socialización del plan de evacuación y simulacro como prueba de alerta para que la población de Pijao tenga conocimiento de las rutas de evacuación y las medidas que se deben adoptar en caso de emergencia

Asunto: Resuelve medida cautelar  
Acción: Popular  
Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

(vallas de información tal como lo recomendó la Universidad la Gran Colombia en estudio realizado en el año 2016). Así mismo, ordenar al Municipio de Pijao en Coordinación con el Departamento del Quindío se instalen sirenas y una plata con capacidad para el movimiento de las mismas en diferentes sectores del municipio de Pijao, sector del Cacique, Villa Jardín, Primavera y el Paraiso, sector Calle Larga, Fundadores, La Playita y Sector Hospital, Laureano Gómez, la Maizena, que cumplan con las especificaciones técnicas y que sirvan como aviso de evacuación para los habitantes del casco urbano en caso de una emergencia.

### III. TRÁMITE IMPARTIDO

Mediante auto del 20 de marzo de 2018<sup>3</sup> se ordenó correr traslado a quienes hayan sido vinculados a la presente acción para que se pronuncien sobre las medidas cautelares solicitadas.

### IV. PRONUNCIAMIENTOS SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR

#### 4.1. Corporación Autónoma Regional del Quindío<sup>4</sup>.

Aseguró que ha efectuado una serie de actividades con la finalidad de brindar un acompañamiento continuo y contribuir a evitar los posibles daños que se pueden generar en el Municipio de Pijao por la problemática que presenta el río Lejos, entre las cuales destacó:

- Que el proceso de selección, bajo la modalidad de mínima cuantía N° 006 de 2018, que tiene por objeto: "REALIZAR ESTUDIO HIDROLÓGICO E HIDRÁULICO QUE IDENTIFIQUE LAS MANCHAS DE INUNDACION PARA DIFERENTES PERIODOS DE RETORNO (2.5, 10, 25, 50 Y 100 AÑOS) A LO LARGO DEL RÍO LEJOS CERCA DEL A ZON AURBANA DEL MUNICIPIO DE PIJAO", se encuentra en ejecución.
- Que ha participado y colaborado en las diferentes reuniones y comités de gestión del riesgo que se han convocado tanto por parte de la Alcaldía Municipal de Pijao como por la Gobernación del Quindío y demás

<sup>3</sup> Fl. 24 C. Medida Cautelar

<sup>4</sup> Fls. 36 – 50 Ibídem

Asunto: Resuelve medida cautelar  
 Acción: Popular  
 Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
 Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales,  
 Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

autoridades, dentro de las cuales ha contribuido a generar una pronta solución a la emergencia que se presenta (anexa documentos).

Por lo expuesto, solicita no acceder a la medida cautelar solicitada por la parte demandante, pues a su juicio no hay vulneración actual o inminente a un derecho colectivo por parte de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, pues se ha garantizado el acompañamiento oportuno y colaboración a las entidades territoriales en la problemática que se presenta dentro del marco de sus competencias, lo que hace que la medida sea improcedente para ser decretada en contra de la Corporación.

#### 4.2. Departamento del Quindío<sup>5</sup>.

Luego de pronunciarse sobre cada uno de los hechos, manifestó que a través de la Secretaría del Interior "Unidad Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres", realizó entrega de 25 rollos de alambre de púas cada uno con 400 metros para un total de 10.000 metros lineales, como apoyo para dar inicio a obras que permitan mitigar los riesgos y disminuir el impacto que puede generar el proceso de carcavamiento que actualmente se presenta, por lo que solicita tener por cumplido por parte del Departamento el cerramiento y aislamiento de las cárcavas las Camelias y Pizarras del río Lejos, para lo cual anexa copia del acta de entrega suscrita por el Director de la UDEGERD y el Alcalde Municipal de Pijao.

Conforme a lo dicho, concluye que es evidente que el Departamento del Quindío ha contribuido de manera efectiva a la prevención del riesgo y ha aportado elementos materiales para la realización de los cerramientos que se solicitan en la medida cautelar, estando las otras entidades responsables, es decir, el municipio de Pijao y la Corporación Autónoma Regional del Quindío, en la obligación de realizar obras y actividades propias de su competencia.

<sup>5</sup> Fls. 101 – 104 C. Medidas Cautelares.

Asunto: Resuelve medida cautelar  
Acción: Popular  
Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

#### **4.3. Municipio de Pijao<sup>6</sup>.**

Indicó que las eventuales afectaciones que puedan generar las cárcavas “Las Pizzaras” y “Las Camelias” ubicadas en el Municipio de Pijao – Quindío, al igual que el reiterado desbordamiento del río Lejos son de verdad una problemática de alto nivel de acuerdo con el estudio realizado por la Universidad La Gran Colombia, con base en el cual el Alcalde Municipal expidió el Decreto N° 064 del 19 de octubre de 2017, declaró la situación de calamidad pública.

