



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado Ponente: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
Ibagué, once (11) agosto del dos mil veintidós (2022)

EXPEDIENTE: 73001-23-33-001-2014-00324-00
ACCIÓN: ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTES: DEFENSORÍA DEL PUEBLO en representación de varios habitantes del Municipio de Villarrica.
DEMANDADOS: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DE DESASTRES “UNGRD”, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA “CORTOLIMA”, DEPARTAMENTO DEL TOLIMA y MUNICIPIO DE VILLARRICA.
VINCULADOS: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD, MINISTERIO DE EDUCACIÓN, MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO “SGC”, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL “DPS”, EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL TOLIMA “EDAT” S.A. y FONDO DE ADAPTACIÓN “FA”
ASUNTO: **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

I. OBJETO DE LA SENTENCIA

En ejercicio de la acción popular consagrada en la Constitución Política como mecanismo para la protección de derechos e intereses colectivos la Defensoría del Pueblo solicita la protección de los derechos de los habitantes del Municipio de Villarrica, Tolima, presuntamente vulnerados por la acción y/o omisión de las entidades demandadas.

II. ANTECEDENTES

1. PRETENSIONES¹

En síntesis son las siguientes:

Solicita que se adelanten todas las acciones tendientes u orientadas a la reubicación inmediata y a la mitigación del riesgo de los habitantes del Municipio de Villarrica que se ven afectados, cuyas viviendas se encuentran en peligro de ruina inminente, como del Hospital Municipal, por el colapso del alcantarillado, aunado a las condiciones naturales que afecta esa zona.

2. HECHOS²

1. Asegura que los habitantes del Municipio de Villarrica viven con la zozobra día a día, ante la posibilidad real y cierta de que sus casas, el Hospital, la calle principal y muchos equipamientos del caso urbano colapsen debido al agrietamiento,

¹ Ver en la demanda presentada a folio 6 del Tomo I.

² Ver los hechos planteados en la demanda a folio 3 del Tomo I

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

hundimiento, y colapso del sistema de alcantarillado y amenazas geológicas e hidrológicas en las que se encuentra el aludido Municipio.

2. Señaló que son cerca de 200 viviendas afectadas, y muchas otras han sido abandonadas, así como, el centro de asistencia en salud, sumado a ello, aseguró que en el Hospital La Milagrosa hay una pared que está a punto de colapsar, colocando a los pacientes en un riesgo inminente.

3. Informó que, debido a esa situación, mediante el Decreto Nro. 41 de 12 de abril de 2013, se declaró la calamidad pública y urgencia manifiesta en el Municipio de Villarrica, sin embargo, no se ha dado orden de reubicación, a pesar de que el 80% del caso urbano del municipio se está viendo afectado.

4. Igualmente, aseveró que, ante los constantes daños de las tuberías por no contar con un sistema adecuado de alcantarillado, aunado a los fenómenos naturales como remoción en masa y reptación hacen que el terreno del caso urbano se éste corriendo promedio 20 centímetros por año, lo cual hace que se deteriore el alcantarillado en forma permanente, situación que genera que las familias que viven cerca de las quebradas donde se vierten las aguas residuales tengan que soportar malos olores y vectores como moscas y zancudos, presentándose problemas de salud, sumado a las constantes fugas de agua residual por las tuberías colapsadas, afectando también la estructura de las viviendas.

5. Además, planteó que la red de alcantarillado de ese municipio tiene más de 50 años y son estructuras en forma de canal construidas en piedra y que debido al fenómeno de remisión en masa y reptación que se ha venido presentando a través de los años han colapsado, creando cráteres gigantes bajo las calles y por debajo de las viviendas.

6. Afirmó que las autoridades municipales han solicitado apoyo al Gobierno Departamental y Nacional, informando la situación con los debidos soportes respectivos que certifican las gestiones realizadas, entre ellos, el Esquema de Ordenamiento Territorial donde se muestran los diferentes resultados de estudios que evidencian la situación, el informe de la Oficina del Comité Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres del Tolima, sin embargo, asegura que ha sido poca la respuesta de la autoridades requeridas.

3. FUNDAMENTOS DE DERECHO

- Derecho a la vida (artículo 11 de la Constitución).
- Derecho a una vivienda digna (Artículo 1 y 11 de la Carta).
- Derecho a la salud (artículo 49 C.N).
- Derecho a la salubridad pública.
- Moralidad Administrativa
- Ley 472 de 1998.

4. CONTESTACIONES DE LA ACCIÓN POPULAR.

4.1. Corporación Autónoma Regional del Tolima “CORTOLIMA”³

Afirmó que, conforme a los hechos planteados en la demanda, no se endilgó ninguna responsabilidad a esa entidad sobre la problemática expuesta, por ello, planteó dos excepciones de mérito: la primera, la competencia exclusiva de las

³ Ver contestación a folio 442 al 450 del Tomo 3 del Cuaderno Principal.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

autoridades municipales y departamentales; y la segunda, cumplimiento de las obligaciones de Cortolima.

En la primera excepción, explicó que la competencia en materia de vivienda con relación a la reubicación, reparación de viviendas, inclusión en programas de vivienda de interés social, entre otros, recae exclusivamente en las entidades territoriales, ya sea que estas viviendas se encuentren en zonas de alto riesgo o no.

Específicamente, trae a colación la Ley 9 de 1989 en su artículo 8°, el cual determina que la función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo; resaltando las acciones urbanísticas de: i) Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humano, por amenazas naturales, o que otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda; ii) Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.

Así mismo, puntualizó que según la Ley 715 de 2001, en su artículo 76 se determinó que los Municipios con la cofinanciación de la Nación y con recursos propios, del Sistema General de Participaciones y otros recursos deben ejercer actividades de prevención y atención en desastres en su jurisdicción, y adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.

De acuerdo a ello, señaló que es al Municipio de Villarrica y la Gobernación del Tolima a quienes les asiste la obligación de adoptar las medidas administrativas y técnicas tendientes a proteger los derechos invocados por el accionante, pues las funciones asignadas a Cortolima, según la Ley 99 de 1993, no le han atribuido la obligación de reubicar o mitigar el riesgo de los habitantes que se encuentren en zonas de alto riesgo, por lo que la corporación no tiene competencia, ni facultad legal, frente al objeto de la demanda, la cual versa exclusivamente en la protección derechos de los habitantes que poseen viviendas en ruinas y muchos menos respecto a la reubicación de un bien inmueble público (Hospital Municipal), máxime cuando uno de los factores que generaron el estado actual alegado por la Defensoría deviene del inadecuado control y manejo de su sistema de alcantarillado.

Advirtió que, esa entidad posee autonomía administrativa y financiera, lo cual, conforme al principio de legalidad, se ejerce exclusivamente en el cumplimiento de sus funciones, las cuales están determinadas en la Ley 99 de 1993 y demás normas ambientales; por lo que no puede desarrollar actividades o ejecutar actos distintos a los previstos en la normatividad ambiental, y mucho menos, destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en ellos.

Referente a la segunda excepción - cumplimiento de las obligaciones de Cortolima -, afirmó que, revisada las funciones establecidas legalmente para esa entidad, según el artículo 33 de la Ley 99 de 1993, solo le corresponde el análisis, seguimiento y prevención y control de desastres en coordinación con las demás autoridades competentes, actividad que precisamente realizó, una vez tuvo conocimiento, remitiendo para el efecto, los conceptos técnicos pertinentes al Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD) del Tolima y al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para que junto

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

con estas autoridades se programen las visitas correspondientes para mitigar o dar solución a los problemas que aquejan al Municipio de Villarrica.

4.2. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres “UNGRD”⁴

Inicia explicando que conforme a los hechos, debe recordarse que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado bajo una forma de República Unitaria pero descentralizada territorialmente y por servicios, por ello, contempla la división del territorio a efectos de la organización y prestación de los servicios a cargo del Estado, es así, como en el artículo 287 de la Constitución Política, se concede a los entes territoriales (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas), autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites establecidos por la misma Carta Política y la ley, de donde se derivan sus competencias y derechos.

En esa medida, indicó que en materia de gestión del riesgo de desastres y sobre todo en el caso objeto de análisis, cuando se solicita la reubicación y mitigación del riesgo de la población afectada, la Ley 388 de 1997 regula el contenido de los planes básicos de ordenamiento territorial, consagrando en el artículo 16, numeral 1.6, la obligación de los mencionados entes de contemplar en dichos planes el inventario de zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales o por condiciones de insalubridad; así mismo, en la Ley 1523 de 2012 a través de la cual se estableció el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, dispuso en el artículo 12 que los Gobernadores y Alcaldes son los conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

Igualmente, resaltó el artículo 13 en donde determina que los Gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres, por lo que deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial. Por su parte, señaló que el artículo 14 responsabiliza en la misma medida a los Alcaldes de los municipios en esta materia de procesos de gestión del riesgo.

También precisó que, el artículo 24 de esa ley, creó las instancias de coordinación territorial (Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres), como 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 en la entidad territorial correspondiente. De acuerdo a ello, en el artículo 37 se estableció la obligación de las autoridades departamentales, distritales y municipales de concertar con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión de riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción debiendo en ellos contemplar acciones específicas para garantizar el logro de los objetivos de la gestión del riesgo de desastres cuyos programas y proyectos deberán ser integrados en los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuentas, y de desarrollo departamental, distrital o municipal y demás herramientas de planificación del desarrollo, según el caso.

En ese orden, afirmó que los órganos del nivel territorial (las entidades territoriales, los Consejos municipales y departamentales de Gestión de Riesgos de Desastres), son los que en principio deben desarrollar en el municipio las actividades tendientes al logro de los objetivos y propósitos del Sistema Nacional de Prevención y Atención

⁴ Contestación a folios 471 al 480 del Tomo 3

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

de Desastres, por lo tanto, es ante los respectivos alcaldes como presidentes y coordinadores de tales consejos que se deben presentar las solicitudes de gestión del riesgo que permitan afrontar la problemática de las comunidades afectadas, dentro de esas acciones se encuentran la creación y manejo de los programas de reasentamientos humanos tendientes a reducir el riesgo al que se encuentren expuestos los habitantes del municipio.

Entonces, precisó que el que existan órganos del nivel nacional, entre ellos, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, con competencias en materia de prevención y atención de desastres, no significa que tales entidades puedan suplantar o sustituir en sus competencias a los órganos del nivel territorial, pues las funciones de esa unidad están debidamente fijadas en el artículo 4 del Decreto Legislativo Nro. 4147 de 2011.

Frente al caso del Municipio de Villarrica, informó que, con base en las funciones de coordinación y apoyo técnico dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, la Unidad conforme a los diferentes requerimientos elevados procedió con una clara explicación a los entes territoriales de su competencia conforme a lo establecido en Ley 1523 de 2012.

Así mismo, precisó que este asunto había sido decidido por vía de tutela a través de fallo 20 de marzo de 2014, en donde se tuteló los derechos fundamentales a la vida y a la vivienda digna, ordenando a la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres desplegar todas las acciones necesarias para que en un plazo máximo de 3 meses se diseñaran un plan específico que permitiera contrarrestaren en forma íntegra y efectiva la problemática derivada de la declaratoria de calamidad pública en el Municipio de Villarrica, así como también, el adelantamiento de estudios de vulnerabilidad y de incidencia en las redes del acueducto y alcantarillado de dicha municipalidad.

Aclaró que en cumplimiento a esa orden judicial, el 1 de abril de 2013 en el Municipio de Villarrica, se llevó a cabo una reunión de carácter interinstitucional en donde participaron: la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo (quien convocó), la Defensoría del Pueblo, la Gobernación del Tolima, la Alcaldía de Villarrica, Cortolima, la Personería Municipal, el Comité Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, entre otros, a fin de efectuar el acompañamiento en la formulación del plan de acción.

Después informó que, el 8 de abril de 2014 se llevó a cabo una segunda reunión en el Palacio de Nariño, también de carácter interinstitucional, fijando como objetivos: i) dar a conocer los elementos necesarios para construir el plan de acción para abordar la declaratoria de calamidad pública y el cumplimiento de la orden judicial de tutela; ii) conocer la presentación de los términos de referencia para la elaboración del estudio técnico por parte del Servicio Geológico Nacional "SGC"; iii) establecer acuerdos y compromisos por parte de las entidades asistentes.

Respecto a los compromisos adquiridos señaló que:

Tema	Compromiso y responsable
Bolsa estimada para el desarrollo del estudio técnico a cargo del SGC por valor de \$1.200.000.000 millones de pesos.	\$400.000.000 – La unidad. \$100.000.000 – SGC \$230.000.000 – Gobernación del Tolima. \$220.000.000 – Cortolima \$950.000.000 total. Quedando pendiente buscar financiación restante.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Elaborar el acto administrativo de declaratoria de calamidad pública del orden departamental, para establecer la figura jurídica de un fondo para el recibo de los aportes de otras entidades	Gobernación del Tolima
Salud: Gestionar con el Comité Departamental de Cafeteros reubicación temporal del Hospital en las bodegas del comité	Arriendo y traslado: Alcaldía Municipio de Villarrica. Adecuación hospital temporal: Alcaldía de Villarrica y Gobernación del Tolima.
Traslado temporal aulas afectas a ese de primaria del Colegio	Alcaldía de Villarrica y Gobernación del Tolima aporta carpas para aulas temporales.
Presentación proyecto priorización nuevo colegio ante el Ministerio de Educación	Gobernación del Tolima
Obras de adecuación quebrada el Botadero	Cortolima: aporta maquinaria. UGNRD: Averigua posibilidad de transferir combustible al municipio para estas obras.
Visita comisión técnica y evaluación de inventario de viviendas afectadas elaborado por el municipio y presentación de alternativas Cortolima – Gobernación – Municipio.	Cortolima: Aporta geotecnista. Gobernación del Tolima. Aporta Ingeniero Civil.

De acuerdo a lo anterior, informó que esa entidad efectuó una visita técnica al Municipio de Villarrica, durante los días 6 y 7 de mayo de 2014, con el fin de prestar asesoría y orientación en la formulación del plan de acción específico para atender la situación de la calamidad pública declarada, realizando una reconocimiento por la zona afectada y mesas de trabajo para la construcción del plan, por lo que, precisó a la fecha de la contestación de la presente acción popular, la Unidad estaba a la espera del diligenciamiento que el municipio debe hacer a la matriz del plan de acción con los ajustes sugeridos por la Subdirección General de la Unidad.

Conforme a lo expuesto, planteó finalmente la FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, teniendo en cuenta que el daño reclamado y el hecho generador imputado por el accionante, no encuentra nexos causales para ser atribuido a la Unidad, pues las pretensiones resultan ajenas al contenido obligatorio determinado en la Ley para esa entidad, pues le corresponde al ente territorial con el apoyo y coordinación del Departamento del Tolima.

4.3. Municipio de Villarrica⁵

Señaló respecto de los hechos, que efectivamente el municipio de Villarrica está afectado principalmente por fenómenos de remoción en masa y erosión por corrientes de agua, tales como, la reptación que es la principal amenaza geológica que presenta la cabecera municipal y consiste en un movimiento lento e imperceptible del terreno, el cual se observa por signos como escalonamiento y grietas de tracción en el terreno, agrietamiento y deformaciones en las construcciones. Expone que este fenómeno es causado por factores naturales y antrópicos como la pendiente, la baja permeabilidad del suelo, saturación superficial producida por el agua lluvia y fugas provocadas por daños constantes en las redes del acueducto y alcantarillado y construcciones pesadas sobre borde de escarpe.

Afirmó que este fenómeno afecta aproximadamente el 50% de la cabecera municipal, principalmente en dos sectores: el primero, el comprendido entre el

⁵ Ver contestación a folio 595 al 600 Tomo 4

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Hospital La Milagrosa y la Institución Educativa Francisco Pineda López; el segundo, el sector ubicado en el costado sur entre el cementerio, el puesto de policía y la carrera 2ª que va hacia el río Cuindécito.

Indicó que se efectuó reunión extraordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo celebrada el día 6 de abril de 2013, en donde el consejo estuvo de acuerdo con la declaratoria de calamidad pública del municipio – Decreto 100 de 20 de octubre de 2013 -, buscando dar solución a las constantes solicitudes de la comunidad, relacionadas con los daños de la tubería del sistema de alcantarillado, estando colapsado en un 80% y presentándose averías en la estructura del 85% de las viviendas del casco urbano; problemas que sumados a los fenómenos naturales como remoción en masa y reptación atenta contra la tranquilidad de los habitantes del Municipio de Villarrica, generándose problemas sociales, de salud y de bienestar.

Igualmente, precisó que la administración también se ha visto afectada, debido a que toda la inversión que se realice en vías se pierde, porque se levantan las capas de concreto y se rompen por la circulación de las aguas servidas, aguas lluvias y subterráneas, lo que ha impedido que 3 administraciones municipales no inviertan en vías hasta tanto no se construya y se lleve a cabo las obras del Plan Maestro de Alcantarillado.

Finalmente, informó que, mediante la declaratoria de calamidad, ese ente territorial buscó apoyo en diferentes entidades de orden gubernamental, tales como: la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, Consejo Departamental de Riesgos de Desastres, la Gobernación del Tolima y Cortolima, los cuales no dieron respuesta alguna a las peticiones elevadas.

En ese orden, aseguró que ha efectuado las acciones legales y gestiones ante las diferentes entidades del Estado con el propósito de obtener recursos necesarios para evitar una tragedia, sin haber logrado tener eco de las mismas, lo que coloca a la entidad territorial en condición de afectado en igualdad de condiciones que la población del Municipio de Villarrica.