Sin embargo, destaca que a pesar de la importancia que representa para el Municipio el decreto de las medidas cautelares solicitadas, este ente territorial demandado presenta a la fecha demasiadas limitaciones presupuestales, por lo que solicita que las medidas cautelares que atañen a dicha entidad se encausen de acuerdo a lo manifestado.

#### **4.4. Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio<sup>7</sup>.**

Señaló que la solicitud de medidas cautelares no va dirigida contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, porque las acciones solicitadas no son de su competencia toda vez que no están comprendidas dentro de las funciones señaladas en la Ley a ese Ministerio.

### **V. CONSIDERACIONES**

#### **1. Generalidades de la acción popular.**

El artículo 2º inciso segundo de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone 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. Se trata, según lo dispuesto por esta Ley, de **medios procesales de carácter preventivo, reparativo, correctivo o restitutorio**, que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e

<sup>6</sup> Fls. 110 – 114 *Ibidem*.

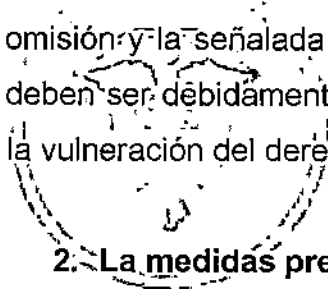
<sup>7</sup> Fls. 133 y 134 C. Medidas Cautelares.



Asunto: Resuelve medida cautelar  
 Acción: Popular  
 Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
 Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

intereses colectivos amparados por el ordenamiento jurídico<sup>8</sup>. Su objeto, entonces, no es otro que la tutela de aquellos derechos que la Constitución y la Ley han reconocido de manera indivisible y global a la comunidad en cuanto cuerpo social titular de unos intereses merecedores de protección, en tanto que presupuestos o condiciones determinantes para el buen funcionamiento de la sociedad y la realización del orden jurídico, político, económico y social justo que aspira implantar la Norma Fundamental, frente a situaciones capaces de originar daños actuales o contingentes en los bienes jurídicos colectivos<sup>9</sup>.

Según ha señalado la jurisprudencia administrativa en reiteradas oportunidades, la prosperidad de la acción popular depende de la verificación de los siguientes supuestos sustanciales en el caso concreto: a) una acción u omisión de la parte demandada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana; y, c) una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses. Estos supuestos deben ser debidamente acreditados en el proceso como presupuesto para la que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada.



República de Colombia

## 2. La medidas previas en las acciones populares.

De conformidad con la encomienda de protección efectuada por el artículo 89 constitucional, la Ley 472 confirió especial relevancia a la **protección anticipada o cautelar** en esta materia. Con el fin de reforzar la garantía jurisdiccional de los derechos colectivos, la ley autoriza al juez constitucional la adopción de medidas preventivas, protectoras y correctivas o restitutorias adecuadas para encarar los problemas que se le presentan sin que debe esperar para ello el momento de la decisión final. Puede adoptarlas antes, cuando quiera que cuente con elementos de juicio suficientes para fundamentar la convicción que está frente a una amenaza o una afectación tal del derecho que aguardar hasta el fallo supondría asumir el riesgo de configuración de un daño o afectación irreversible a los intereses litigados (*periculum in mora*) y a una reclamación con la seriedad y visos

<sup>8</sup> Artículos 2 y 9 de la Ley 472.

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera ponente: Guillermo Vargas Ayala. Sentencia proferida el veinte (20) de mayo de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 73001 23 31 000 2011 00611 01 (AP). Actor: Personería Municipal de Ibagué. Demandado: Nación – Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

Asunto: Resuelve medida cautelar  
 Acción: Popular  
 Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
 Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

de legitimidad suficientes para respaldar una decisión anticipada (*fumus boni iuris*)<sup>10</sup>.

Lo anterior, por cuanto, como ha sido señalado por el Consejo de Estado, “acorde con la finalidad protectora de los derechos e intereses colectivos de la Ley 472 de 1998, las medidas previas buscan hacer efectiva dicha protección, cuando de esperarse a la culminación del proceso, las medidas que se adopten en el fallo podrían resultar ineficaces, es decir, buscan conjurar de manera previa al fallo, un peligro o vulneración que se está presentando o que se percibe como de inminente ocurrencia y que no da tiempo a esperar por un fallo definitivo. // Entonces, el objetivo pretendido con las medidas previas, es el de evitar que el daño se concrete o que de estarse produciendo, no se prolongue por un término mayor”<sup>11</sup>.