4.4. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁶.

Inició planteando la FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, pues asegura que según el Decreto 2478 del 15 de diciembre de 1999, no contempla dentro de sus objetivos que articulan su funcionamiento, la reubicación de los habitantes del Municipio de Villarrica por el aludido colapso del alcantarillado, sumado a ello, los hechos demandados no aluden para nada, acciones u omisiones de esa cartera ministerial, máxime cuando los ministerios no son entes ejecutores sino de planeación.

Por otro lado, alegó la INEXISTENCIA DEL NEXO CAUSAL, pues si bien, existe daño contingente, peligro o amenaza, no existe una actuación u omisión de ese Ministerio que se le pueda atribuir.

Igualmente, expone LA FALTA DE OBLIGACIÓN PROBADA FRENTE A ESA CARTERA MINISTERIAL, reiterando que no se probó acción y omisión de ese ministerio que permitiera comprometer su responsabilidad.

Finalmente, frente a la protección de los derechos que se invocan, afirma que tampoco existe situaciones particulares que demarquen las acciones u omisiones

⁶ Ver contestación a folio 1107 al 1115 Tomo 7

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

de ese ministerio, por lo que advierte manifiestamente la falta de legitimación en la causa por pasiva.

4.5. Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima “EDAT” S.A. E.S.P.⁷

Se opuso a las pretensiones, bajo el argumento de que en la demanda no se indicó con claridad que esa entidad tenía responsabilidad alguna, pues afirma que es evidente que, por competencia legal, la responsabilidad esta atribuida al Municipio de Villarrica, Tolima, ente territorial que debe garantizar la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado y agua potable; recalcando que la EDAT es simplemente gestora del Plan de Departamental de Aguas de conformidad con el Decreto 1077 de 2015.

Precisó en materia de los hechos que rodean la presente acción que, el 17 de mayo de 2016 el Municipio de Villarrica y esa entidad, suscribieron el plan de acción para priorizar las necesidades de interés en temas de acueducto, alcantarillado y aseo para el cuatreño, en donde se confirma que el único proyecto en marcha es el de *“Rehabilitación tramo de alcantarillado calle principal existente del caso urbano del Municipio de Villarrica, Tolima.”* Conforme a esa gestión el 15 de septiembre de 2016 mediante oficio No. 100-8.02-.1058 dirigido al Viceministro de Agua y Saneamiento Básico, se solicitaron los recursos de inversión, entrega de documentos, actualización del proyecto para postulación ante recursos de emergencias PDA, así mismo, que mediante Comité Directivo Virtual No. 33 de 30 de octubre de 2016, se aprobaron los recursos para el proyecto antes aludido, y la asignación de los mismos se encontraba en trámite por parte de la entidad ante el Consorcio Fondo de Inversión en Agua que administra los recursos del PAP PDA.

Planteó como excepciones: la FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, bajo el argumento de que no tiene dentro de sus funciones la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado. Igualmente, afirmó que, según los hechos y pretensiones de la acción popular, la responsabilidad está en cabeza del Municipio de Villarrica, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, por ende, son estas las entidades que están obligadas a adoptar las medidas administrativas, operativas y técnicas pertinentes para garantizar dicho servicio con las exigencias técnicas de calidad y mitigar eventualmente el riesgo.

Por otro lado, alegó la IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN, al considerar que para iniciar este mecanismo debía establecerse la acción y omisión generadora del daño, y según lo previamente expuesto, esa entidad no tiene por ley la competencia para la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado, ni la mitigación del riesgo de los habitantes del Municipio de Villarrica, y, mucho menos para la reubicación inmediata de ese municipio, por lo que no puede endilgársele acción u omisión alguna que haya violado o amenace violar los derechos e intereses colectivos a la seguridad y salubridad pública y al acceso de infraestructura de servicios, a la vivienda, a la vida que le asisten a la comunidad reclamante en esta acción popular.

4.6. Ministerio de Educación Nacional⁸

Inició explicando que, según la Ley 1740 de 2014 el Ministerio de Educación Nacional, tiene por objetivo propender por el desarrollo de un proceso de evaluación que involucre el apoyo, fomento y dignificación de la educación como servicio

⁷ Ver a folios 1137 al 1146 Tomo 6

⁸ Ver contestación a folio 1172 al 177 Tomo 7

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

público, en esos términos, tiene a su cargo la inspección y vigilancia de la educación, con el fin de velar por su calidad y el cumplimiento de las normas constitucionales y legales que regulan la educación para su correcta aplicación, velando así por la efectividad del derecho a la educación de todos los niños, niñas y adolescentes del territorio nacional, por ello, aclaró que no tiene a su cargo la administración de recursos para la intervención de la infraestructura educativa, acotando que la competencia exclusiva radica en cabeza de los entes territoriales que tiene a su cargo los planteles respectivos.

De otra parte, señaló que según la Ley 715 de 2001 es competencia de los entes territoriales certificados, participar con recursos en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos, por ello, los entes territoriales gozan de autonomía administrativa y presupuestal para adelantar las gestiones pertinentes para la financiación e inversión de la infraestructura física así como la calidad y dotación de los planteles educativos a su cargo y demás necesidades que se detecten en este sentido, razón por la cual es responsabilidad del ente territorial el sostenimiento de la infraestructura de las instituciones educativas. Para el efecto, precisó que las entidades territoriales cuentan con recursos del Sistema General de Participación que la Nación le transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, para la financiación de los servicios de educación de las instituciones a su cargo, teniendo en cuenta que el monto de los recursos que se asignen para el sector educación, no podrá ser inferior a los transferidos a otros sectores.

En consecuencia, aseguró que el Ministerio de Educación Nacional, no cuenta con la administración de los recursos del Sistema General de Participación, pues conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 715 de 2001, no le compete resolver cuestiones jurídicas expuestas en la acción popular, tanto así que, no se le asignan recursos para el pago de obligaciones como las que se le imputan, y por ende, dentro de su presupuesto no existe partida destinada a este tipo de proyectos pues su objetivo, está orientado a formular políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo, establecer las normas técnicas curriculares y pedagógicas para los niveles de educación, y definir y establecer instrumentos y mecanismos para la calidad de la educación.

Bajo esa consideración, aclaró que en virtud de la descentralización del servicios de la educación, le corresponde en primer lugar, al Departamento del Tolima como entidad territorial certificada en educación que agrupa al Municipio de Villarrica, revisar el estado de las infraestructuras existentes en dicho municipio, y con los recursos girados a su favor por el Sistema General de Participaciones, intervenir en los mismos para asegurar una infraestructura necesaria y adecuada para su población, evitando con ellos riesgos a la vida, a la salud, a la integridad física de los menores que se benefician del servicio público de educación, determinar la reubicación de los planteles educativos que se encuentran en posible riesgo, y en caso de no existir los espacios propicios para el mismo, determinar mecanismos adicionales para atender de manera correcta la contingencia.

Así mismo, recordó que la Ley 60 de 1993, establece que los Municipios como unidad primaria en la prestación de los servicios, deben administrar, financiar, dotar, equipar y cofinanciar los servicios educativos en los diferentes niveles, participando con recursos propios para cumplir en los términos que ordena la ley.

Ese sentido, la financiación y cofinanciación del sector educativo estatales y en las inversiones de la infraestructura y dotación es una función designada, en principio al Departamento, en concurrencia con los municipios.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Planteó las excepciones de NO COMPRENDER LA ACCIÓN TODOS LOS LITISCONSORCIOS NECESARIOS, FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, INEXISTENCIA DE LA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS, BUENA FÉ, PÉRDIDA DEL EQUILIBRIO ENTRE LAS PARTES, APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CORRESPONSABILIDAD.

Referente a la falta de conformación del litisconsorcio necesario, aseguró que debido a que el trámite de transferencia de los recursos del Sistema General de Participaciones, se encuentra a cargo del Departamento de Planeación General, era necesario la vinculación de dicha entidad, pues esa cartera ministerial no gira recursos.

Respecto a la falta de legitimación en la causa por pasiva, expuso que no tiene a su cargo recurso alguno, pues esa función es propia del Departamento de Planeación General quien es el encargo de distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones a las entidades territoriales, previo el cálculo de los montos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por otro lado, reiteró que los Departamentos, administran las instituciones educativas, su personal docente y administrativo de los planteles educativos, además de generar inversiones de infraestructura física, calidad y dotación razón por la cual le compete la organización del servicio educativo en su jurisdicción sobre los Municipios no certificados.

Sobre la inexistencia de la vulneración de los derechos colectivos, afirma que no existe elemento alguno que determine la violación de los derechos invocados, toda vez que no es función del Ministerio de Educación girar recursos del Sistema General de Participaciones para mejoramiento, adecuación o ampliación de las instituciones de educación, así como tampoco tiene la de ordenar los pagos, circunscribiéndose su función a los aspectos académicos y de formación integral.

Afirmó que esa cartera ministerial ha actuado siempre de buena fe y de manera honesta, en desarrollo de su actividad conforme a sus funciones asignadas, así mismo, asegura que si es condenada se perdería el equilibrio entre las partes, toda vez que no existe vulneración o amenaza de violación de un derecho o interés del conglomerado por parte de ese Ministerio.

Finalmente, sobre el principio de corresponsabilidad, solicita se ordene la concurrencia de las entidades responsables conforme las competencias asignadas por el imperio de la Ley y la Constitución Política, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes dentro de la prestación de los servicios sociales a los cuales están obligados.

4.7. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS⁹.

Señaló enfáticamente que debe desvincularse de la presente acción, debido a que es un organismo del Gobierno Nacional que busca fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica. Explicó que para alcanzar este propósito trabaja en coordinación con la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Centro de Memoria Histórica.

Entonces, aseguró que esa entidad no ha vulnerado derecho alguno, debido a que no es competente para suplir las necesidades alegadas por los habitantes del

⁹ Ver contestación a folio 1181 a 1190 Tomo 7

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Municipio de Villarrica, en ese sentido, alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva, comoquiera que son las entidades accionadas las que son competentes legalmente para efectuar el acompañamiento a los ciudadanos del Municipio de Villarrica, de conformidad con el objetivo de esa entidad que es formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas y planes generales para la superación de la pobreza, la atención y reparación de las víctimas de la violencia.

De otra parte, asegura que al revisar la base de datos de gestión documental del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, se pudo establecer que no existe ninguna solicitud por parte del ente territorial, es decir, por parte de la Alcaldía Municipal de Villarrica ni de la Gobernación del Tolima, y para realizar el estudio y la viabilidad de los diferentes proyectos presentados por los entes territoriales, es indispensable radicar dicha solicitud, y de esta forma, suscribir convenidos interadministrativos de proyectos de Infraestructura Social y Hábitat.

Igualmente, expuso como excepción LA FALTA DE INDIVIDUALIZACIÓN Y PRUEBAS DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS PRESUNTAMENTE CAUSADOS en el marco de las disposiciones constitucionales y legales que regulan las acciones populares, debido a que, si bien hay sendas pruebas, no se demostró cuales sustentan los perjuicios causados por el DPS, toda vez que, no es esa entidad la llamada a responder. En esos mismos términos y argumentos, elevó la excepción de ausencia de material probatorio que comprometa la responsabilidad administrativa de esa entidad.

Planteó que la ACCIÓN POPULAR ES IMPROCEDENTE PARA PROTEGER DERECHOS FUNDAMENTALES, pues la tutela y la acción popular son mecanismos totalmente diferentes, acorde con ello, la Ley 472 de 1998, establece de manera enunciativa, alguno de los derechos e intereses colectivos que pueden protegerse por vía de acción popular, y si bien en algunos casos, la afectación de un derecho o interés colectivo, transgrede derechos fundamentales, en estos casos procede la tutela y no la acción popular, entonces, alega que en el presente caso, a pesar de que existe conexidad entre los hechos y las pretensiones de la demanda, estas no la tienen con el mecanismo jurídico utilizado, bajo ese argumento, planteó la idoneidad de la acción de tutela para proteger un derecho fundamental como consecuencia de la afectación de un derecho colectivo.

Finalmente, como medio exceptivo alegó LA INOBSERVANCIA DE LOS REQUISITOS FORMALES PARA LA VINCULACIÓN PROCESAL DE ESA ENTIDAD, al señalar que cuando se pretenda la protección de derechos colectivos se deberá presentar la reclamación prevista en el artículo 144 del CPACA, es decir, el demandante debió presentar ante esa entidad solicitud para que adopte las medidas necesarias de protección del derecho interés colectivo amenazado o violado, en esos términos, precisó que no existe prueba alguna que demuestre que el demandante en este caso, elevó petición ante el DPS para solicitar la adopción de medidas a la protección de los derechos colectivos, sin que se observe una excepción en la norma para prescindir de ese requisito.

4.8. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio¹⁰.

Planteó oposición a todas y cada una de las pretensiones elevadas, por cuanto carecen de fundamento jurídico y fáctico que permitieran demostrar la violación de los derechos colectivos por parte de ese Ministerio, comoquiera que en los artículos 311 de la Constitución Política, 6 de la Ley 1551 de 2012 y 5 de la Ley 142 de 1994, determinan que la obligación de garantizar la prestación eficiente de los servicios

¹⁰ Contestación a folio 1208 al 1214 tomo 7

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

públicos de agua, alcantarillado y aseo corresponden a los Municipios y/o distritos, y por lo tanto, es la administración municipal quien deberá realizar las gestiones necesarias para su solución, incluyéndose aquellas relacionadas con la formulación del proyecto y la consecución de los recursos correspondientes.

Explicó que, para ello el Gobierno Nacional realiza transferencias de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, con destino al sector Agua Potable y Saneamiento Básico, los cuales deben utilizarse para otorgar subsidios a través del Fondo de Solidaridad y Retribución de Ingresos y para efectuar las inversiones en infraestructura que requiere el sector en el municipio, tanto en la zona urbana como en la rural.

De otra parte, resaltó que la Nación en el marco de sus competencias apoya financieramente los proyectos que hagan parte del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento del respectivo departamento, toda vez que así lo estipula la política de inversión del sector establecida en la Ley 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, en virtud de la cual, los proyectos que resulten priorizados en el marco del Plan Departamental, deberán ser formulados cumpliendo unos requisitos de presentación de proyectos del mecanismo de viabilización de proyectos establecidos en la Resolución No. 379 de 2012. En virtud de ello, señaló que el Municipio de Villarrica se encuentra vinculado a la política del PAP-PDA y en marco de dicha política ese ministerio ha evaluado 4 proyectos sobre: i) optimización del sistema de suministro de agua para el acueducto del municipio; ii) alcantarillado veredas Alpes del Municipio; iii) rehabilitación tramos de alcantarillado (calle principal) existente del casco urbano del Municipio; iv) construcción del relleno sanitario.

Por otro lado, precisó que esa cartera ministerial es la encargada de definir políticas y regulaciones a nivel nacional en materia de medio ambiente, uso del suelo y ordenamiento urbano, agua potable y saneamiento básico, desarrollo territorial y urbano, así como la política habitacional integral. Sin embargo, también resaltó que la Constitución Política distribuyó las competencias entre la Nación, los Departamentos y los Municipios, y en este sentido, el nivel nacional se encarga de forma general de apoyo financiero, técnico y administrativo a los prestadores de servicios públicos domiciliarios; a nivel departamental cumple funciones de apoyo y coordinación; y a nivel municipal es el ejecutor toda vez que estos son los responsables de asegurar la prestación efectiva a sus habitantes, por lo tanto, las gestiones realizadas directamente con la formulación de los proyectos son competencia del municipio de conformidad con lo prescrito en los artículos 5° de la Ley 142 de 1994 de 1994 y 3° numeral 19 de la Ley 136 del mismo año.

Señaló que, a su vez el artículo 162 de la Ley 152 de 1994 asignó competencias especiales al anterior Ministerio de Desarrollo Económico y asumidas por el actual Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que apuntan de forma general hacia la asistencia técnica, diseño, coordinación y promoción de programas en agua potable y saneamiento básico y se configura como el ente rector encargado de dictar las políticas y normatividad de carácter nacional en materia de vivienda, servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, además las funciones establecidas por la Ley 489 de 1998 y la Ley 99 de 1993.

En materia de agua potable y saneamiento básico, resaltó que esa cartera es la responsable de presentar propuestas relacionadas con la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, así como de las estrategias, programas y planes de agua potable y saneamiento básico, por ello, en

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

desarrollo de esas competencias ese ministerio explicó que ha adoptado el programa PAP-PAD Agua para la Prosperidad determinados en el artículos 21 de la Ley 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014.

Expone que ese programa consiste en un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos y la implementación efectiva de esquemas de regionalización.

Respecto a este programa, precisó que el Municipio de Villarrica en el Departamento del Tolima, se encuentra vinculado al PAP-PAD, por ello, para la inclusión de los proyectos de agua potable y saneamiento básico en el Plan Anual de Inversiones, el cual es la hoja de ruta que determina cuales proyectos se van a ejecutar en cada vigencia fiscal, los mismos deben ser concertados entre cada Municipio como entidad territorial fundamental conocedora de las necesidades de sus habitantes y el Departamento para definir entre otras cosas la fuente de financiación de los mismos.

Bajo esas consideraciones competenciales, alegó la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, pues el Decreto 3571 de 2011 determinó con claridad las competencias de esa cartera ministerial, encargarla de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia de desarrollo territorial y urbano planificado del País, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

4.9. Ministerio de Salud y Protección Social¹¹

Resaltó que en la demanda no hay precisión alguna sobre las presuntas responsabilidades del Ministerio de Salud y Protección Social, por lo que se opuso a cada una de las pretensiones, al considerar que esa cartera ministerial no tiene competencia alguna, pues sus funciones están dirigidas al direccionamiento y formulación de política en materia de prestación de servicios en salud, en tanto, es responsabilidad de la entidad territorial de Salud del Tolima, el diagnóstico, la organización, dirección, coordinación y administración de la red de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas de su Jurisdicción, así como la inspección, vigilancia y control, en tanto que la Empresa Social del Estado La Milagrosa del Municipio de Villarrica como entidad descentralizada con autonomía administrativa le corresponde, realizar la prestación de servicios de salud en condiciones previstas por la normatividad vigente, adecuando continuamente sus servicios y funcionamiento para tal fin.

Específicamente, señaló que el artículo 1° del Decreto Ley 4107 de 2011, establece que ese ministerio tendría como objetivos dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública y promoción social en salud, entre otras; así mismo, dirigirá, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgo Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente, formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la protección social.

¹¹ Ver contestación a folio 1217 al 1224 del Tomo 7

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

De acuerdo a ello, planteó que el presente asunto por tratarse de una amenaza a la infraestructura de la ESE Municipal La Milagrosa, resulta indispensable hacer mención de ellas de conformidad con la Ley 715 de 2001 y la Ley 1438 de 2011, cuya disposiciones atribuyen ciertas competencias en referencia a la organización de la prestación de servicios de salud, en las cuales, se determina que los entes territoriales prepararán cada dos años un plan bienal de inversiones, esta última entendida como un instrumento de planeación y de gestión de la prestación de servicios y en virtud de ellos se dará estricto cumplimiento a lo establecido en la Resolución No. 2514 de 2012 que establece los procedimientos para la formulación, presentación, y aprobación, ejecución y control de los planes bienales y la Resolución No. 1985 de 013 que funda los procedimientos para el registro de proyectos en el PBI.

En cuanto a la organización de la prestación de servicios de salud, se enmarca en el direccionamiento y formulación de la política en esta materia, en tanto es responsabilidad de la entidad territorial de salud del Tolima, el diagnóstico, la organización, dirección, coordinación y administración de la red de instituciones prestadores de servicios de salud pública de su jurisdicción, así como inspección, vigilancia y control, en tanto que la Empresa Social del Estado La Milagrosa del municipio de Villarrica como entidad pública descentralizada con autonomía administrativa le corresponde, realizar la prestación de servicios de salud en condiciones previstas por la normatividad vigente, adecuando continuamente sus servicios y funcionamiento para tal fin.

En razón a los argumentos defensivos, elevó la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, ante la falta de competencia e inexistencia de acción u omisión de los hechos que han sido convocados, a su vez planteó también la AUSENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD debido a que no se presentó reclamación previa a la presentación de la acción popular. Y, alegó la INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS, comoquiera que la ESE La Milagrosa es una entidad descentralizada con autonomía administrativa y le corresponde realizar la prestación de servicios de salud en condiciones previstas en la normatividad.

4.10. Servicio Geológico Colombiano – “SGC”¹²

Inició señalando que ninguno de los hechos descritos en la demanda, tiene relación con alguna actuación de esa entidad, al punto que, el conocimiento que se tiene de la situación geológica del municipio de Villarrica es producto de convenios interadministrativos y actividades desarrolladas única y exclusivamente dentro de su ámbito funcional de competencias, esto es, en la búsqueda de conocimiento geocientífico.

Referente al punto central del asunto objeto de análisis, planteó que la controversia gira en torno al riesgo asociado a los problemas geológicos del municipio de Villarrica, razón por la cual resaltó la normatividad contemplada en la Ley 1523 de 2012, a través de la cual se definió la política nacional de gestión del riesgo de desastres, y se determinó principalmente en su organización que los Alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio, por ello, es el conductor del desarrollo local, y 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.

¹² Contestación a folio 1235 al 1245 del Tomo 7

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Así mismo, explicó los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, sus funciones, al igual que los integrantes y funciones del Comité Nacional de Gestión del Riesgo. De cara a esa explicación, concluyó que: i) el Servicio Geológico Colombiano es tan solo un integrante del Comité Nacional para el conocimiento del riesgo; ii) los productos emanados del mencionado comité no pueden ser responsabilidad exclusiva de un solo de sus integrantes. En ese sentido, resaltó que todos los integrantes deben participar dentro del ámbito de las competencias fijadas por la Ley; iii) Dicho comité funciona bajo la batuta de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

También precisó que es obligación y responsabilidad principal de las entidades territoriales la prevención y determinación de las zonas de riesgo conforme a la función pública que se ejerce mediante la acción urbanística, a través de la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento, la prevención y atención de desastres y lo señalado en las Leyes 388 de 1997, 715 de 2001 y 1523 de 2012. En ese sentido, la determinación de las zonas de riesgo es competencia del municipio, para lo cual deben realizar un inventario de dichas zonas y adelantar los programas de reubicación de la población, así como, desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos ubicados en dichas zonas.

De otro lado, el Plan de Gestión del Riesgo de acuerdo a la Ley 1523 de 2012, es el instrumento que define los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos, mediante las cuales se ejecutan los procesos de conocimiento de riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, en el marco de la planificación del desarrollo nacional, conforme a ello, resaltó que el Servicio Geológico desde hace muchos años ha entregado de manera oportuna toda la información geológica, de evaluación de amenaza y de monitoreo indispensable para el establecimiento y desarrollo de Planes de Gestión de Riesgo por parte de las autoridades competentes.

En atención a ello, informó que en el año 2014 la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres – UNGRD-, el Servicio Geológico Colombiano – SGC-, la Gobernación del Tolima, la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima, y la Alcaldía Municipal de Villarrica, celebraron el Convenio Interadministrativo No. 9677-04-713-2014 que tuvo por objeto realizar *“El estudio para la evaluación de riesgo físico por movimientos en masa en el casco urbano a escala 1:2.000 y la zonificación de la amenaza por movimientos en masa de parte de la zona rural a escala 1:10.000 en el municipio de Villarrica, Tolima.”*, el cual afirma se encuentra en confección para emitir el documento final.

Finalmente, como excepciones planteó la FALTA DE AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD al no dar trámite al requisito previo del requerimiento de medidas para proteger los derechos colectivos, conforme el numeral 4 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011; además, LA FALTA DE LEGITIMACIÓN POR PASIVA al considerar que la competencia es exclusiva del ente territorial, pues como autoridad geológica ha cumplido con sus cargas funcionales.

4.11. Fondo de Adaptación¹³.

Afirma que las circunstancias fácticas que dieron origen a la presente acción popular, resultan completamente ajenas al obrar del Fondo de Adopción, en tanto esta problemática se refiere a circunstancias acaecidas en el año 2013, esto es,

¹³ Folio 1801 al 1825 Tomo 10

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

años después de la ocurrencia del fenómeno de la niña 2010-2011, por lo cual el reclamo escapa a la competencia del Fondo de Adaptación, por lo que considera se configura la FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.

Explicó respecto de esta excepción que, el actor popular nunca vinculó al Fondo de Adaptación en la relación fáctica que da sustento a sus pretensiones, sin embargo, aclaró que de los informes presentados por las entidades accionadas, el Honorable Tribunal Administrativo del Tolima, decidió vincular a esa entidad, bajo el argumento que se le había asignado funcionalmente la misión de ejecutar proyectos integrales de gestión del riesgo y adaptación del cambio climático, por lo que hace parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, según la Ley 1523 de 2012.

No obstante, aseguró que por la naturaleza y competencia del Fondo, según el Decreto 4819 de 2010, no le corresponde o tiene competencia en el asunto objeto de análisis, debido a que el Fondo es el responsable de la fase 3 que se diseñó en la estrategia para atender las afectaciones que produjo el fenómeno de la niña en el año 2010-2011, específicamente, respecto de la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por este fenómeno, conforme a las condiciones y requisitos establecidos para ello, sin que exista posibilidad jurídica de que realice actividades distintas.

En ese orden, precisó que, el Fondo en primer lugar, identifica los proyectos que corresponde a su finalidad legal, para posteriormente evaluarlos según el procedimiento implementado a través de una matriz de postulación, por lo que se ubican los proyectos en un nivel específico de urgencia e impacto. En este punto, advirtió que el plazo para la postulación se venció el 3 de febrero de 2012, por lo que las entidades públicas interesadas concurren ante el Fondo y postularon sus proyectos, sin que el Municipio de Villarrica postulara alguna necesidad relacionada con los hechos de la demanda, lo cual resulta a penas lógico si se tiene en cuenta que la problemática data del año 2013, tal y como se desprende del material probatorio que se adjuntó en la demanda, en especial del informe de fecha 31 de enero de 2014 de la Oficina de Servicios Públicos Domiciliarios de la Alcaldía del Municipio de Villarrica que da cuenta de la gestión emprendida por el Municipio desde el año 2012 para buscar ayudas para tratar de mitigar los daños y eliminar los riesgos presentes a consecuencia de fenómenos naturales y otras causas; del decreto la urgencia manifiesta en ese municipio, y, las distintas actas para analizar el tema ante el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.

Entonces, afirma que es claro que la situación a que se refiere la presente acción popular, no corresponde a la competencia del Fondo de Adaptación, pues los hechos que la motivan son distintos a la tercera fase de la ola invernal del fenómeno de la niña, por el contrario, concluye que las funciones y misiones que se pretenden, corresponden a la Dirección de Prevención y Atención en Desastres – DPAD, cuyo objeto precisamente consistía en orientar la gestión y coordinar las entidades del Sistema Nacional para la Prevención y Atención en Desastres, que permitieran la prevención y mitigación de los riesgos y la organización de los preparativos para la atención de emergencias, la rehabilitación y reconstrucción en caso de desastres; incorporando el concepto de prevención en la planificación, educación y cultura del país, que conduzca a la disminución de la vulnerabilidad y los efectos catastróficos de los desastres naturales y antrópicos.

Destacó que las entidades llamadas a atender lo solicitado, son las entidades territoriales que para el año 2012 tomaban parte en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, esto es el Municipio de Villarrica, con el apoyo del Departamento del Tolima y Cortolima, en tanto, así lo determina la normatividad

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

aplicable en materia de prevención y mitigación del riesgos de desastres, entre ellas, el Decreto 919 de 1989; la Ley 9 de 1989; Ley 99 de 1993, Ley 715 de 2001 y la Ley 1523 de 2012.

Entonces, consideró que al no haber tenido el Fondo de Adaptación participación material alguna en los hechos que motivan la acción popular y en ausencia de una disposición constitucional o legal que establezca en cabeza del FA la competencia a realizar las actividades reclamadas por el actor, las acciones que se tomen son totalmente inoponibles al fondo, un razonamiento contrario implicaría partir de la base de que el fondo es responsable de cuanto proyecto público o necesidad pública exista en el País, lo cual escapa ostensiblemente a sus competencias, teniendo en cuenta que en todo caso su objeto es claro y sus recursos son finitos.

Para reafirmar su postura, trajo a colación lo establecido en la Ley 1523 de 2012, resaltando que el Alcalde es el conductor o responsable de la dirección del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres a nivel municipal en su respectiva jurisdicción, al tiempo también preciso que, los Gobernadores deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial. Adicionalmente, precisó las funciones sobre el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo como instancia de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento destinado a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente, que en el marco de los principios generales de protección, solidaridad social, auto-conservación, precaución, gradualidad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que conforme al artículo 3 ibidem orientan la gestión del riesgo, hace que, en principio, sea el alcalde municipal como su presidente el directamente responsable de acometer las gestiones necesarias para proteger la población del Municipio de Villarrica.

Finalmente, alegó también como excepción la INEPTA DEMANDA POR EL NO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD, al considerar que no se solicitó en forma clara y expresa la adopción de medidas para evitar la vulneración de los derechos colectivos que se estiman conculcados.

5. TRÁMITE PROCESAL

La demanda se presentó inicialmente como acción de tutela el 5 de marzo de 2014¹⁴, ante el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué, siendo admitida el 6 de marzo siguiente. Luego, esa autoridad judicial profirió sentencia de tutela de primera instancia con fecha del 20 de marzo de 2014¹⁵, siendo impugnada por el Departamento del Tolima y Cortolima, remitiéndose para ello ante esta Corporación, la cual mediante auto del 14 de mayo de ese mismo año¹⁶ decretó de oficio la nulidad de todo lo actuado a partir del 6 de marzo de 2014, al considerar que el actor había indebidamente escogido la acción, comoquiera que los derechos invocados por el Defensor del Pueblo quien actuaba en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica, Tolima, eran de naturaleza colectiva, por lo que la actuación se encontraba viciada, sumado a ello, alguna de las entidades demandadas era del orden nacional por lo que el juzgado antes mencionado no tenía competencia, por lo que además de declarar la nulidad, se ordenó la remisión por reparto al Tribunal Administrativo del Tolima.

¹⁴ Folio 243 Tomo 2

¹⁵ Ver sentencia de tutela de primera instancia a folio 355 al 376 del Tomo 2.

¹⁶ Ver providencia a folios 417 al 419 Tomo 3

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

En cumplimiento de la orden judicial, la acción fue recibida por reparto el 23 de mayo de 2014¹⁷, y luego admitida el 28 de mayo de ese mismo año¹⁸, en donde se dispuso la notificación a las partes, y se decretó **medida cautelar** para garantizar los derechos de los habitantes del Municipio de Villarrica, en la cual se *“ordena a dicha ente territorial que en el término perentorio de tres meses siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda en coordinación con el Departamento del Tolima, la Corporación Autónoma Regional del Tolima y Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo que compete a cada una de ellas, a diseñar el plan específico que permita contrarrestar la declaratoria de calamidad pública de los vecinos del ente territorial accionado, señalándose los plazos y fechas en que el mismo se ejecutará, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la providencia.”*

Luego, en proveído del 12 de septiembre de 2014¹⁹ se convocó a las partes para celebrar la audiencia especial de pacto de cumplimiento, diligencia que efectivamente se llevó a cabo el 15 de octubre de ese mismo año²⁰, pero fue aplazada ante las solicitudes de suspensión elevadas por las demandas, ante la posibilidad de pacto de cumplimiento, ordenándose se coordinaran mesas de trabajo para sentar las estrategias, metodologías y planes de acción para una solución a la problemática.

Posteriormente, a través de providencia del 21 de julio de 2015²¹, se programó la continuación de la audiencia de pacto de cumplimiento para el 4 de agosto de ese año, la cual se llevó a cabo, pero nuevamente fue aplazada buscando se concretara un acuerdo entre las partes; se reprogramó para el 13 de octubre de 2015²², momento en el cual este Despacho consideró pertinente nuevamente conceder un aplazamiento en espera de los resultados de las mesas de trabajo que se estaban efectuando. A través de proveído del 22 de abril de 2016 se programó la audiencia especial para el 10 de mayo siguiente, pero por asuntos de organización interna del despacho judicial, fue necesario reprogramarla en dos oportunidades – 3 de mayo²³ y 21 de junio de 2016²⁴, para finalmente, continuar la audiencia el 12 de julio de 2016, en donde se expuso por parte de las entidades demandas que era necesario vincular a varias entidades del orden nacional para establecer los compromisos del posible acuerdo o pacto, sin embargo, el Despacho precisó que habían transcurrido casi dos años intentando establecer un acuerdo, siendo infructuoso hasta esa fecha, por lo que se decidió declarar fallida la diligencia y continuar con el trámite.

A continuación, mediante providencia del 14 de julio de 2016²⁵, se vinculó a la presente acción a los Ministerios de Salud, Educación, Vivienda y Agricultura, respectivamente, así mismo, al Servicio Geológico Colombiano, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima – EDAT-, ordenándose la notificación personal y concediéndoseles el término respectivo para que presentaran sus argumentos defensivos.

Luego, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social interpuso recurso de reposición contra el auto que admitió la presente acción, lo que fue desatado en proveído del 9 de febrero de 2017²⁶, confirmando la decisión en su integridad.

¹⁷ Ver acta de reparto a folio 423 ibidem

¹⁸ Folio 425 Tomo 3

¹⁹ Ver a folio 619 Tomo 4

²⁰ Folio 706 al712 Tomo 4

²¹ Folio 795 Tomo 5

²² Ver providencia que programó la audiencia a folio 353 Tomo 5 y el acta de audiencia a folio 865 al 868 del mismo tomo.

²³ Ver providencia a folio 996 Tomo 6

²⁴ Proveído a folio 1009 tomo 6

²⁵ Auto de vinculación a folio 1041 y reverso tomo 6

²⁶ Ver providencia folio 1338 del Tomo 8

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Subsiguientemente, a través de auto del 4 de abril de 2014²⁷ se abrió a pruebas, admitiéndose en tal calidad todos los documentos allegados por las partes, así como, se decretaron informes técnicos que debían emitir las entidades Servicio Geológico Colombia, Agustín Codazzi, a la Corporación Autónoma Regional del Tolima, Cortolima, al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), Municipio de Villarrica, la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima S.A. E.S.P., y a las Secretarías de Infraestructura y Hábitat, Ambiente y Gestión del Riesgo del Departamento del Tolima. Así mismo, se decretó dictamen pericial a cargo de la Universidad Nacional de Colombia.

Dentro del periodo probatorio, se presentaron reiterados incumplimientos en la presentación de los informes técnicos, lo que generó la apertura del incidente desacato a través de providencia del 21 de septiembre de 2017²⁸ en contra del Alcalde Municipal de Villarrica, el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - Cortolima, el Secretario de Infraestructura y Hábitat del Departamento del Tolima, y del Gerente de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima S.A. E.S.P.