La facultad de adoptar estas medidas se encuentra regulada en los artículos 25 y 26 de la Ley 472 de 1998, en los cuales se prevé lo siguiente:

**“Artículo 25.- Medidas cautelares.** Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

**Parágrafo 1°.-** El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.

**Parágrafo 2°.-** Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el

<sup>10</sup> En este sentido, se puede revisar los autos de 5 de febrero de 2015, Rad. No. 85001 23 33 000 2014 00218 01 (AP). C.P.: Guillermo Vargas Ayala; y de 12 de noviembre de 2015, Rad. No. 15001 23 31 000 2012 00122 01 (AP). C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 18 de julio de 2007, Rad. No. 08001-23-31-000-2005-03595-01(AP). C.P.: Ramiro Saavedra Becerra.

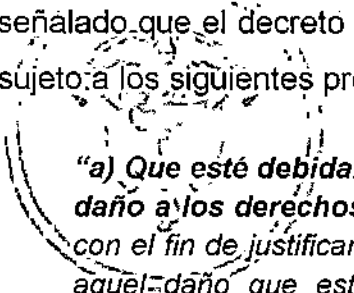
Asunto: Resuelve medida cautelar  
 Acción: Popular  
 Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
 Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

*cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.*

**Artículo 26.- Oposición a las medidas cautelares.** *El auto que decreta las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos:*

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

Teniendo en cuenta estas disposiciones el Honorable Consejo de Estado ha señalado que el decreto de una medida previa en un juicio de acción popular está sujeto a los siguientes presupuestos de procedencia:

- 
  
 Rama Judicial  
 Consejo Superior de la Judicatura  
 República de Colombia
- “a) Que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que él mismo se haya producido, esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó;*
  - b) Que la decisión del juez al decretar la medida cautelar esté plenamente motivada; y*
  - c) Que para adoptar esa decisión, el juez tenga en cuenta los argumentos contenidos en la petición que eleve el demandante, para que se decreta tal medida, lo cual, lógicamente, no obsta para que el juez oficiosamente, con arreglo a los elementos de juicio que militen en la actuación, llegue al convencimiento de la necesidad de decretar una medida cautelar y proceda en tal sentido”<sup>12</sup>.*

En igual sentido ha definido lo siguiente:

“En este orden de ideas, se tiene que el régimen de protección anticipada establecido por el legislador en materia de acciones populares presenta las siguientes características:

- i) **Flexibilidad en cuanto a la oportunidad** para su adopción, toda vez que pueden ser decretadas antes de la notificación de la demanda o en cualquier estado del proceso.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 6 de febrero de 2014. Rad. 2013-00941. C.P.: María Claudia Rojas Lasso.

Asunto: Resuelve medida cautelar  
 Acción: Popular  
 Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
 Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

- ii) **Apertura en cuanto a la iniciativa** para su decreto, ya que pueden ser adoptadas de oficio o a petición de parte.
- iii) **No taxatividad**, en tanto que se habilita a la autoridad judicial para adoptar las medidas que estime pertinentes y necesarias para proteger los derechos colectivos y se enmarquen en el bloque de legalidad que rige las decisiones del juez constitucional.
- iv) **Cualificación del supuesto habilitante**, puesto que se exige prevenir un daño inminente o hacer cesar el ya causado, como forma de impedir la producción de perjuicios irremediabiles e irreparables.
- v) **Encerrar órdenes de cumplimiento inmediato**.
- vi) Las medidas así adoptadas son **susceptibles de impugnación** vía recursos de reposición y de apelación.
- vii) Los **recursos se conceden en efecto devolutivo**, por lo cual su interposición no suspende el cumplimiento de la medida ni el curso del proceso.
- viii) **Oposición por razones legalmente establecidas**; pues en atención a la trascendencia de la protección previa y como forma de evitar recursos infundados el legislador reguló en el artículo 26 de la ley 472 los motivos en los cuales necesariamente debe fundarse la impugnación de las medidas decretadas.

De este modo, se tiene que además de regular lo relativo a la oportunidad, la iniciativa, el tipo de medidas por adoptar, sus fundamentos, los efectos y los recursos que proceden en su contra, la ley 472 de 1998 revistió al Juez de acción popular de notables poderes para salvaguardar los derechos colectivos y garantizar su efectividad frente a daños actuales o contingentes mediante la facultad de adoptar antes del fallo las medidas previas que estime pertinentes siempre que ellas resulten necesarias para evitar afectaciones irreversibles a estos bienes jurídicos superiores (*periculum in mora*) y respondan a una reclamación lo suficientemente seria y fundada en un mínimo soporte probatorio cuyo análisis preliminar brinde sustento adecuado a las órdenes anticipadas que se van a impartir a quien aún no ha sido vencido en juicio (*fumus boni iuris*)<sup>13</sup>.