Seguidamente, mediante auto del 15 de noviembre de 2017²⁹, se resolvió el incidente de desacato, declarando la cesación de dicho trámite incidental, al considerar que, a pesar de darse cumplimiento a la orden judicial fuera del término concedido para ello, las autoridades requeridas atendieron la orden probatoria.

Así mismo, también con providencia de la misma fecha – 15 de noviembre de 2017³⁰-, con el ánimo de integrar el contradictorio, se vinculó al Fondo de Adopción, debido a que hace parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, otorgándosele un término para ejercer su defensa, momento en el cual alegó nulidad de lo actuado debido al incumplimiento de los requisitos de procedibilidad previsto en los artículos 144 y 161, numeral 4 de la Ley 1437 de 2011, respecto de la solicitud previa para protección de los derechos invocados.

En atención a la nulidad elevada, por medio de auto del 16 de abril de 2018³¹, se ordenó correr traslado a los demás sujetos procesales por el término de 3 días, haciendo uso de este derecho el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Educación Nacional. La aludida nulidad fue negada a través de providencia del 25 de julio de 2018³², al considerar que desde la admisión, se planteó que la demanda había sido trasmutada de tutela a acción popular, en aras de garantizar el derecho de defensa, el acceso a la administración de justicia y la protección de los derechos e intereses colectivos de la comunidad afectada, por lo que tal requisito no se haría exigible, además, porque puede prescindirse de este requisito excepcionalmente, cuando es un caso de inminente peligro, tal como acontece en el asunto objeto de estudio; decisión que no fue objeto de recursos alguno.

A través de ese mismo proveído³³, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, oportunidad de la que hicieron uso el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS (Fols 1954 al 1971 Tomo 11), Servicio Geológico Colombiano (Fols. 1978 al 1981), Fondo de Adaptación (Fols. 1998 al 2006),

²⁷ Folio 1341 al 1342 tomo 8

²⁸ Ver auto de apertura del incidente de desacato a folios 1390 a 1391 tomo 8

²⁹ Folio 1787 al 1789 tomo 10

³⁰ Folio 1786 mismo tomo

³¹ Folio 1872 Tomo 10

³² Folios 1937 al 1940 Tomo 11

³³ El auto de fecha 25 de julio de 2018 que resolvió la nulidad.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Fols. 2015 al 2016), Ministerio de Salud y Protección Social (Fols. 2043 al 2046), Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Fols. 2131 al 2132), entidades que reiteraron los argumentos expuestos en sus correspondientes escritos de contestación, excepto los siguientes sujetos procesales quienes agregaron nuevos elementos, a saber:

5.1. Defensoría del Pueblo (Extremo activo³⁴):

Señala que conforme al desarrollo de los compromisos que fueron determinados en las mesas de trabajo que se realizaron como consecuencia de las suspensiones de la audiencia de pacto de cumplimiento, entre ellos, se efectuaron todas las acciones para poder realizar el *“ESTUDIO PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGO FÍSICO POR MOVIMIENTOS EN MASA EN EL CASCO URBANO A ESCALA 1:2000 Y LA ZONIFICACIÓN DE AMENAZA POR MOVIMIENTOS EN MASA DE PARTE DE LA ZONA RURAL A ESCALA 1.10.000 EN EL MUNICIPIO DE VILLARRICA – TOLIMA.”*. Documento – estudio de riesgo - en el cual asegura se establecieron unas recomendaciones a la problemática, las cuales precisó que según lo indicado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres deberán ser incorporados en el ordenamiento territorial con el fin de reglamentar prescriptiva o restrictivamente el uso del suelo, una vez el gobierno municipal determine el riesgo aceptable en su territorio, teniendo en cuenta el contexto económico, social, político, cultural y técnico existente en ese territorio. Así mismo, resaltó que la Unidad señaló que el Alcalde era el responsable de articular los procesos y etapas 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.

En ese orden, concluyó que, resultaba propio acoger las observaciones, recomendaciones y conclusiones realizadas en los informes técnicos y que deben ser acogidas por parte de las entidades, con el fin de emitir una decisión de fondo que brinde en forma efectiva la protección a los intereses colectivos de los habitantes del Municipio de Villarrica Tolima, tales como, el derecho a la vida digna, vivienda digna, salubridad pública, salud y moralidad administrativa.

5.2. Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima³⁵.

Plantea que en principio el Municipio de Villarrica y la Gobernación del Tolima, son quienes tiene el grueso de la responsabilidad de la problemática, sin embargo, dado la magnitud del riesgo de desastre, son precisamente las entidades del orden nacional cuya misión es la prevención de riesgos de desastres y complementarias, para que la misma pueda ser viable y que las ordenes judiciales que se impartan puedan ser materialmente realizables.

De ahí que, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres es la entidad de apoyo para la solución de los riesgos que se evidencia en el Municipio de Villarrica, con múltiples ventajas, debido a que es una entidad concebida para solucionar este tipo de calamidades, tiene la experiencia, el conocimiento, el presupuesto y las relaciones con el alto gobierno, que garantiza la efectividad en la materialización de las órdenes y es quien debe abanderar la solución y cumplimiento de la sentencia.

³⁴

³⁵ Fols. 2007 al 2013

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Explicó también que, según la estructura de esa entidad, la unidad tiene conexión directa con Presidencia, por lo que tiene el presupuesto o recursos suficientes y las relaciones gubernamentales a nivel nacional para solventar la crisis expuesta.

5.3. Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima S.A. E.S.P.³⁶

Planteó que esa entidad solo tiene labores de gestión y no prestación de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, por lo que el apoyo a las administraciones locales del Departamento del Tolima, es en calidad de gestor del Plan Departamental del Tolima, conforme a ello, señala que se suscribió un plan de acción con el Municipio de Villarrica el 17 de mayo de 2016, en donde se priorizaron los proyectos de “Rehabilitación del tramos de Alcantarillado (Calle principal), existente del casco urbano del Municipio de Villarrica – Tolima”, por un valor estimado de inversión \$336.103.605; “Estudios y diseños de la planta de tratamiento de aguas residuales del Municipio de Villarrica – Tolima.”, por un valor de \$300.000.000. Así mismo, este plan de acción obliga al municipio a entregar la documentación necesaria para la radicación de proyectos en el mecanismo de evaluación y viabilización, y por otro, la EDAT se obliga a contratar, cuando sea el caso, los proyectos que hayan sido priorizados y viabilizados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de acuerdo con la disponibilidad de los recursos de conformidad con la priorización que efectuó el Comité del PAP-PDA.

Conforme a ello, se han viabilizado varios proyectos: i) Contrato de obra No. 115 del 13 de octubre de 2017, para “Contratar la rehabilitación del alcantarillado entre las carreras 3ª y 5ª (Calle principal) existente del caso urbano del Municipio de Villarrica; ii) Interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental al contrato antes indicado – Contrato interventoría No. 117 de 2017; iii) consultoría de ajuste y actualización para la formulación y estructuración del plan maestro de alcantarillado sanitario y pluvial del municipio de Villarrica – contrato de consultoría No. 062 de 2018; iv) Contrato de interventoría No. 067 de 2018.

Sumado a ello, resaltó que se realizaron varias reuniones y gestiones administrativas en las que la EDAT ha participado, prestando colaboración y apoyo técnico desde sus capacidades, pues no tiene competencia en la reubicación de la población, por lo que son las entidades del orden nacional y departamental las llamadas a intervenir.

5.4. Departamento del Tolima³⁷.

El Departamento informa que a través de Decreto No. 0372 del 7 de mayo de 2014 se declaró una situación de calamidad pública en el Municipio de Villarrica – Tolima, posteriormente se formuló un plan de acción para mitigar el riesgo de los habitantes del municipio, el cual en cumplimiento a este se ha invertido \$3.739.655.533 por parte del ente territorial según cuadro de inversión suministrado por planeación departamental, por ello, aseguró que se puede evidenciar que los recursos fueron bien invertidos y con el ánimo de mitigar los daños que se han venido generando por los diferentes fenómenos naturales, sin que exista queja alguna de los mismos, ni acción legal por mala inversión, por lo que no configura la vulneración al derecho fundamental a la moralidad administrativa.

De otra parte, expone que el Municipio de Villarrica esta a cargo de la acción urbanística en las que se encuentra determinar las zonas donde se vaya a reubicar o reasentar el caso urbano, en ejercicio de estas obligaciones legales (Ley 388 de

³⁶ Folio 2017 al 2035 Tomo 11

³⁷ Folio 2047 al 2062 tomo 11

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

1997 y Ley 1523 de 2012), los miembros del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres – CMGRD, en reunión extraordinaria No. 005 del 19 de julio de 2018 propusieron y aprobaron de forma unánime trasladar y reubicar todo el Municipio de manera paulatina y progresivamente sin descuidar las necesidades básicas que requiere la comunidad mientras se va desarrollando la reubicación.

Igualmente, señaló que la Alcaldía de Villarrica se encuentra adelantando el trámite de modificación excepcional del EOT, donde quedará incluido el terreno que no presente peligro y donde pueda ser reubicado el caso urbano incluido todo el equipamiento institucional (Hospital, Instituciones Educativas, Alcaldía, organismos de seguridad, etc).

Entonces, planteó que como el Municipio de Villarrica ya tomó la decisión de la reubicación, debe tenerse en cuenta esta acción como la primera solución en defensa del derecho colectivo a la seguridad pública, quedando pendiente definirse cuando y como se llevará a cabo tal gestión.

De acuerdo a ello, precisó que según lo determinado en la Ley 1523 de 2012, en donde se establecieron anillos de responsabilidad en cuanto a la gestión, mitigación o manejo del riesgo, en el presente caso, no existe duda alguna que la responsabilidad directa recae en el Municipio, como primer respondiente, debido a que la administración departamental hace parte del proceso en calidad de coordinación y apoyo respecto de los municipios ejerciendo un papel secundario, subsidiario y complementario de las labores que emprenda la alcaldía municipal, como se puede evidenciar en los diferentes comités departamentales de gestión del riesgo e informes aportados por las diferentes dependencias.

En ese orden, aclaró que ante la manifestación del municipio del desborde de su capacidad administrativa, financiera y económica, para atender esta problemática y su notificación al Departamento del Tolima, ese ente territorial (departamento) en reunión del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo celebrada el 23 de julio de 2018, tomó la decisión de manifestar igualmente su incapacidad financiera y económica para la atención de esta problemática, recurriendo en consecuencia a las instancias del orden nacional, debido a que la gestión del riesgo es un sistema conjunto el cual debe ser atendido por todos el Estado Colombiano y los particulares.

Respecto de las acciones adelantadas, según la Secretaria de Salud Departamental se suscribió contrato No. 1057 de 2014 “Celebrar Convenio Interadministrativo de Cooperación con el Hospital La Milagrosa E.S.E. de Villarrica, Tolima,” con el objetivo de garantizar el servicio de salud y seguridad social de la población mediante el traslado y reubicación temporal de las instalaciones de la entidad de salud, aportes dados por un lado, por el Departamento, y por otro, por parte del Ministerio de Salud. Señaló que la Secretaría de Ambiente y Gestión del Riesgo, celebró el Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo y Desastres el 23 de julio de 2018, reunión en la cual se evidenciaron las 7 mesas de trabajo realizadas y que en algunas de estas se solicitó apoyo al nivel nacional.

Igualmente, precisó que se levantó un Plan de Acción Específico “PAE”, en coordinación con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Cortolima, Servicio Geológico Colombiano y el Municipio de Villarrica, el cual esta actualizado desde la fecha hasta el 15 de octubre de 2022, en el que se manejan proyectos como: i) conocimiento del riesgo; ii) reducción del riesgo; iii) manejo de desastres. En cada uno de estos proyectos hay una serie de actividades con fechas de inicio y finalidad, adjunto para ello, soporte del plan integral e indicó las inversiones realizadas.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

5.5. Municipio de Villarrica³⁸

Efectuó un recuento fáctico de todas las acciones realizadas por ese ente territorial para conjurar la problemática, entre ellas, resaltó que a través de sesión extraordinaria del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres – CMGRD, calendada el 19 de julio de 2018, se tomó la decisión de reubicar todo el municipio de Villarrica Tolima, de forma paulatina y progresivamente acogiendo la recomendación del estudio técnico y pericial del Servicio Geológico Colombiano, sin embargo, precisó que ante la problemática tan compleja que implica una solución económica que supera y desborda las capacidades y posibilidades del municipio, si se tiene en cuenta que Villarrica se encuentra en sexta categoría con un presupuesto anual total de \$5.000.000.000 aproximadamente, cifra irrisoria para los costos que suponen una solución definitiva, es por ello, que el alcalde como máxima autoridad en virtud de los principios de solidaridad, coordinación, concurrencia establecidos en la Ley 1523 de 2012, informó que ha hecho varios llamados a todas las autoridades Departamentales y Nacionales a través de comunicaciones, reuniones o distintas actividades o gestiones, las cuales procedió a relacionarlas una a una, con el fin de poder generar una solución definitiva en coordinación con todas las entidades.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

1. COMPETENCIA

Es competente el Tribunal Administrativo del Tolima para resolver la presente controversia de conformidad con lo establecido en el artículo 152 numeral 16, comoquiera que alguna de las entidades demandadas son el orden nacional.

2. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR.

La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por la naturaleza popular, por lo tanto puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la ley 472 de 1998.

Las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos colectivos y por lo mismo, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño a un derecho o interés común, sin más requisitos que los que establezca el procedimiento regulado por la ley, es decir, que no necesariamente se requiere que el accionante sea parte de la comunidad, sino que actúe en beneficio de la comunidad.

El interés colectivo se configura, en este caso, como un interés que pertenece a todos y a cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección.

Ahora bien, al momento de decidir sobre una acción popular, debe establecerse si existe uno o varios derechos o intereses con la connotación de colectivos, vulnerados o amenazados, quién es el responsable o responsables, y cuál es la mejor manera de conjurar el peligro o hacer cesar el menoscabo. Es decir, que al abordar el estudio de las acciones populares, lo que primero debe establecerse, es si está de por medio algún derecho colectivo amenazado o conculcado y luego si

³⁸ Ver contestación a folio 2133 al 2244 Tomo 11

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

habría de entrar a analizarse si las partes vinculadas al proceso son las responsables de estas transgresiones, para determinar posteriormente su amparo³⁹.

El artículo 88 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 472 de 1998, en el artículo 2º prevé que las acciones populares son el mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos definidos en el artículo 4º de la misma ley y que éstas se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos consagrados por la Constitución y la ley, o para restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, y según el artículo 9º ibídem, proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o particulares que hayan violado o amenacen violar tales derechos.

Conforme a la jurisprudencia, requieren que se verifiquen los siguientes supuestos sustanciales:

- 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 generado por 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, en la medida en que en este se aplica el principio de la carga de la prueba (Art. 30 Ley 472 de 1998).

Sobre el tema, ha dicho la Corte Constitucional que:

“Los intereses difusos y colectivos, protegidos por las acciones populares, hacen referencia a derechos o bienes indivisibles, o supraindividuales, que se caracterizan por el hecho de que se proyectan de manera unitaria a toda una colectividad, sin que una persona pueda ser excluida de su goce por otras personas. Estos derechos e intereses colectivos se asemejan entonces, mutatis mutandi, al concepto de “bien público”, que ha sido profusamente estudiado y debatido en la literatura económica, en la medida en que los intereses colectivos y los bienes públicos tienden a caracterizarse porque en ellos no existe rivalidad en el consumo y se aplica el principio de no exclusión. Esto significa que el hecho de que una persona goce del bien no impide que otros puedan gozar del mismo (ausencia de rivalidad en el consumo), y por ende el goce de ese bien por otras personas no disminuye su disponibilidad. Y de otro lado, esos bienes se caracterizan porque se producen o salvaguardan para todos o no se producen o salvaguardan para nadie, ya que no es posible o no es razonable excluir potenciales usuarios o consumidores (principio de no exclusión). Por consiguiente, si el bien público o el interés colectivo se encuentran en buen estado, todos los miembros de la colectividad pueden gozar de ellos en forma semejante; en cambio, una afectación del bien público o del interés colectivo tiene impacto sobre toda la comunidad, pues todos se ven afectados por ese deterioro...Por todas las anteriores razones, los intereses o derechos difusos o colectivos son supraindividuales e indivisibles y exigen una conceptualización y un tratamiento procesal unitario y común, pues la indivisibilidad del objeto implica que la solución de un eventual litigio sea idéntica para todos.” (Sentencia C-569 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes).

³⁹“Sentencia C-569 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

De acuerdo con lo anterior, es posible concluir que este tipo de acción tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, entendidos éstos como los derechos o bienes indivisibles, o supraindividuales, que se caracterizan por el hecho de que se proyectan de manera unitaria a toda una colectividad, sin que una persona pueda ser excluida de su goce por otras personas, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas.

Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia y los mencionados a título enunciativo por el artículo 4 de la ley 472 de 1998.

Sin embargo, la acción popular no es el mecanismo procesal idóneo para acceder a la indemnización de perjuicios, como quiera que la misma se encuentra instituida para la protección de los derechos e intereses colectivos, con miras a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre tales derechos e intereses, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, pero no para indemnizar los perjuicios que se hayan causado a una persona o a un grupo de personas determinadas, ni tampoco puede ser ejercida como un mecanismo de control de legalidad ni de constitucionalidad de las actuaciones judiciales que a juicio del actor vulneren ese tipo de derechos.