### **3. El principio de precaución como sustento de medidas previas orientadas a la protección de derechos colectivos y su especial relevancia en materia ambiental.**

Para dar soporte a su solicitud los accionantes en el escrito de medidas previas traen a colación el concepto establecido por la Ley 1523 de 2012 respecto al principio de precaución en materia ambiental así:

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera ponente: Guillermo Vargas Ayala. Sentencia proferida el veinte (20) de mayo de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 73001 23 31 000 2011 00611 01 (AP). Actor: Personería Municipal de Ibagué. Demandado: Nación – Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

Asunto: Resuelve medida cautelar  
 Acción: Popular  
 Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
 Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS GENERALES. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:

(...)

**8. Principio de precaución:** Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo”.

Nuestro órgano de cierre ha considerado que<sup>14</sup>:

“(…) Su objetivo, según ha explicado la jurisprudencia de esta Sala, es “propiciar que las autoridades puedan cumplir su misión de defensa de intereses colectivos como el medio ambiente, la salubridad o la seguridad pública en condiciones de especialidad, complejidad e incertidumbre cualificadas, que aun cuando dificultan su cumplimiento no las relevan de sus responsabilidades en estas materias”<sup>15</sup>. Esto toda vez que en virtud de este principio, cuando exista peligro o riesgo de causar un daño grave o irreversible en materia de medio ambiente, se deben tomar medidas tendientes a evitarlo aún si no se tiene certeza científica de su ocurrencia”<sup>16</sup>. La incertidumbre, en suma, no puede servir de excusa para la inacción frente a riesgos de daños graves e irreversibles soportados en evidencias adecuadas (...)”.

“(…) De conformidad con lo anterior, constata la Sala que la aplicación de este principio tiene lugar en el marco de la **gestión de riesgos caracterizados por su complejidad e incertidumbre (...)”**.

El principio de precaución es, entonces, una garantía para la conservación de niveles adecuados de protección de estos bienes jurídicos colectivos mediante la adopción de decisiones preventivas en casos de riesgos no establecidos con total certeza científica y, por lo tanto, un elemento esencial para la materialización del Estado social de derecho y sus fines.

En la misma providencia el Consejo de Estado concluyó:

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera ponente: Guillermo Vargas Ayala. Sentencia proferida el veinte (20) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 5 de febrero de 2015, Rad. No. 85001 23 33 000 2014 00218 01 (AP). C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 11 de diciembre de 2013, Rad. No. 11001 0324 000 2004 00227 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

Asunto: Resuelve medida cautelar  
Acción: Popular  
Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

"(...) que el legítimo decreto de una medida previa apoyada en el principio de precaución presupone: (i) contar con **un mínimo de evidencias que acredite de manera objetiva y razonable que se está ante el peligro de daño grave e irreversible** de un determinado ecosistema o recurso; (ii) la adopción de **una medida adecuada, necesaria y ponderada, es decir, proporcional**, para impedir que dicha afectación se concrete; y (iii) **una motivación completa**, en la que se expongan con claridad y suficiencia las razones por las que dicha medida es adoptada. Esto, porque aun cuando no resulta legítimo exigir en estos eventos una prueba irrefutable del riesgo o de su imputabilidad a una determinada actividad, si procede exigir el cumplimiento de estas condiciones mínimas (...)"

De acuerdo con lo expuesto corresponde a la Sala observar el cumplimiento de dichos presupuestos para decretar las medidas previas solicitadas con base en el principio de precaución, siempre y cuando las mismas resulten procedentes en el caso bajo estudio.

#### **4. Análisis de la solicitud.**

Respecto al decreto de las medidas cautelares solicitadas la CRQ manifestó que el proceso de selección para realizar los estudios geológicos, hidrológicos, hidráulicos y de socavación para conocer el estado actual del río Lejos se encuentran en ejecución y como prueba de ello allega al expediente documentos de fecha 20 de marzo de 2018 mediante los cuales da respuesta a las peticiones en las que se hace referencia al estado de calamidad pública declarado en el municipio de Pijao, debido a los riesgos generados por las condiciones del Río Lejos, y relaciona las actividades que se han ejecutado por dicha Corporación hasta el momento<sup>17</sup>:

- a) Estudios hidrológicos, hidráulicos y de socavación realizados a través de la página proceso mínima cuantía 006 de 2018.
- b) El día 28 de febrero de 2018, se publicó el estudio previo y la invitación de la mínima cuantía N° 006 de 2018.
- c) Que el día 1° de marzo de 2018, se allegaron observaciones por parte de algunos oferentes interesados en participar en el presente proceso.
- d) Que una vez analizadas las observaciones presentadas se dio respuesta a las mismas el 1° de marzo de 2018.