3. EXCEPCIONES PREVIAS

Al existir excepciones propuestas por las entidades demandadas, fue necesario analizar cuáles eran susceptibles de estudiar en forma previa, sintetizándose que serán objeto de discernimiento en esta etapa las siguientes excepciones:

Excepción	Proponente	Argumentos
Improcedencia de la acción popular por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad.	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social "DPS"	La entidad la denomina inobservancia de los requisitos formales para la vinculación procesal, debido a que no se cumplió con la reclamación prevista en el artículo 144 CPACA, en la cual se debe exigir medidas a esa entidad para proteger los derechos colectivos invocados.
	Ministerio de Salud y Protección Social	La denomina "ausencia de requisitos de procedibilidad", bajo el mismo argumento, la falta de presentación de la reclamación previa ante esa entidad.
	Fondo de Adaptación	La alega como inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad, al considerar que no se solicitó en forma clara y expresa la adopción de medidas para proteger los derechos colectivos.
	Servicio Geológico Colombiano "SGC"	Indica que no se cumplió con el requerimiento previo del artículo 144 del CPACA.
	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres "UNGRD"	Afirma que los hechos y pretensiones están alejados del contenido obligacional de esa entidad, pues le corresponde al ente territorial – Municipio de Villarrica con el apoyo y

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Falta de legitimación en la causa por pasiva		coordinación del Departamento del Tolima.
	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Sostiene que no contempla dentro de sus funciones la reubicación de los habitantes del Municipio de Villarrica para el aludido colapso del alcantarillado, sumado a que, en los hechos no se hace ninguna imputación.
	Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima "EDAT" S.A.	Afirma que no tiene dentro de sus funciones la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, así como, señala que son otras entidades las encargadas de solucionar la problemática en materia de riesgos o desastres.
	Ministerio de Educación	Señala que no tiene el manejo de recursos alguno, pues esta función es propia del Departamento de Planeación General, quien es el encargado de distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones. Por otro lado, la organización de las instituciones educativas es responsabilidad de los entes territoriales.
Falta legitimación en la causa por pasiva	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social "DPS"	No tiene relación con la problemática expuesta, pues sus funciones con la formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutas políticas y planes generales para la superación de la pobreza, la atención y reparación de las víctimas de la violencia.
	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Es la encargada de formular las políticas en materia de desarrollo territorial y urbano del País, la consolidación de ciudades, con patrones de eficiencia y sostenibilidad del suelo, entonces, debido a sus funciones no tiene relación directa con la problemática.
	Ministerio de Salud y Protección Social	No tiene competencia alguna a las exigencias de protección de los derechos colectivos alegados, así mismo, no se determinó acción y omisión de esa cartera ministerial respecto de la crisis expuesta.
	Fondo de Adaptación	Plantea que la problemática se consolidó en el año 2013, y ese fondo de creó para atender la crisis por el fenómeno de la niña 2010-2011, por lo que el reclamo escapa a las competencias establecidas para ese fondo.
	Servicio Geológico Colombiano "SGC"	Afirma que esa entidad como autoridad geológica ha obrado dentro del marco funcional que le asignó el legislador, al propio tiempo que la formulación y adopción del POT es un asunto de competencia exclusiva del ente territorial.
Improcedencia de la acción para proteger derechos de orden fundamental.	Departamento Administrativo para la	Asegura que conforme a lo planteado en la demanda, en las acciones populares deben enlistarse los derechos colectivos que pretenden

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

	Prosperidad Social "DPS"	protegerse, si bien en algunos casos existe no solo afectación a un derecho colectivo sino también fundamental, tal como es el presente caso, esos eventos, el mecanismo jurídico debe ser la acción de tutela, buscando proteger un derecho fundamental como consecuencia de la afectación de un derecho colectivo.
--	--------------------------	--

Sin embargo, también fueron planteadas varias excepciones que considera la Sala son argumentos que pretende enervar las súplicas de la demanda, en general, son planteamientos defensivos, viables de análisis y resolución en el evento en que lleguen a prosperar las pretensiones de la acción, y las excepciones son las siguientes:

Excepción	Proponente
Competencia exclusiva de las autoridades ambientales y departamentales.	CORTOLIMA
Cumplimiento de las obligaciones de la entidad	
Inexistencia del nexo causal	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Falta de obligación probada frente a esa cartera ministerial	
Improcedencia de la acción por falta de determinación de la acción y omisión endilgada a la entidad.	Empresa de Acueducto y Alcantarillado y Aseo del Tolima "EDAT".
Inexistencia de la vulneración de los derechos colectivos	Ministerio de Educación Nacional
Buena fe	
Pérdida del equilibrio entre las partes	
Aplicación del principio de corresponsabilidad	
Falta de individualización y pruebas de los daños y perjuicios presuntamente causados en el marco de las disposiciones constitucionales y legales que regulan las acciones populares	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social "DPS"
Inexistencia de vulneración de derechos colectivos	Ministerio de Salud y Protección Social.

Según lo expuesto, se procederá con el análisis de las excepciones procesales en los siguientes términos:

3.1. IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR POR FALTA DE AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD. (DPS, Ministerio de Salud y Protección Social, Fondo de Adaptación y Servicio Geológico Colombiano "SGC").

A los efectos de la decisión por adoptarse en esta providencia sobre esta excepción, debe tenerse en cuenta que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA – Ley 1437 de 2011s), introdujo significativas innovaciones a la acción popular regulada en la Ley 472 de 1998, contenidas en el artículo 144 y 161 numeral 4, sobre el agotamiento de un requisito previo, sin el cual no es posible ejercer el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, el cual consiste en que el demandante debe solicitar previamente a la autoridad o particular en ejercicio de funciones administrativas, que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo amenazado o violado.

Sobre este aspecto, se debe traer a colación la decisión que tomó este Tribunal en el presente proceso, calendada el 1 de junio de 2018⁴⁰, precisamente cuando se resolvió la nulidad alegada por el Fondo de Adaptación ante la falta del requisito de

⁴⁰ Ver folio 1935 al 1940

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

procedibilidad previsto en los artículos antes aludidos, en donde se resaltó que en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, específicamente, contempla que se puede prescindir de dicho requisito, *“cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá ser sustentada en la demanda.”*, circunstancia que se concluyó estaba plenamente acreditada en el caso concreto, en la medida en que con los medios de prueba allegados, se lograba evidenciar la situación de peligro que atraviesan los habitantes del Municipio de Villarrica, razón por la que resultaba procedente impetrar la acción objeto de estudio, sin necesidad de efectuar el requerimiento que ha sido normativamente dispuesto.

Sumado a ello, también se recordó que inicialmente el proceso inicio como acción de tutela, siendo transmutada a una acción popular, por lo que ese requisito no se haría exigible al actor; finalmente, también se concluyó que el Fondo de Adaptación había sido vinculado al proceso como consecuencia de una decisión de esta Corporación, por lo que no era admisible exigirle al actor el pluricitado requisito de procedencia.

En esos términos, considera la Sala lo argumentos base de la excepción planteada ya había sido previamente resueltos, atendiendo a que fue la base argumentativa de la nulidad que fue negada al Fondo de Adaptación, siendo coherente reiterar por parte de la Sala estas consideraciones también como soporte para negar la presente excepción.

Aunado a ello, el argumento sobre la vinculación de esa entidad, es plenamente aplicable también al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social “DPS”, Ministerio de Salud y Protección Social y Servicio Geológico Colombiano, atendiendo a que estas entidades del orden nacional fueron vinculadas a través de providencia del 14 de julio de 2016⁴¹, por lo que no es exigible al extremo activo dicho requisito previo, pues su llamado a juicio fue consecuencia del análisis determinado por esta Corporación y no por la voluntariedad del demandante.

En esos términos, deberá negarse la excepción planteada de falta del requisito previo de procedibilidad.

3.2. IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN PARA PROTEGER DERECHOS DE ORDEN FUNDAMENTAL. (DPS)

La base argumentativa de este medio exceptivo, corresponde a que según los hechos y pretensiones lo que se busca es la protección de derechos de orden fundamental como consecuencia de una afectación de derechos colectivos, lo que exigía que el proceso fuera tramitado por vía de tutela, es decir, la entidad alega una indebida escogencia de la acción; asunto que precisamente fue valorado por parte de esta Corporación en providencia del 14 de mayo de 2014⁴², pues el presente caso, no se interpuso como acción popular por parte de la Defensoría del Pueblo, sino como una acción de tutela, al punto que, fue resuelto en primera instancia por parte del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué en sentencia de tutela del 6 de marzo de 2014, sin embargo, en segunda instancia el Tribunal Administrativo del Tolima declaró la nulidad de todo lo actuado al considerar:

⁴¹ Ver providencia a folio 1041 y reverso.

⁴² Providencia del Dr. Carlos Arturo Mendieta Rodríguez a folio 417 al 419.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

“Encontrándose las presentes diligencias para emitir fallo de segunda instancia, advierte el suscrito que la acción de la referencia fue tramitada bajo un proceso que en derecho no le corresponde.

En efecto, en observación al libelo demandatorio, se vislumbra que los derechos presuntamente vulnerados por las entidades accionadas son de carácter colectivo y no de rango fundamental como se requiere para que la acción sea tramitada como tutela.

En ese sentido, de cara al relato fáctico manifestado por la parte actora, se entrevé la concurrencia de derechos colectivos previstos en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998, tales como la moralidad administrativa, seguridad y salubridad pública, acceso a un infraestructura que garantice la salubridad pública y la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles; los cuales deben ser invocados a través de la acción popular, pues indubitablemente es el medio procesal establecido tanto en la constitución (art. 88) como en la Ley, para dicho menester.

Por lo tanto, es claro que los derechos invocados por el Dr. Miguel Ángel Aguiar Delgadillo, en su calidad de Defensor del Púeblo Regional Tolima, y en representación de algunos habitantes del municipio de Villarrica, son de naturaleza colectiva; razón por la cual mal hizo el mentado funcionario en acudir a la vía tutelar, prescindiendo de la acción popular que sin duda es la idónea para hacer valer las pretensiones demandatorias.

Ahora bien, planteado el error de la parte accionante, se advierte que la actuación surtida por el señor Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Ibagué, se encuentran viciada, toda vez que al no adecuar el trámite a una actuación popular el escrito instaurado como tutela, incurrió en la causal de nulidad contenida en el numeral 4° del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil.”

De acuerdo a ello, la conclusión para ese momento fue que la acción indicada era la acción popular, imprimiéndole el trámite correspondiente hasta esta instancia procesal, situación que no ha variado pues indiscutiblemente atendiendo la filosofía consagrada constitucionalmente en materia de la prevalencia del derecho sustancial sobre el meramente formal o procedimental, como a la naturaleza pública de las acciones populares que permite que puedan ser interpuestas por cualquier ciudadano en defensa de los derechos colectivos, del libelo introductorio pueden ser extraídos los derechos e intereses colectivos que reclaman protección, aun cuando no se haya hecho una enunciación formal de los mismos, no se encuentren enumerados o en un capítulo independiente.

En ese orden de ideas, no es admisible esta excepción, comoquiera que su argumento conlleva a una lectura limitada de las pretensiones del demandante, además de ser un asunto ya previamente desatado, debemos recordar que *“la acción popular se convertirá en el mecanismo idóneo para lograr no sólo el restablecimiento del derecho colectivo, sino los individuales que pueden resultar lesionados, como miembros de la comunidad afectada”, es decir, que mediante la acción popular pueden protegerse –como ya se ha señalado– no solo derechos colectivos, sino también aquellos fundamentales que resulten lesionados a causa de la afectación de los primeros. (...)*⁴³, entonces, contrario a la interpretación dada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social “DPS”, cuando existan situaciones donde se evidencia no solo la afectación a derechos de orden colectivo sino también de carácter fundamental, la acción primaria para ejercer la defensa de los mismos es la acción popular, como un mecanismo idóneo y eficaz para ese efecto, pues también es posible la protección de derechos fundamentales,

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia T-596/17, Referencia: Expediente T-6.042.811, Magistrado Ponente: ALEJANDRO LINARES CANTILLO, Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

y solo sí, se configuran las exigencias de subsidiariedad es posible que estos eventos sean analizados en tutela, y no, como lo alega la entidad que debió acudir en primera medida a la tutela.

Conforme a lo expuesto, deberá despacharse desfavorablemente la excepción planteada.

3.3. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA (UNGRD, Ministerios de Agricultura, Educación, Vivienda, Salud, DPS, EDAT, Fondo Adaptación, Servicio Geológico Colombiano).

Algunas de las entidades demandadas para controvertir su vinculación al proceso, discutieron la imputación fáctica que se les endilgó respecto de las afectaciones o daños alegados en la acción popular, o en su defecto, se alegó la ausencia de imputación al concluir que no estaban legitimados en la causa por pasiva dentro del presente litigio.

En razón a ello, es preciso resaltar previo al estudio específico de la legitimación en la causa por pasiva, lo señalado por el Consejo de Estado⁴⁴ sobre el particular:

“La exigencia de legitimación en la causa por pasiva alude a la aptitud que debe reunir la persona –natural o jurídica– contra quien se dirige la demanda para oponerse jurídicamente a las pretensiones que el demandante esgrime en su contra. En ese sentido, no basta con ser objeto de demanda para concurrir legítimamente a un juicio, es imperioso estar debidamente legitimado para ello. Al respecto destaca la Sala que la jurisprudencia de esta Corporación ha distinguido entre la legitimación en la causa de hecho y la legitimación en la causa material; distinción que se ha expuesto en los siguientes términos:

“(…) toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante legitimado en la causa de hecho por activa y demandado legitimado en la causa de hecho por pasiva y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño.

De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico...”

En suma, en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella

⁴⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 13001-23-31-000-2011-00315-01(AP)

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, UGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra”

De acuerdo con lo jurisprudencia antes transcrita, la cual se prohíja en esta oportunidad, la legitimación material en la causa por pasiva exige que la entidad en contra de la cual se dirige la demanda esté vinculada funcional o materialmente con los hechos que dan origen a la reclamación, lo cual se examinará desde la óptica de las responsabilidades que legalmente corresponden al organismo demandado.”

Postura que fue reiterada en forma abreviada en sentencia del 19 de abril de 2018⁴⁵:

“En este punto cabe señalar que la legitimación en la causa, en términos generales, es la relación sustancial que debe existir entre las partes en el proceso y el interés que emerge del litigio, de tal manera que la persona a quien se le exige la obligación es la que está habilitada por la ley para actuar procesalmente. La legitimación en la causa por pasiva o por activa se refiere a la capacidad para actuar dentro del trámite del proceso judicial, como demandante o demandado, antes de proferirse un fallo definitivo.”

Entonces, es pertinente distinguir, entre la legitimación formal o de hecho, la cual deviene de la calidad misma de ser demandados debidamente integrados al contradictorio y acerca de ello no hay duda alguna, pues es posible acreditar que fueron debidamente notificados del objeto de la acción popular, al considerar por parte de esta Corporación que era necesario que dichas entidades (Ministerios de Agricultura, Educación, Vivienda, Salud, DPS, EDAT, Servicio Geológico Colombiano, Fondo Adaptación) fueran vinculadas al presente asunto a través de providencias del 14 de julio de 2016 y 15 de noviembre de 2017, otorgándoles los traslados respectivos en todo el trámite procesal, por lo que han tenido las plenas garantías para comparecer y exponer sus posturas defensivas.

De otra parte, la legitimación material que es aquella relación sustancial con la *causa petendí*, ya sea por ministerio de la Ley, del contrato, o de los hechos mismos, que presuponen que ciertos demandados tiene la vocación de responder por las pretensiones de la demanda, esto es, podrían ser vencidos en cuanto sean señalados como presuntos responsables de las afectaciones que deban resolverse en la sentencia, y será en este momento cuando se dilucida si esa vinculación fue justificada y habría condena, o por el contrario, sino se estructuró tal obligación sustancial se deberá absolverse.

Bajo dicho contexto, debe la Corporación señalar que en los hechos que dieron origen a esta acción popular es posible concluir que están adecuadamente legitimados por pasiva (materialmente) la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos de Desastres “UNGRD”, las carteras ministeriales de Agricultura y Desarrollo Rural, Educación, Vivienda, Ciudad y Territorio, Salud y Protección Social, el Servicio Geológico Colombiano y el Fondo de Adaptación.

En efecto los hechos giran en torno a reubicación del casco urbano del Municipio de Villarrica debido a las amenazas geológicas e hidrológicas a las que está sometido ese municipio, lo que ha generado el colapso del sistema de alcantarillado y la afectación casi de un 80% de las viviendas del Municipio, así como, de varias instalaciones de orden municipal y la malla vial.

⁴⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 17001-23-33-000-2015-00194-01(AP)

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

De acuerdo a ello, es necesario precisar unos hechos de gran relevancia que tiene relación directa con lo expuesto en esta acción popular y que son indispensables para resolver las legitimaciones en la causa por pasiva alegadas.

Tal como se indicó las afectaciones se generaron por fenómenos de orden natural que ocasionan el movimiento en masa colocando en grave amenaza, vulnerabilidad y riesgo a todo el Municipio de Villarrica, circunstancia que exigió que a las autoridades municipales y departamentales iniciar varias gestiones para solicitar apoyo de entidades del orden nacional, entre las cuales, precisamente están las autoridades que alegan la falta de legitimación en la causa por pasiva. Al respecto a ello tenemos que:

- El 23 de julio de 2018 se llevó a cabo el “Quinto Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres del Tolima”, en donde en el punto 3 se trató específicamente el “Seguimiento a las acciones adelantadas en el municipio de Villarrica”, en donde se precisó que:

“Siendo así, toma nuevamente la palabra la Ingeniera Andrea Mayorquín Perdomo quien inicia la presentación de las acciones adelantadas, una vez se obtuvo el resultado del estudio de la amenaza, vulnerabilidad, y riesgo realizado al Municipio de Villarrica por parte del Servicio Geológico Colombiano (SGC). Cabe indicar que este estudio conto con el financiamiento de 5 socios: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo (UNGRD), CORTOLIMA, alcaldía de Villarrica, gobernación del Tolima y SGC. Una vez se obtuvieron los resultados definitivos del estudio en mención, estos fueron socializados ante el Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD) precedido por el Señor Gobernador Oscar Barreto Quiroga el día 18 de enero del año en curso. Allí se contó con la presencia de la doctora Marta Calvache del SGC. Las conclusiones del estudio se centraron en dos escenarios, en el primero de ellos se tiene como opción la mitigación del riesgo mediante obras y por otra parte efectuar el reasentamiento del municipio de Villarrica. Finalizado este CDGRD se estableció por directriz del Señor Gobernador la realización periódica de meses técnicas para conocer y apropiar de manera más cercana los resultados del estudio y de esta manera ahí si poder llevarlo a la población Villarricense.

Actualmente se ha llevado a cabo alrededor de 7 meses técnicas, las cuales han contado con la presencia de la Alcaldía de Villarrica y algunos integrantes del CDGRD. En una de estas mesas se tomó la decisión de solicitar apoyo a nivel nacional y para ello se oficiaron a los ministerios y entidades del orden nacional. Ante esto, la UNGRD respondió mediante la realización de una reunión en la ciudad de Bogotá el día 11 de mayo de 2018, allí se expusieron las acciones adelantadas por el municipio de Villarrica y como conclusión se determinó la necesidad de realizar un Plan Integral de Gestión del Riesgo para Villarrica. Por tal motivo, el 18 de mayo del año en curso en las instalaciones de la secretaría de Ambiente y Gestión del Riesgo, la UNGRD hizo presencia con la finalidad de brindar asesoramiento para la elaboración del Plan Integral de Gestión del Riesgo. Este plan debe ser realizado por el municipio y la Gobernación, para ser posteriormente presentado a la UNGRD.

Por otra parte, el Ministerio de Vivienda convocó a reunión el día 10 de julio de 2018, allí estuvo la Secretaría de Ambiente y Riesgo junto con CORTOLIMA, nuevamente se socializó la problemática del municipio de Villarrica, se expusieron los resultados del estudio de SGC y lo que viene realizando la Alcaldía. La Ingeniera Andrea Mayorquín manifiesta que en estas reuniones es evidente la ausencia por asumir responsabilidades por parte de los entes nacionales, por lo que sugiere que en el presente consejo con el apoyo de todos lo integrantes se decida el camino a seguir.

(...)

De igual manera con el plan maestro de alcantarillado lo cual sugiere que este asentamiento va a seguir ahí o solo para unos sectores, no obstante no hay claridad y el

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, UNGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

contrato con la EDAT respecto al tema tarda 6 meses para su ejecución y el tiempo que resta son 5 meses. (...)

Interviene seguidamente el señor Procurador Daniel Rubio Jiménez, asegurando que se ha realizado un trabajo de mayéutica con la Oficina Jurídica de la UNGRD, ya se les explicó lo que tiene que ver con la coordinación, complementariedad y subsidiariedad y ya lo entendieron, esto teniendo en cuenta que la procuraduría general de la nación les hizo saber que no solo coordinan sino que a su vez participan en la fase de conocimiento del riesgo, tal como quedó evidenciando al financiar el estudio que presentó el SGC para el municipio de Villarrica, de igual manera en la parte de reducción y manejo del riesgo. Ya se quedó en un acuerdo escrito y este fue compartido por parte de la UNGRD a la procuraduría general de la nación, CORTOLIMA, y a la gobernación. A su vez expresa que hay un dato muy importante y es que el representante legal de la UNGRD también es el representante legal del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) que es donde están los recursos. De otra parte, el señor procurador Daniel Rubio Jiménez sugiere que las siguientes sesiones de esta instancia deben estar acompañadas por quienes designen o deleguen los representantes legales de las carteras ministeriales de la UNGRD y del Fondo de Adaptación, teniendo claridad que están superadas las capacidades del municipio y del departamento, por lo tanto es necesario que el señor gobernador convoque a las entidades del orden nacional (UNGRD, Fondo de Adaptación, y FONVIVIENDA) para que concurran y den a conocer en que pueden ayudar.

(...)

Interviene el doctor Johnny Perdomo manifestando al señor procurador Daniel Rubio Jimenez que en la reunión llevada a cabo en la UNGRD se estableció elaborar el plan integral de gestión del riesgo para luego de esto ellos mismos convocar las carteras ministeriales, teniendo claridad en los requerimientos de cada una de ellas. (...)

(...) Respecto al tema de alcantarillado expresa que el proyecto de la EDAT va en un 45% y en dos meses se estará terminando, sin embargo, para el acueducto se encuentra suspendido por una reformulación, por parte del ministerio el cual se verá a un más afectado con la coyuntura del cambio de la administración a nivel nacional. (...)

(...)A su vez la doctora Diana Roció Hernández representante de la Contraloría General solicita el favor de que se tomen las decisiones que se tengan que tomar en el menor tiempo posible, esto teniendo en cuenta la transición del cambio del gobierno nacional. Además, manifiesta recibir con agrado la decisión tomada por el consejo municipal de Villarrica de trasladar el municipio en forma progresiva y paulatina. De igual manera, informa que el próximo 31 de julio se citó a un reunión en donde se convocaron la UNGRD, los ministerios de vivienda, salud y educación y departamento nacional de planeación y solicitó al señor Gobernador y al señor Alcalde de Villarrica que convoquen los respectivos Consejos de Gestión del Riesgo, todo esto con el fin de avanzar eficientemente en las decisiones ya que actualmente no se evidencia las decisiones ni acciones que permitan en el corto tiempo planificar una ejecución en el corto, mediano y largo plazo. (...)"

- En el año 2014 la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos y Desastres UNGRD, el Servicio Geológico Colombiano SGC, la Gobernación del Tolima, la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, y la Alcaldía Municipal de Villarrica, celebraron el Convenio Interadministrativo No. 9677-04-713-2014 que tuvo por objeto realizar “El Estudio para la evolución de riesgo físico por movimientos en masa en el casco urbano a escala 1:2.0000 y la zonificación de la amenaza por movimientos en masa de parte de la zona rural a escala 1:10.000 en el municipio de Villarrica, Tolima”.

En ese sentido, tenemos que según las gestiones efectuadas para atender el nivel del riesgo del Municipio de Villarrica, fue necesario que el ente municipal y la

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Gobernación del Tolima acudieran a las entidades del orden nacional para generar el Plan Integral de Gestión del Riesgo para Villarrica, entre ellas, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), las carteras ministeriales, y el Fondo de Adaptación, entidades que alega precisamente la falta de legitimación en la causa por pasiva, sin embargo, conforme al material probatorio allegado y resaltado, sin duda alguna han sido partícipes del proceso de la fase del conocimiento del riesgo desde el marco de sus competencias, por lo que materialmente han estado vinculados en los hechos objetos de la presente acción.

Esta circunstancia es aún más clara respecto de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos "UNGRD", debido a que tal como se anunció en el Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres del Tolima, y conforme a lo determinado en la Ley 1523 del 24 de abril de 2012 *"Por el cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional De Gestión Del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones."*, esta entidad hace parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y tiene competencia en el asunto objeto de análisis, al punto que, viene ejerciendo precisamente sus actividades en dicha problemática, así mismo, debemos recordar que el Director de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo establece la distribución de los recursos que tiene el Fondo de Gestión del Riesgo en las subcuentas de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo del desastre, de acuerdo con las prioridades que se determinan en cada uno de los procesos de la gestión del riesgo.

Ahora, respecto de las carteras ministeriales es preciso indicar que según la Ley 1523 de 2012, las instancias públicas de orientación y coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), están organizadas de forma descentralizada, jerárquica y burocrática, a la cabeza de la presidencia de la república, el cual está orientado por el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, que está compuesto por el presidente de la república, una junta de la que hacen parte **todos ministerios públicos**, el director del Departamento de Planeación Nacional (DNP) y el director de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo. Este Consejo dirige y coordina la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres quienes son asesorados técnicamente por el Comité Nacional del Conocimiento del Riesgo, el Comité Nacional para la Reducción del Riesgo y el Comité Nacional de Manejo del Desastre. Estos comités, principalmente de carácter técnico, asesoran a los comités departamentales y municipales de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo del desastre.

En ese orden, todos los ministerios vinculados hacen parte del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, y por ello, tiene participación desde su competencia en el proceso de asesoramiento que se requiera para conjurar la problemática expuesta en el Municipio de Villarrica.

Por consiguiente, todas las entidades públicas demandadas, sin perjuicio de lo que se concluya en desarrollo del debate de fondo, están enteramente legitimados para responder por pasiva en la perspectiva material en el marco de sus competencias, ámbito de actuación constitucional, legal y contractual, en ese sentido, no prospera la excepción de legitimación en la causa por pasiva de las entidades que alegaron dicho medio exceptivo.

4. PROBLEMA JURÍDICO

Consiste en establecer si, las entidades demandadas y vinculadas son responsables de la vulneración de los derechos colectivos invocados, así como los

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

demás intereses de la comunidad relacionados con la seguridad y prevención de desastres ante la amenaza, vulnerabilidad y riesgo en que se encuentra el Municipio de Villarrica, debido a las fallas geológicas e hidrológicas del terreno donde está asentado dicho municipio y que genera continuos daños y afectaciones a todo el caso urbano.

5. LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS CUYA PROTECCIÓN SE INVOCA.

Como se indicó, las acciones populares buscan proteger a la comunidad en sus derechos e intereses colectivos, por lo que, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra una amenaza o daño a un derecho o interés común, por eso al momento de decidir estos asuntos, debe establecerse si existe uno o varios derechos o intereses con la connotación de colectivos, vulnerados o amenazados, quién es el responsable o responsables, y cuál es la mejor manera de conjurar el peligro o hacer cesar el menoscabo. Es decir, que al abordar el estudio de las acciones populares, lo que primero debe establecerse, es si está de por medio algún derecho colectivo amenazado o conculcado y luego si habría de entrar a analizarse si las partes vinculadas al proceso son las responsables de estas transgresiones, para determinar posteriormente su amparo.

En el presente caso, aunque el Defensor del Pueblo actuando en representación de algunos habitantes del Municipio de Villarrica, no señaló de manera clara y precisa cuáles son los derechos e intereses colectivos que demandan protección, debido a que inicialmente se presentó fue una acción de tutela, es posible concluir del libelo introductorio que se trata de los establecidos en los literales b), g), h), y l) del artículo 4 de la ley 472 de 1998, a saber:

“Artículo 4º. Derechos e intereses colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

b) La moralidad administrativa

(...)

g) La seguridad y salubridad públicas;

h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;

(...)

l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente;”

Lo anterior debido a que las pretensiones de la acción popular están encaminadas a que se ordene se realicen todas las acciones tendientes orientadas a la reubicación inmediata y a la mitigación del riesgo de los habitantes del Municipio de Villarrica que se ven afectados cuyas viviendas se encuentran en peligro de ruina inminente, como del hospital municipal por el colapso del alcantarillado por fenómenos de movimientos en masa.

5.1. EL DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE.

Conforme las circunstancias que se exponen en este debate, este derecho es uno de los ejes principales de la controversia, pues gira entorno a las amenazas derivadas de fallas geológicas e hidrológicas que generan remoción en masa y reptación del terreno y en consecuencia afectaciones en las viviendas ante el

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

agrietamiento, hundimiento y colapso del sistema de alcantarillado en el Municipio de Villarrica.

Ahora bien, tratándose de ese derecho colectivo, este parte de la afectación que se ha generado hasta el momento en la mayoría del caso urbano del municipio, lo que continua en forma persistente si no se hacen los correctivos necesarios esto es la contención o mitigación del riesgo o ejecutar obras tendientes a prevenir un futuro desastre con soluciones definitivas. Entonces, constituye el núcleo esencial de las medidas de mitigación, preservación o prevención del daño en primer lugar de las vidas humanas, como también de los bienes materiales tanto privados como públicos, frente a los hechos y fenómenos de la naturaleza que la acción conjunta del Estado permita predecir, identificar, prevenir y contener o aminorar sus efectos adversos.

En ese sentido lo ha precisado el Consejo de Estado en sentencia 26 de marzo de 2015⁴⁶, postura que fue reiterada posteriormente en decisión del 18 de mayo de 2017, en los siguientes términos:⁴⁷

“Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio”

Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de “evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad” ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).

Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad pública ha sido definido como “parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo 2015. Rad. Núm.: 15001- 23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, Bogotá, D.C., 18 de mayo 2017, Radicación: 13001-23-31-000-2011-00315-01, Actor: David Leonardo Sandoval

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas". Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaura como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros. Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales".

De conformidad con lo anterior, su naturaleza es preventiva, en torno a que las pérdidas de vidas y los perjuicios materiales derivados del desastre dependen en su gran mayoría de la adecuación de los planes y programas de prevención del riesgo, por ello, impone a las entidades del Estado, la "*obligación de defender y proteger el patrimonio común y público así como a todos los residentes en el país frente a posibles o inminentes alteraciones, daños graves, o significativa desestabilización de las condiciones normales de vida causadas por fenómenos naturales y efectos catastróficos de la acción accidental del hombre, que demanden acciones preventivas, restablecedoras, de carácter humanitario o social (...)*"⁴⁸

En ese sentido, el Gobierno Nacional a través del Decreto No. 4147 de 2011, creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos de Desastres, como una entidad del orden nacional, encargada de asegurar la coordinación y transversalidad de la aplicación de las políticas de riesgo de desastres, específicamente, en el artículo 3 del mentado decreto, determinó que el objetivo de la unidad era dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres en atención a las políticas de desarrollo sostenible, así como coordinar el funcionamiento y desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

Posteriormente, se expidió 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 y se dictan otras disposiciones*", en la cual se estableció que la gestión del riesgo 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.*"⁴⁹

Así mismo, determinó que "*la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de 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, entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su*

⁴⁸ Consejo de Estado, enero 22 de 2009, Expediente 20030052101, M. Velilla.

⁴⁹ Artículo 1 de la Ley 1523 de 2012

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades.⁵⁰

En cuanto a su organización o instancias de dirección⁵¹, el Sistema de Gestión del Riesgo a nivel nacional está dirigido por el Presidente de la República, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, los Gobernadores y Alcaldes en sus respectivas jurisdicciones. Igualmente, se diseñaron unas instancias públicas de orientación y coordinación⁵² las cuales están organizadas en forma descentralizada, jerárquica y burocrática, a la cabeza de la presidencia de la república, el cual está orientado por el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, que está compuesto por el presidente de la república, una junta de la que hacen parte todos ministerios públicos, el director del Departamento de Planeación Nacional (DNP) y el director de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo. Este Consejo dirige y coordina la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres quienes son asesorados técnicamente por el Comité Nacional del Conocimiento del Riesgo⁵³, el Comité Nacional para la Reducción del Riesgo⁵⁴ y el Comité Nacional de Manejo del Desastre⁵⁵. Estos comités, principalmente de carácter técnico, asesoran a los comités departamentales y municipales de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo del desastre. Así mismo, en el ámbito territorial, se crearon como instancias de coordinación los Consejos Departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres⁵⁶, como aquellas instancias de coordinación, asesoría, planeación, y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.

Siguiendo esa línea normativa, en su artículo 55 contempla el concepto de desastres como aquel *“resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige al Estado y al sistema nacional ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación, y reconstrucción.”*

De ahí que, la ley fijó competencias a las entidades territoriales y a las Corporación Autónomas sobre este aspecto de la siguiente forma:

“Artículo 12. Los Gobernadores y Alcaldes. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

Artículo 13. Los Gobernadores en el Sistema Nacional. Los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la

⁵⁰ Artículo 2 de la Ley 1523 de 2012

⁵¹ Artículo 9 de la mentada disposición normativa

⁵² Artículos 15, 16, 17 ibidem

⁵³ Artículos 20 y 21

⁵⁴ Artículos 22 y 23

⁵⁵ Ver artículos 24 y 25

⁵⁶ Ver en los artículos 27, 27, 29.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial.

Parágrafo 1°. Los Gobernadores como jefes de la administración seccional respectiva tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad.

Parágrafo 2°. Los gobernadores y la administración departamental son la instancia 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.

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

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

(...)

“Artículo 31. Las Corporaciones Autónomas Regionales en el Sistema Nacional. Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible, que para efecto de la presente ley se denominarán las corporaciones autónomas regionales, como integrantes del sistema nacional de gestión del riesgo, además de las funciones establecidas por la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997 o las leyes que las modifiquen. Apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción 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.

Parágrafo 1°. El papel de las corporaciones autónomas regionales es complementario y subsidiario respecto a 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 y, por tanto, no eximen a los alcaldes y gobernadores de su responsabilidad primaria en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres.

Parágrafo 2°. Las corporaciones autónomas regionales deberán propender por la articulación de las acciones de adaptación al cambio climático y la de gestión del riesgo de desastres en su territorio, en virtud que ambos procesos contribuyen explícitamente a mejorar la gestión ambiental territorial sostenible.

Parágrafo 3°. Las corporaciones autónomas regionales como integrantes de los consejos territoriales de gestión del riesgo, en desarrollo de los principios de solidaridad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, deben apoyar a las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de acuerdo con el ámbito de su competencia y serán corresponsables en la implementación.”