---

<sup>17</sup> Fls. 63 – 74 C. Medidas Cautelares.

Asunto: Resuelve medida cautelar  
 Acción: Popular  
 Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
 Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

- e) Que el día 2 de marzo se dio la audiencia de cierre y apertura de las propuestas encontrándose solo dos oferentes.
- f) Que se revisaron ambas propuestas encontrándose ganadora la de la oferente JOHANA PEREZ CARREÑO.

Al revisar la página web del SECOP se observa que la fecha de firma e inicio de la ejecución del contrato fue 08 de marzo de 2018, con un plazo de ejecución de 30 días, el cual incluyó un modificatorio 01 de 27 de marzo de 2018, por el cual se agrega al objeto del contrato inicial la de recomendar a partir del estudio hidrológico e hidráulico los posibles sitios para realizar la descolmatación (dragado y/o intervención del río Lejos).

Por su parte el Departamento del Quindío manifestó que a través de la Secretaría del Interior "Unidad Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres", realizó entrega de 25 rollos de alambre de púas cada uno con 400 metros para un total de 10.000 metros lineales, como apoyo para dar inicio a obras que permitan mitigar los riesgos y disminuir el impacto que puede generar el proceso de cárcavamiento que actualmente se presenta, por lo que solicita tener por cumplido por parte del Departamento el cerramiento y aislamiento de cárcavas las Camelias y Pizarras del río Lejos, para lo cual anexa copia del acta de entrega suscrita por el Director de la UDEGERD y el Alcalde Municipal de Pijao<sup>18</sup>.

Mientras que el Municipio de Pijao señaló que el Alcalde Municipal expidió el Decreto N° 064 del 19 de octubre de 2017 mediante el cual declaró la situación de calamidad pública y destacó que a pesar de la importancia que representa para el Municipio el decreto de las medidas cautelares solicitadas, el ente territorial demandado presenta a la fecha demasiadas limitaciones presupuestales.

Ahora bien, de acuerdo con el documento denominado "*proyectos de recuperación ambiental y prevención de desastres*" de fecha noviembre de 1994<sup>19</sup>:

*"El municipio de Pijao se localiza sobre el flanco occidental de la Cordillera Central, al sur oriente del departamento del Quindío, incluyendo dentro de su jurisdicción a la unidad hidrogeográfica conocida como Cuenca del Río Lejos.*

<sup>18</sup> Fl. 105 C. Medidas Cautelares.

<sup>19</sup> Fls. 24 y ss C. Ppal 1.

Asunto: Resuelve medida cautelar  
 Acción: Popular  
 Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
 Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

*El casco urbano de Pijao está situado en zona de alto riesgo toda vez que se encuentra sobre la llanura de inundación del Río Lejos, río de carácter torrencial que ha presentado históricamente fenómenos de crecientes y avalanchas que han afectado la vida de los habitantes y la infraestructura municipal.*

(...)

*“La cuenca del Río Lejos presenta características de inestabilidad geológica, que agravadas por el inadecuado uso del suelo, ha generado agrietamientos y grandes cárcavas que propician movimientos en masa (reptación, desgarres, caídas de roca, derrumbes y deslizamientos) que potencialmente pueden represar el río y generar avalanchas que inciden directamente sobre las márgenes del Río Lejos en el casco urbano”<sup>20</sup>.*

También existe pronunciamiento de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el que se hace referencia a las competencias de las diferentes autoridades así como a las fuentes de financiación en materia de Gestión del Riesgo, señalando<sup>21</sup>:

**“(...) 1. Respecto de las competencias de la UNGRD, las entidades territoriales y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible dentro del SNGRD.**

#### **1.1. Competencias de la UNGRD.**

(...) En tal sentido, la UNGRD actúa en el marco de sus competencias legales<sup>22</sup> en aplicación de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad contemplados en la Ley 1523 de 2012, sin que le este dado subrogar las competencias municipales, distritales, departamentales y de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible establecidas legalmente para la gestión de riesgo de desastres en los artículos 12, 13, 14, 27, 29 y 31 de la Ley 1523 de 2012.

#### **1.2. Competencias de los municipios y/o distritos en la gestión del riesgo de desastres.**

(...) Bajo este marco, el Alcalde es responsable de articular los procesos y etapas de la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial, tendientes a ilustrar y a facilitar la determinación y toma de decisiones para reducir el riesgo en su territorio, en función de las condiciones propias de este, desempeñando el Alcalde, entre otras las siguientes funciones específicas:

- Ser responsable de la gestión del riesgo (artículo 2 de la Ley 1523 de 2012).