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, UGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

De conformidad con lo expuesto, puede concluirse que en materia de gestión del riesgo el municipio en cabeza del alcalde es quien ostenta administrativamente la responsabilidad principal y directa en la prevención y en la atención en desastres, correspondiéndole la implementación, ejecución y desarrollo de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción. Por su parte, el departamento en cabeza del gobernador le corresponde la proyección de la política del Gobierno Nacional sobre este asunto, igualmente responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y el manejo de desastres en todo su territorio, integrar en la planificación departamental las acciones y estrategias en materia de gestión del riesgo, especialmente, en el plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad, y, coordinar con los municipios de su territorio este asunto.

No obstante, dicha funciones y responsabilidades como primeros respondientes, no indica que se deba dejar de lado que la misma Ley 1523 y el Decreto 4147, establecen un trabajo coordinado y armónico con las demás entidades que conforma el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, dentro de las cuales está la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD-, las Corporaciones Autónomas Regionales y todas las entidades públicas, privadas y hasta la misma comunidad, comoquiera que la gestión del riesgo debe desarrollarse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de todos los agentes que intervienen.

En ese sentido, vale la pena resaltar que desde la Constitución Política en su artículo 288, estableció que el ordenamiento territorial tendría una clara distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, sin embargo, esas competencias deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; principios que fueron plenamente definidos en el artículo 4 de la Ley 136 de 1994 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios.”*, en donde se precisó:

“(…)

a) *Coordinación. Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.*

b) *Concurrencia. Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas.*

Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí para alcanzar el fin estatal.

Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa. Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.

c) *Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial a las entidades de*

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente.”

Específicamente, en materia de gestión del riesgo la Ley 1523 de 2012 claramente indicó que estos principios eran los orientadores del ejercicio de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, al plantear que:

“(…)

12. Principio de coordinación: *La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

13. Principio de concurrencia: *La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.*

14. Principio de subsidiariedad: *Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada.*

(…)”

De estos principios, se puede deducir que dichas entidades deben trabajar en forma articulada tanto en el proceso de planificación y ejecución de las obras de prevención y atención de desastres, lógicamente desde el ámbito de sus competencias y roles, puesto que, tal como se advirtió, inicialmente el primer respondiente es el municipio, y, en concordancia, a los departamentos que desarrollaran funciones especiales de planeación, conocimiento y seguimiento del riesgo, así mismo, cuando estas dos entidades podrán ser acompañadas, asesoradas y orientadas por las entidades del orden nacional que pertenecen al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

Ahora bien, atendiendo las pretensiones elevadas en la presente acción popular, sobre el reasentamiento de los habitantes del Municipio de Villarrica en atención al riesgo alegado, es necesario resaltar lo indicado en la Ley 388 de 1997 que estableció el ordenamiento territorial, en el cual determinó como función pública el deber de mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales, para la cual ésta dispone de diversas acciones de orden urbanístico que pueden ser implementadas por las entidades distritales y municipales, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. En su artículo 8° enumera como acciones urbanísticas, entre otras:

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

“(…)

3. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda. (..)

(…)

11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajista.”

Según estas disposiciones normativas, es posible concluir que el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, teniendo por objeto acciones preventivas, toda vez que busca garantizarla protección de los habitantes del territorio nacional, adoptando las medidas necesarias ya sean presupuestales, técnicas, o en algunos eventos aplicar acciones como el desalojo, reubicación, apoyo temporales en dinero o especie, todas estas medidas con fines a evitar la inminencia o posibilidad de un fenómeno catastrófico de orden natural o por la acción del hombre.

6. HECHOS PROBADOS RELEVANTES JURÍDICAMENTE

HECHO	MEDIO PROBATORIO
<p>1. La secretaría de Gobierno – Dirección de Prevención de Desastres de la Gobernación del Tolima, efectuó visita técnica el 12 de agosto de 2012 al Municipio de Villarrica en atención a la solicitud elevada por el ente municipal, a través de la cual concluyó que las características de resistencia y deformidad del terreno donde está asentado el Municipio son favorables para construir, pero su estabilidad está afectada por un proceso generalizado de reptación debido a la retención de agua, la cual reduce su resistencia a la carga, por lo que la amenaza geológica principal es el fenómeno de remoción en masa y lo más caracterizados son la reptación y deslizamientos. Señaló que la reptación es un fenómeno que se presenta en la cabecera municipal, la cual consiste en movimiento lento e imperceptible del terreno, el cual se observa por escalonamiento, grietas de tracción en el terreno, agrietamientos y deformación en las construcciones. Aseguró que esta situación afecta más del 50% del casco urbano y es causado por factores naturales y antrópicos dentro de los que se pueden resaltar la pendiente, permeabilidad baja del suelo, saturación superficial producida por agua lluvia y fugas provocadas por daños constantes en las redes del acueducto y alcantarillado y construcciones pesadas sobre el borde del escarpe. Conforme a esos hallazgos elevó 8 recomendaciones generales</p>	<p>Documental: Copia de informe de visita aludido (Folios 60 al 90 Tomo 1)</p>
<p>2. Mediante sesión extraordinaria No. 001 del 6 de abril de 2013, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo – CMGR, emitió concepto favorable y solicitó a la Alcaldesa declarar la urgencia manifiesta en el Municipio de Villarrica, Tolima, con el fin de dar solución a las constantes solicitudes de la comunidad, relacionadas con los constantes daños de la</p>	<p>Documental: Acta No. 001 en mención (Folios 50 al 57 Tomo 1)</p>

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

<p>tubería del sistema de alcantarillado, el cual está colapsado en un 80% y presentándose averías en la estructura del 85% de las viviendas del caso urbano del Municipio, las fugas permanentes de aguas residuales, estaban ocasionando olores nauseabundos y aumento de vectores, por lo que se presenta afectación a la salud pública, con posibilidad de una emergencia sanitaria. Se solicitó la asignación de la partida para ejecutar el Plan de Alcantarillado del Municipio por valor de \$4.500.000.000, incluyendo la restauración de las placas de concreto por la suma de \$1.500.000.000.</p>	
<p>3. La Alcaldía Municipal expidió el Decreto No. 41 del 12 de abril de 2013 "Por el cual se decreta la urgencia manifiesta en el Municipio del Tolima", en atención al colapso del alcantarillado y remoción en masa del suelo.</p>	<p>Documental: Copia del Informe de declaración de calamidad pública en el Municipio de Villarrica, calendado el 31 de enero de 2014 (Folios 10 al 36 Tomo I)</p>
<p>4. Mediante oficio No. 515 de fecha 27 de abril de 2013, suscrito por el Gerente de la EDAT S.A. E.S.P., y dirigido a la Alcaldía de Villarrica, se confirmó la descertificación de ese ente territorial, para el manejo de recursos del Sistema General de Participaciones, por lo que el Departamento del Tolima, en ejercicio de la competencia asignada en el artículo 5 de la Ley 1176 de 2007, sería el administrador de dichos recursos para los servicios de agua potable y saneamiento básico asignados al Municipio.</p>	<p>Documental: Oficio en mención (Fols. 100 Tomo 1).</p>
<p>5. A través de Decreto No. 045 del 28 de abril de 2013, el Municipio de Villarrica decreta la calamidad pública en ese municipio por el término de 12 meses, con el fin de realizar las acciones administrativas y contractuales necesarias para la atención inmediata de la emergencia y de los daños ocurridos en la salud de los habitantes del Municipio – Potabilización del agua en el casco urbano -. También se resaltó en los antecedentes que se estaba dando cumplimiento a la decisión emitida por el Tribunal Administrativo del Tolima, con radicado No. 73001-23-00-000-2000-03518-00, calendada el 19 de febrero de 2013, en donde se ordenó poner en funcionamiento la actual planta de tratamiento de agua y sistema de acueducto para suministrar agua potable. Entonces, se decretó la calamidad con el fin de realizar la expropiación de lote de terreno donde se construirá la planta de tratamiento de agua potable.</p>	<p>Documental: Decreto en mención (Fols. 531 al 541 Tomo 3).</p>
<p>6. Mediante sesión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo celebrada el 18 de octubre de 2013, según consta en Acta Ordinaria No. 007, en pleno se acordó declarar la calamidad pública en el Municipio de Villarrica, Tolima, con el fin de dar solución a los problemas de la tubería del sistema de alcantarillado, así como, los fenómenos naturales de remoción en masa y reptación, sumado a que, en el mes de octubre de 2013 por el periodo de lluvias se afectaron diferentes sectores del municipio con el colapso de las redes del alcantarillado, presentándose el 14 de octubre, inundaciones causando daños a varias viviendas, y estructuras municipales.</p>	<p>Documental: Copia del Informe de declaración de calamidad pública en el Municipio de Villarrica, calendado el 31 de enero de 2014 (Folios 10 al 36 Tomo I)</p>

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

<p>7. A través del Decreto 100 del 20 de octubre de 2013, se decretó la calamidad pública con el fin de adoptar medidas necesarias de intervención en la infraestructura del sistema de alcantarillado y viviendas del sector urbano – colapso total del alcantarillado y remoción en masa del suelo -, donde se realizarán todas las obras requeridas para su rehabilitación, a fin de superar la situación crítica que afectaba la salud pública, la movilidad de este sector y amenaza la vida y bienes de quien habitan en el Municipio, y de igual forma para la elaboración de los estudios geológicos para determinar las incidencias de los fenómenos naturales de remoción en masa y reptación presentadas en el suelo donde se ubica el total de la población del casco urbano.</p>	<p>Documental: Copia del decreto de calamidad pública. (Fols. 91 al 99 Tomo I); Estudios previos para la celebración de un Convenio Interadministrativo entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Fiduprevisora S.A., el Municipio de Villarrica, la Gobernación del Tolima, CORTOLIMA, y el Servicio Geológico del Tolima (Fols. 725 al 734 Tomo 4).</p>
<p>8. Mediante informe de Declaración de Calamidad Pública en el Municipio de Villarrica, Tolima, calendado el 31 de enero de 2014, la Alcaldesa de la época indicó que como consecuencia de la urgencia manifiesta y la calamidad pública declarada, acudió a la Gobernación del Tolima, a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima EDAT S.A. E.S.P., CORTOLIMA, Dirección Nacional y Departamental de Gestión del Riesgo y Desastres, con el objetivo de que aunaran esfuerzos entre la Nación, el Departamento y el municipio para desarrollar las obras que logren mitigar los riesgos por el colapso del sistema de alcantarillado y las afectaciones generadas por los fenómenos naturales de remoción en masa y reptación y circulación de aguas subterráneas, sin embargo, precisó que a pesar de dichas gestiones no se había dado una respuesta efectiva por parte de dichas entidades.</p>	<p>Documental: Informe aludido (Fols. 10 al 36 Tomo I); Copia del Oficio radicado No. 13533-13 EDAT de fecha 18 de abril de 2013 (Fols. 108 al 109 mismo tomo);</p>
<p>9. El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Ibagué. El 20 de marzo de 2014 tuteló los derechos fundamentales a la vida y a la vivienda digna de los habitantes del Municipio de Villarrica, por lo que ordenó desplegar todas las acciones necesarias para que un plazo de 3 meses se diseñara un plan específico que permitiera contrarrestar en forma íntegra y efectiva la problemática derivada de la declaratoria de calamidad pública. Decisión que luego, fue declara nula 14 de mayo de 2014.</p>	<p>Documental de orden procesal de la presente acción: Fallo de tutela (Fols. 355 al 376 Tomo 2), y Auto que declaró nulo (Fols. 417 al 419 tomo 3).</p>
<p>10. El Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de Villarrica, según acta No. 002 del 29 de marzo de 2014, efectuó reunión con el fin de tratar temas relacionados con el alcantarillado, hundimientos de las calles por el posible colapso del alcantarillado o falla geológica, deterioro de las viviendas, sistema de recolección de aguas lluvias, las inundaciones por la falta de sistema de alcantarillado y canalización de las fuentes hídricas, problemas de desabastecimiento de agua para consumo humano en la zona urbana.</p>	<p>Documental: Acta ordinaria mencionada (Fols. 567 al 577 Tomo 3)</p>
<p>11. Mediante Decreto 034 de 29 de marzo de 2014, el Municipio de Villarrica declaró la calamidad pública en el Municipio de Villarrica, para adoptarse las medidas necesarias tendientes a gestionar y buscar apoyo en las diferentes entidades del Gobierno</p>	<p>Documental: Decreto en mención (Fols. 578 al 594 Tomo 3).</p>

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

<p>Departamental y Nacional para juntos tomar las acciones administrativas, presupuestales, financieras y logísticas necesarias para realizar los estudios para determinar los fenómenos que generan los riesgos antes mencionados, y además tomar las acciones necesarias para mitigar los efectos de los fenómenos naturales, como la remoción en masa y la reptación mediante la construcción del 100% de sistemas independientes de alcantarillado y viviendas del sector urbano, donde se realizaran todas las obras requeridas para su rehabilitación, a fin de superar esta situación crítica que afecta la salud pública, la movilidad de este sector y amenaza la vida y bienes de quienes habitan allí. Así mismo, el decreto se emite con el fin de dar cumplimiento a la orden del Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Ibagué en sentencia del 20 de marzo de 2014.</p>	
<p>12. En cumplimiento del fallo de tutela, el 1 de abril de 2014 en el Municipio de Villarrica – Tolima, se llevó a cabo una reunión de carácter interinstitucional en donde participaron: La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (convocante), la Defensoría del Pueblo, Gobernación del Tolima, la Alcaldía de Villarrica, CORTOLIMA, Personería Municipal, el Comité Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, Servicio Geológico Colombiano, miembros de la Fuerza Área Colombiana, delegados del IDEAM, MADS, IGAC, La presente reunión tenía como finalidad el acompañamiento para la formulación del plan de acción; los intervinientes plantearon las acciones realizadas hasta el momento y las necesidad para poder técnicas para efectuar la formulación del plan, por ello, se programó reunión para el 8 de abril siguiente, definiendo temas como “Criterios de formulación del plan específico de recuperación” a cargo de la Unidad, “Alcance estudios técnicos correspondientes: Términos de Referencia de Estudios” a cargo del Servicio Geológico Colombiano.</p>	<p>Documental: Acta No. 1 de la reunión del 8 de abril de 2014 (Fols. 486 al 491 Tomo 3)</p>
<p>13. El Comité Departamental para la Gestión del Riesgo del Tolima, realizó visita técnica el 7 de abril de 2014 al Municipio de Villarrica, con el fin de efectuar inspección visual al Hospital La Milagrosa, Institución Educativa Técnica Agroindustrial, laguna Waterloo, quebrada “El Botadero”, en donde determinó varias recomendaciones y se concluyó que: “El comité técnico recomienda la evacuación inmediata de las siguientes estructuras: i) Hospital “La Milagrosa” por alta probabilidad de colapso; ii) evacuación parcial de la institución educativa “Francisco Pineda López”, por colapso en los bloques 1 y 2; iii) de las viviendas que presentan lesiones graves. Se recomendó a la Alcaldía ordenar la demolición total o parcial para minimizar el riesgo. Realizar actualización del estudio geológico, geotécnico, y aptitud urbanística realizado por INGEOMINAS e incluir en esta el estudio de vulnerabilidad y escenarios de riesgo. Realizar estudios de implementación del plan maestro de alcantarillado. Realizar</p>	<p>Documental: Ver informe de visita técnica (Fols. 684 al 693 Tomo 4)</p>

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, UGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

<p>estudios y diseños de canalización de la quebrada, entre otros.</p>	
<p>14. Se realiza reunión el 8 de abril de 2014, según acta No. 2 de la fecha, en la cual participaron: Gobernador del Tolima, funcionarios de esa gobernación, Alcaldesa de Villarrica, funcionarios de Villarrica, CORTOLIMA, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Defensoría del Pueblo, Delegada Asesora para las Regiones de la Presidencia, Departamento para la Prosperidad Social, Servicio Geológico Colombiano, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Hospital de Villarrica, CACOM-4, UACT, UGRD. En la reunión tenía como objetivo conocer los términos de referencia del estudio técnico geotécnico, actividad planteada en la reunión anterior, a cargo del Servicio Geológico Colombiano, sobre ello, señalaron que el estudio corresponde al área del caso urbano del Municipio de Villarrica, que el mismo se hace en dos fases: Fase1: Escala 1:10.000, 60 km², 5800 Ha. Fase 2: Escala 1:2.000 que corresponde a la cabecera municipal que se estudio a mayor detalles en mas o menos 240 Ha. El estudio consistía en un análisis de geología, geomorfología, usos del suelo, inventario de movimientos en masa, geofísica. Con un valor de \$960.000.000 a desarrollarse en 12 meses. Para el desarrollo requiere de personal, y apoyo de IDEAM y CORTOLIMA sobre datos de lluvia y la producción de alguna cartografía por parte del IGAC. Señalan varias autoridades que aportan unos recursos para el estudio, así mismo se generaron unos compromisos y acciones inmediato y largo plazo en el ámbito de la Salud, educación, saneamiento básico, vivienda. En esta reunión se dejó claro que no era viable aún concluir en un plan de reubicación del Municipio hasta tanto no se efectuaron los estudios técnicos.</p>	<p>Documental: Ver Acta No. 2 de 8 de abril de 2014 (Fols. 492 al 499 Tomo 3).</p>
<p>15. La Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres – UGRD, a través de 2 profesionales designados efectuaron visita técnica al Municipio de Villarrica para asesora y orientar en la formulación del PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO “PAE”, los día 6 y 7 de mayo de 2014, estableciendo acciones y recomendaciones en resumen de: En temas de evaluación de daños: Realizar una evaluación de los daños en comunidades, infraestructura y ambiente afectado; En temas de Manejo de Desastres: i) diseñar e implementar una estrategia de respuesta con el fin de evacuar a la población que pueda estar en riesgo a la hora de presentarse una lluvia; ii) Evacuación preventiva para los habitantes de vivienda que, de acuerdo a la evaluación, sean calificadas como inhabilitables; iii) Formular, aprobar e implementar el PAE para la recuperación. En temas de conocimiento del riesgo, i) identificar y carnetizar escenarios de riesgo. En temas de reducción del riesgo: i) en términos de intervención prospectiva: Evaluación, revisión y ajuste de los instrumentos de planificación del territorio y planificación del desarrollo</p>	<p>Documental: Memorando de fecha 19 de mayo de 2014 (Fols. 500 y reverso Tomo 3)</p>