<sup>20</sup> Fl. 41 C. Ppal 1

<sup>21</sup> Fls. 74 - 78

<sup>22</sup> Decreto 4147 de 2011 y Ley 1523 de 2012.



Asunto: Resuelve medida cautelar  
 Acción: Popular  
 Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
 Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

- Representar en su municipio o Distrito al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y es responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el municipio (conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres), según lo establece el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012.

(...)

- Incorporar la gestión del riesgo en la inversión pública municipal (artículos 38 y 41 de la Ley 1523 de 2012).

- Adoptar los planos generales del POT e incluir como mínimo en temas de Gestión del Riesgo de Desastres la localización de las zonas de amenaza y riesgo y la determinación de zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos urbanos.

(...)

- Construir el Fondo Municipal de Gestión del Riesgo con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

### 1.3. Competencias de los departamentos en la gestión del riesgo de desastres.

(...) (Los Gobernadores y la Administración Departamental son Instancias de coordinación de los municipios que existen en su territorio. En consecuencia, están a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento (...)).

### 1.4. Competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en la gestión del riesgo de desastres.

(...)

De manera específica en cuanto a la gestión del riesgo, las competencias para las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible están señaladas en los numerales 19 y 23 Parágrafo 3 del artículo 31 de la Ley 99 de 1999 y en los artículos 2 y 31 de la Ley 1523 de 2012, las cuales determinan que frente a la gestión del riesgo estas entidades por mandato legal desempeñan o actúan en tres roles principales de los cuales se desprenden acciones específicas a saber: (...)

- En desarrollo de los principios de solidaridad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, apoyar a las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones en la implementación de los procesos de gestión de riesgo (conocimiento, reducción y manejo de desastres), de acuerdo con el ámbito de su competencia y sin eximir de responsabilidad a los demás agentes públicos serán corresponsables en la implementación.

- Apoyar a las entidades territoriales (Gobernaciones y Municipios) en los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo e

|             |   |
|-------------|---|
| Asunto:     | Resuelve medida cautelar  |
| Acción:     | Popular   |
| Radicación: | 63-001-2333-000-2018-00036-00   |
| Demandante: | Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales. |
| Demandado:  | Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.                  |

integrarlos a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental y de ordenamiento territorial y de desarrollo<sup>23</sup>.

(...)

- Participar activamente en la formulación y posterior adopción tanto de los Planes Departamentales de Gestión de Riesgo como de los Planes Municipales de Gestión del Riesgo en los municipios de su jurisdicción, como miembros de los consejos (sic) Territoriales.

(...)

- En este sentido es el alcalde, con su Consejo (sic) Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres quien debe determinar e implementar las medidas de reducción del riesgo que sean requeridas en su jurisdicción, y teniendo en cuenta los principios señalados anteriormente, cuando se ha superado la capacidad local, se puede solicitar apoyo a nivel departamental (gubernaciones), regional (Corporaciones Autónomas Regionales) y a nivel nacional (ministerios y entidades cabezas de sector), toda vez que ellos hacen parte del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, y que estos deben actuar en el marco de sus competencias para lo que fueron creados.

En este orden de ideas, y conforme lo expuesto en el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, corresponde a los Alcaldes y Gobernadores como integrantes y conductores del Sistema en su nivel territorial, investidos con las competencias necesarias, adelantar las actividades pertinentes a fin de preservar la seguridad, tranquilidad y la salubridad de todos los habitantes de su jurisdicción.

## 2. Respecto a la solicitud de recursos.

En cuanto a la financiación de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, las entidades territoriales, tienen la obligación legal, imperativa, de crear y/o construir sus propios Fondos de Gestión del Riesgo, tal como lo dispone el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012, que preceptuó *“Las administraciones departamentales, distritales y municipales, en un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley (24 de abril de 2012), constituirán sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastres, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción...”*, esto con el propósito de implementar y desarrollar los ejes misionales que componen la política pública de gestión del riesgo de desastres, como son, conocimiento, reducción y manejo del riesgo, en los territorios en los cuales ejercen jurisdicción los alcaldes municipales y gobernadores departamentales.

<sup>23</sup> Artículo 31 Ley 1523 de 2012.

Asunto: Resuelve medida cautelar  
 Acción: Popular  
 Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
 Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

Adicionalmente, y conforme lo dispone el artículo 53 de la Ley 1523 de 2012, las autoridades de los diferentes órdenes, deben garantizar en el presupuesto anual recursos económicos que garanticen el desarrollo de la política pública de gestión de riesgo de desastres.

(...)

Finalmente, se sugiere que el Municipio realice las gestiones ante la Corporación Autónoma Regional del Quindío, teniendo en cuenta que en virtud del artículo 31 de la Ley 1523 de 2012, las Corporaciones Autónomas Regionales "... apoyarán a las entidades territoriales (departamentos y municipios) en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo e integrarlos a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental y de ordenamiento territorial y de desarrollo". De esta forma y en conjunto con la Corporación Autónoma Regional del Quindío se podrán adelantar más gestiones ante las diferentes fuentes de financiación señaladas en precedencia (...).

En similar sentido, se destacan las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales estipuladas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993<sup>24</sup> en especial las contempladas en su numeral 18) "Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales (...)" 19) "Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes (...)" 23) "Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación (...)", y el PARÁGRAFO 4. "Las Corporaciones Autónomas Regionales realizarán sus tareas en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los

<sup>24</sup> "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones".

Asunto: Resuelve medida cautelar  
 Acción: Popular  
 Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
 Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales,  
 Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

*organismos a las que éstas hayan asignado responsabilidades de su competencia (...)*”.

El Consejo de Estado, al referirse a la procedencia de las medidas cautelares en tratándose del tipo de acción constitucional que hoy ocupa a la Sala, ha sostenido que su decreto es procedente siempre que se esté ante un daño o amenaza de vulneración del derecho colectivo, que no sea susceptible de ampararse con el fallo popular, debido a su premura, o inminencia de ocurrencia, veamos extracto jurisprudencial ilustrativo al respecto:

*“El art. 25 de la Ley 472 de 1998 contempla la posibilidad de que el juez de las acciones populares, de oficio o a petición de parte, decrete las medidas previas que estime pertinentes para “(...) prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado”; medidas que podrán ser decretadas antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso. Es importante señalar que acorde con la finalidad protectora de los derechos e intereses colectivos de la Ley 472 de 1998, las **medidas previas** buscan hacer efectiva dicha protección, cuando de esperarse a la culminación del proceso, las medidas que se adopten en el fallo podrían resultar ineficaces, es decir, **buscan conjurar de manera previa al fallo, un peligro o vulneración que se está presentando o que se percibe como de inminente ocurrencia y que no da tiempo a esperar por un fallo definitivo.** Entonces, el objetivo pretendido con las medidas previas, es el de evitar que el daño se concrete o que de estarse produciendo, no se prolongue por un término mayor. Dichas medidas no son taxativas, pues en las acciones populares, a la letra del art. 25 de la Ley en cita, el juez puede decretar las que estime pertinentes. Es así como al analizar las precisas circunstancias del caso en estudio, el juez determinara si es o no necesaria la adopción de medidas previas a las definitivas del fallo. Resulta impróspera la solicitud del demandante en este estado del proceso, sin embargo, si en el transcurso del mismo el juez de la acción popular verifica la necesidad y pertinencia de la medida podrá decretarla.”<sup>25</sup>*

Según lo expuesto, es entonces necesario, demostrar desde la presentación del escrito de demanda, la inminencia de la vulneración de los derechos colectivos invocados; debiendo probar, igualmente, el actor popular, que de no ser adoptada tal medida previa, inocuo sería llegar a la etapa de fallo, como quiera que muy probablemente el daño ya hubiere ocurrido.

<sup>25</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA - Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA - Bogotá D.C., julio dieciocho (18) de dos mil siete (2007) - Radicación número: 08001-23-31-000-2005-03595-01(AP) - Actor: ASOCIACION UNION NACIONAL DE COMERCIANTES - UNDECO

Asunto: Resuelve medida cautelar  
 Acción: Popular  
 Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
 Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

De acuerdo con las normas en cita y los elementos probatorios allegados al proceso se encuentra debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos de los habitantes del Municipio de Pijao, por su alta vulnerabilidad a inundaciones y avalanchas dada su cercanía al Rio Lejos por lo que se hace necesario adoptar las respectivas medidas previas que permitan prevenir o mitigar dichos sucesos.

Así las cosas se denegará el decreto de la primera medida solicitada habida cuenta que según lo afirmado por la CRQ la elaboración de los estudios geológicos, hidrológicos, hidráulicos y de socavación para conocer el estado actual del río Lejos se encuentra en etapa de ejecución, no así frente a solicitud de ordenar al Municipio de Pijao, si aún no lo han hecho, proceder al cerramiento y aislamiento de las cárcavas las Camelias y Pizarras del río Lejos, socializar el plan de evacuación e instalar sirenas en los diferentes sectores del Municipio, así como a la CRQ delimitar la zona de retiro del río y de manera coordinada con el Municipio de Pijao iniciar y/o dar continuidad a las actividades de reforestación, en los términos que en la parte resolutive de la presente providencia se señalen.



Consejo Superior de la Judicatura  
 República de Colombia

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Quindío, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE

**PRIMERO: DENEGAR EL DECRETO DE LA MEDIDA CAUTELAR** consistente en ordenar a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO CRQ** que elabore los estudios geológicos, hidrológicos, hidráulicos y de socavación, como de determinación de la zona de retiro del río Lejos, por corresponder con una actuación que se encuentra en ejecución.

No obstante lo anterior, la Corporación ordena a la CRQ que se gestione y apropien los recursos necesarios que permitan contratar y/o ejecutar y en lo de su competencia, las recomendaciones que el estudio determine a efectos de evitar y/o minimizar la amenaza existente, presentando al Tribunal un plan de acción o

Asunto: Resuelve medida cautelar  
Acción: Popular  
Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

cronograma de actividades por cumplir, y cuyos términos deberán estar acordes con el nivel de riesgo.

Así mismo, **SE ORDENA** a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO CRQ** que las recomendaciones del estudio deberán socializarse en un término de hasta 15 días siguientes a su entrega por el contratista para con las demás entidades públicas nacionales, departamentales y locales con competencia en la atención y prevención de desastres a efectos de que de forma coordinada se gestione, presupueste y ejecute lo que resulte a cargo de cada una.

**SEGUNDO: DECRETAR LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA,** en lo correspondiente a:

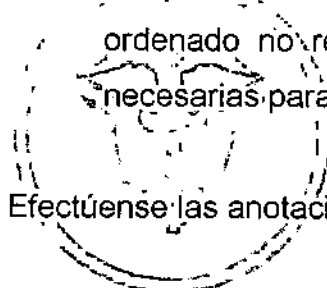
- 1) **ORDENAR AL MUNICIPIO DE PIJAO**, si aún no lo ha hecho, proceder al cerramiento y asilamiento de las cárcavas las Camelias y Pizarras del río Lejos, contando con los materiales suministrados por el Departamento del Quindío a través de la Secretaría del Interior “Unidad Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres”. De estas órdenes se dará cumplimiento en el término de treinta (30) días calendario. Para el cumplimiento de la presente orden el Departamento del Quindío deberá seguir actuando en forma concurrente y subsidiaria con el Municipio.
- 2) **ORDENAR A LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO Y AL MUNICIPIO DE PIJAO**, que de manera coordinada, si no lo han hecho, den inicio y/o continuidad a las actividades de reforestación dentro de las zonas afectadas como medida de recuperación ambiental posterior al desbordamiento del río Lejos acaecido el día 8 de noviembre de 2017 e igualmente reforestación sobre las zonas aledañas al cauce del río Lejos es decir, dentro del cono de deyección (formación geomorfológica por donde podría descender la avenida torrencial y afectar el centro urbano). Lo anterior como medida de prevención frente a un posible impacto por el desbordamiento del río.
- 3) **ORDENAR AL MUNICIPIO DE PIJAO – QUINDÍO** que en el término de diez (10) días calendario, inicie, si aún no lo ha hecho, la socialización del plan de evacuación y simulacro como prueba de alerta para que la

Asunto: Resuelve medida cautelar  
 Acción: Popular  
 Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
 Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.

población de Pijao tenga conocimiento de las rutas de evacuación y las medidas que se deben adoptar en caso de emergencia (vallas de información tal como lo recomendó la Universidad la Gran Colombia en estudio realizado en el año 2016).

4) Así mismo, **ORDENAR AL MUNICIPIO DE PIJAO** para que en el término de 30 días calendario y en coordinación con el Departamento del Quindío, si aún no lo han hecho, instalen sirenas y una planta con capacidad para el movimiento de las mismas en diferentes sectores del municipio de Pijao, que cumplan con las especificaciones técnicas y que sirvan como aviso de evacuación para los habitantes del casco urbano en caso de una emergencia.

5) Las entidades públicas deberán rendir informe a la Corporación sobre el cumplimiento de las órdenes emitidas, con la advertencia que lo aquí ordenado no releva de la obligatoriedad de adoptar todas las medidas necesarias para prevenir cualquier amenaza existente.


 Rama Judicial  
 Consejo Superior de la Judicatura  
 República de Colombia

Efectúense las anotaciones correspondientes en el sistema informático Siglo XXI.

Esta providencia se discutió y aprobó conforme consta en Acta N° 13 de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**LOS MAGISTRADOS,**

  
 JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ

  
 ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO

Asunto: Resuelve medida cautelar  
Acción: Popular  
Radicación: 63-001-2333-000-2018-00036-00  
Demandante: Procuraduría General de la Nación Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros.



RIGOBERTO REYES GÓMEZ

A.E.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO**  
**NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO**  
La Providencia precedente se Notifica mediante fijación en

**ESTADOS ELECTRÓNICOS, HOY 27-04-2018, A LAS 7:00 A.M.**

**SECRETARÍA**