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

<p>incorporado en ambos el componente de Gestión del Riesgo de Desastres; ii) En términos de intervención de correctiva, con base en los avances y resultados de los estudios productos de los proyectos de conocimiento del riesgo, proyecto de vías, el plan maestro de alcantarillado, reubicación del hospital la milagrosa, reconstrucción de las aulas del centro educativo y proyectos de recuperación.</p>	
<p>16. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, estableció unos lineamientos de la construcción del Plan de Acción Especifico PAE recuperación de Villarrica, en un informe calendado el 7 de mayo de 2014. Contenido propuesto: 1. Introducción. 2. Antecedentes; 3. Justificación. 4. Evaluación de los daños (Personas, infraestructura, ambiente); 5. Líneas de intervención (Manejo de Desastres, Conocimiento del riesgo; reducción del riesgo). 6. Responsables; 7. Costos; 8. Cronograma; 9. Seguimiento.</p>	<p>Documental: Documento o informe (Fols. 502 al 512 Tomo 3)</p>
<p>17. El Departamento del Tolima a través de Decreto No. 0372 del 7 de mayo de 2014, declaró la situación de Calamidad Pública en el Municipio de Villarrica, a fin de conjurar y contrarrestar los impactos negativos que ha generado la problemática de fallas geológicas y buscar condiciones normales para el funcionamiento de la población. Se indicó que el Plan Especifico de Acción sería elaborado y coordinado en su ejecución por el Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo, con la información suministrada por las oficinas municipales de gestión del riesgo y seguimiento y evaluación estará a cargo de la Secretaría de Planeación Departamental, quien remitirá los resultados del seguimiento. También se precisó que una vez aprobado el Plan acción específico por parte del Consejo Departamental para la Gestión de Riesgo será ejecutado por todos sus miembros, junto con las demás dependencias del orden departamental, municipal o Nacional, así como entidades privadas. El término de la elaboración del plan no podría exceder de un mes a partir de la expedición del decreto.</p>	<p>Documental: Decreto en mención (Fols. 525 al 529 Tomo 3).</p>
<p>18. En el marco de la Declaratoria de Calamidad Pública se dio cumplimiento por parte de las autoridades municipales, a la elaboración del Plan de Acción Especifico de Respuesta, Rehabilitación, y Reconstrucción, el cual fue aprobado en reunión extraordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo realizada el 24 de julio de 2014, según acta extraordinaria No. 002 de la misma fecha, en la cual se estableció el proceso de conocimiento del riesgo; programa; identificación y caracterización de escenarios de riesgo; Proyecto: estudio de escenarios de riesgo; Actividad: Estudio de amenazas; e identifica como responsable del mismo al Municipio de Villarrica y como entidades de apoyo a Consejo Departamental de Gestión del Riesgo del Tolima, CORTOLIMA, Servicio Geológico Colombiano, y el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres “FNGRD</p>	<p>Documental: Estudios previos para la celebración de un Convenio Interadministrativo entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Fidupervisora S.A., el Municipio de Villarrica, la Gobernación del Tolima, CORTOLIMA, y el Servicio Geológico del Tolima (Fols. 725 al 734 Tomo 4).</p>

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

<p>19. Dentro del Plan de Acción Específico se determinó la necesidad de la zonificación de amenaza por movimientos en masa o estudio de evaluación del riesgo físico por movimiento en masa en el caso urbano del Municipio de Villarrica, para lo cual requería en forma previa como insumo llevar a cabo la elaboración de la cartografía o levantamiento topográfico del Municipio; para ese efecto el Departamento del Tolima y el IGAC suscribieron Convenio No. 0653 del 28 de julio de 2014, el cual tenía como objeto <i>“Aunar esfuerzos entre el IGAC y el Departamento, para la elaboración de la cartografía básica vectorial y el modelo digital de terreno para un sector del Municipio de Villarrica, Departamento del Tolima, escalas 1.2.000 y 1.10.000 según objetivo previsto en la propuesta presentada por parte del IGAC, aceptada por el Departamento, la oferta del IGAC se aplicará en cuanto no contravenga lo estipulado el presente acto: documento que hará parte del convenio. Producto a realizar para dar cumplimiento al objeto del convenio, el IGAC entregará los siguientes productos para las dos escalas de modelo digital del terreno 1.1 una copia digital en formato TIFF y/o IMG de la información. 2. Cartográfica básica vectorial. 2.1. una copia digital en formato geodatabase a nivel proyecto de la información. 2.2. una salida final en formato PDF. 2.3. metadato de los productos definitivos.”</i></p>	<p>Documental: Ver convenio para la cartografía (Fols. 767 a 782 del Tomo 4)</p>
<p>20. El 15 de septiembre de 2014, la Alcaldesa de Villarrica envía un oficio al Defensor del Pueblo, informándole las acciones que se han realizado para mitigar la problemática, sin embargo, anunció la falta de colaboración de las entidades nacionales, y la necesidad de intervención de varios ministerios para solucionar distintas problemáticas generadas en el Municipio por los fenómenos naturales de remoción en masa y reptación.</p>	<p>Documental: Ver oficio en mención (Fols. 634 al 641 Tomo 4)</p>
<p>21. El 24 de septiembre de 2014, la Alcaldesa del Municipio de Villarrica, remite al Tribunal Administrativo del Tolima en la presente acción popular, el Plan de Acción Específico para la Recuperación del Municipio de Villarrica, en el cual se establecen las acciones y las entidades de orden nacional, departamental y municipal que intervendrán para enfrentar la declaratoria de calamidad del municipio, y anexó el cronograma de actividades, en donde se establecen fechas tentativas debido a que depende de los estudios que deben ser entregados por el Servicio Geológico Colombiano, además se determinan los responsables de las actividades.</p>	<p>Documental: Plan de Acción Específico (Fols. 628 al 632 tomo 4) Ver también (Fol. 694 Tomo 4)</p>
<p>22. Mediante Decreto No. 075 del 1 de octubre de 2014 suscrito por el Municipio de Villarrica, se amplió el periodo de vigencia del Decreto No. 100 del 20 de octubre de 2013 por medio del cual se declaró la calamidad pública en el Municipio de Villarrica Tolima a consecuencia del colapso total del Sistema de Alcantarillado en la Zona Urbana del municipio.</p>	<p>Documental: Informe presentado por la Alcaldesa del Municipio de Villarrica al Defensor del Pueblo (Fols. 838 al 849 Tomo 5).</p>
<p>23. Mediante Decreto No. 081 del 27 de 2014 se declaró el retorno a la normalidad.</p>	<p>Documental: Informe presentado por la Alcaldesa del Municipio de Villarrica al</p>

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

	Defensor del Pueblo (Fols. 838 al 849 Tomo 5).
24. Teniendo en cuenta que el Departamento del Tolima y el Municipio de Villarrica, requerían de herramientas técnicas que contribuyeran a un mejor conocimiento del territorio en cuanto a su comportamiento en relación a sus características geológicas, geomorfológicas y de movimientos en masa en el área comprendida dentro de su jurisdicción, es decir, requerían de los “ <i>estudios de zonificación de amenaza por movimientos en masa</i> ”, se celebró el 31 de diciembre de 2014 Convenio Interadministrativo No. 9677-04-713-2014 entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Fiduprevisora S.A., el Municipio de Villarrica, la Gobernación del Tolima, CORTOLIMA, y el Servicio Geológico Colombiano.	Documental: Estudios previos para la celebración del convenio interadministrativo (Fols. 725 al 734 Tomo 4), Convenio Interadministrativo No. 9677-04-713-2014 (Fols. 734 reverso al 742 mismo tomo)
25. El Convenio Interadministrativo No. 9677-04-713-2014 del 31 de diciembre de 2014, tenía una duración de 8 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, así mismo, el valor total del convenio era de \$950.000.000, los cuales fueron entregados en aportes por las entidades suscriptoras de la siguiente manera: i) Gobernación del Tolima aportó \$230.000.000; ii) CORTOLIMA un valor de \$219.000.000; iii) Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres el valor de \$400.000.000; Servicio Geológico Colombiano un valor de \$100.000.000; iv) Municipio de Villarrica el valor de \$100.000.000. El Convenio tenía como objetivo de “ <i>Aunar esfuerzos administrativos, financieros, físicos y de infraestructura tecnológica para el desarrollo de la Fase I del ESTUDIO PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGO FÍSICO POR MOVIMIENTOS EN MASA DE PARTE DE LA ZONA RURAL A ESCALA 1:10.000 EN EL MUNICIPIO DE VILLARRICA – TOLIMA, en el área delimitada y conforme a las especificaciones señaladas por la propuesta técnica presentada por el SGC y los estudios previos, los cuales hacen parte del convenio.</i> ” Así mismo, se determinaron obligaciones a cada uno de los suscriptores, las cuales no solo corresponde a la entrega de los recursos, sino también a las actividades de colaboración y entrega de información para la realización del estudio técnico.	Documental: Convenio Interadministrativo en mención (Fols. 734 reverso al 742 o 755 al 761 del Tomo 4)
26. Mediante Decreto No. 004 del 15 de febrero de 2015, el Municipio de Villarrica declaró la urgencia manifiesta y emergencia vial, educativa y agropecuaria por motivo de la ola invernal y se dictan otras disposiciones en ese municipio.	Documental: Informe presentado por la Alcaldesa del Municipio de Villarrica al Defensor del Pueblo (Fols. 838 al 849 Tomo 5).
27. Mediante oficio del 24 de febrero de 2015, la Secretaría de Salud del Departamento del Tolima, informó las actividades realizadas por esa secretaría para apoyar la emergencia presentada en el Hospital la Milagrosa de Villarrica. Se relacionó que se efectuaron visitas, evaluaciones a los inmuebles, y se elaboró propuestas de diseños para las adecuaciones físicas y funcionales con el fin de mantener la operatividad de los servicios críticos del hospital en las Instalaciones del Comité de Cafeteros del	Documental: Informa de la del Departamento del Tolima (Fols. 762 al 764 Tomo 4), Oficio del 24 de febrero de 2015 (Fols. 791 al 794 mismo tomo).

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

<p>Municipio. También se hace se referencia a los acompañamientos y asistencia técnica para la coordinación y presentación del proyecto de dotación del Hospital, lo cual se radicó ante el Ministerio de Salud y Protección Social, en donde se indicó que el Ministerio apoyó al hospital con un aporte por valor de \$250.000.000 de los cuales \$136.664.950 para la adecuación y \$113.335.050 para dotación.</p>	
<p>28. Se suscribió el 26 de marzo de 2015 acta de inicio del Convenio No. 9677-04-713-2014 de 2014, en donde se dejó claro que CORTOLIMA era el ejecutor de los estudios y recibiría los aportes de las entidades suscriptoras y se reiteró que el objeto del compromiso era <i>“Anuar esfuerzos administrativos, financieros, físicos y de infraestructuras tecnológicas para el desarrollo de la fase I del estudio para la evaluación de riesgo físico por movimiento en masa de parte de la zona rural a escala 1:10.000 en el Municipio de Villarrica, en el área delimitada y conforme a las especificaciones señaladas por la propuesta técnica presentadas por SGC y los estudios previos los cuales hacen parte del convenio.”</i> Se señaló que la duración del convenio era de 8 meses, por lo que la fecha de terminación sería del 25 de noviembre de 2015.</p>	<p>Documental: Acta de inicio del Convenio No. 9677-04-713-2014 del 31 de diciembre de 2014 (Fol. 822 Tomo 5)</p>
<p>29. Mediante Decreto No. 0025 del 13 de mayo de 2015, el Municipio de Villarrica declaró urgencia manifiesta y emergencia vial, educativa, agropecuaria, sanitaria y de vivienda por motivo de ola invernal y de dictaron otras disposiciones.</p>	<p>Documental: Informe presentado por la Alcaldesa del Municipio de Villarrica al Defensor del Pueblo (Fols. 838 al 849 Tomo 5).</p>
<p>30. El 29 de mayo de 2015, se realizó el Comité Directivo del Programa de Agua para la Prosperidad – PAD PDA del Tolima, dirigido en calidad de gestor para la Empresa Departamental de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima – EDAT S.A. ESP oficial, a través del cual se presentó el estado de ejecución de varios proyectos entre ellos, los del Municipio de Villarrica, los cuales fueron aprobados por unanimidad; i) Solicitud de incorporación al PAEI recursos adicionales al contrato de obra 0122 de diciembre de 2013, cuyo objeto es “Optimización del suministro de agua para el acueducto del Municipio de Villarrica departamento del Tolima”, por valor de \$958.063.290; ii) Inclusión del PAEI Proyecto de emergencia denominado “Rehabilitación tramos de alcantarillado (calle principal) existente del caso urbano del Municipio de Villarrica – Tolima”, por un valor \$336.103.605,1; iii) Inclusión al PAEI proyectos de emergencia denominado “Estudios, diseños y construcción de las redes de alcantarillado tramos específicos de los barrios Andalucía e Higuíño Patiño.”, por el valor de \$264.074.000.</p>	<p>Documental: Acta de comité No. 026 del 29 de mayo de 2015 (Fols. 820 al 834 tomo 5).</p>
<p>31. Mediante escrito del 31 de julio de 2015, la Alcaldesa del Municipio de Villarrica informó al Defensor del Pueblo Regional del Tolima, todas las acciones ejecutadas por ese Municipio y con las demás entidades para afrontar la problemática, además de ello, señaló con detalle cada una de las consecuencias dañinas</p>	<p>Documental: Informe aludido (Fols. 838 al 849 Tomo 5).</p>

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

presentadas por la ola invernal a varias infraestructuras tanto públicas como privadas.	
32.El 3 de septiembre de 2015, se reunió el Comité de Conocimiento del Riesgo en el marco de la realización de mesa de trabajo con las instituciones técnicas y jurídicas vinculadas a la correspondiente acción popular, exponiendo los avances de los convenios realizados al igual que los resultados del Plan de Acción. En dicha reunión se insistió que no era viable establecer un pacto de cumplimiento porque no se tenían aun los resultados del estudio del Servicio Geológico Colombiano, mucho menos establece los tiempos o plazos del plan de acción. También que era necesario vincular a la EDAT debido a que esa entidad tenía la responsabilidad del Plan Maestro y Alcantarillado.	Documental: Acta de Comité (Fols. 871 al 881 Tomo 5).
33. El 28 de abril de 2015, se reunió el Comité Técnico Administrativos desarrollados para evaluar la ejecución del Convenio Interadministrativos No. 9677-04-713 de 2014, a través del cual se discutió la necesidad de ampliación del términos prorrogándolo por 3 meses más, teniendo en cuenta que se firmó acta de inicio el 26 de marzo de 2015, pero para esa fecha no se contaba aún con la contratación de los profesionales, ni tampoco se había girado los recursos por parte de las entidades suscriptoras del convenio, sumado, a ello, teniendo en cuenta los honorarios de los profesionales, las áreas de estudio, las nuevas actividades de exploración geotécnica y del factor hidrológico, se indicó que había necesidad de modificar los costos del proyecto; con base en ello, se concluyó la necesidad de suscribir otro sí al convenio, para ajustar el plazo y los costos.	Documental: Ver acta de comité de la fecha (Fols. 906 al 904 reverso tomo 5).
34.El 25 de agosto de 2015, se suscribió otrosí No. 1 al Convenio No. 6977-04-713-2014, por medio del cual se prorrogó el termino de duración para 3 meses adicionales, es decir, del 26 de noviembre de 2015 hasta el 25 de febrero de 2016, así mismo, se adicionó la suma de \$250.000.000, para la exploración del subsuelo, instrumentación y monitoreo, exploración geofísica, y ensayos de laboratorios. El valor total del Convenio de \$1.200.000.000.	Documental: Ver otrosí (Fols. 1419 al 1421 Tomo 8)
35. El 26 de agosto de 2015, se reunió el Comité Técnico Administrativo para evaluar la ejecución del convenio, en donde se reiteró la necesidad de suscribir otro sí. En esa reunión las entidades participantes y suscriptoras del convenio, concluyeron que era viable la prórroga en tiempo.	Documental: Ver acta (Fols. 900 al 902 ibidem).
36.El 30 de septiembre de 2015, se reunió el Comité Técnico Administrativo para evaluar la ejecución del convenio, se presentaron los avances, y allí, se aprobó por parte del comité el cuadro de inversión presentado, en donde se adiciona recursos para el convenio por el valor de \$250.000.000. Así mismo, se planteó que los profesionales estaban teniendo problemas para la toma de muestra porque los habitantes del Municipio estaban renuentes ante el	Documental: Ver acta (Fols. 905 al 906 tomo 5).

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

desconocimiento, por lo que se propuso emitir un comunicado y una valla informativa.	
37. Se reunió el comité técnico administrativo del convenio el 30 de noviembre de 2015, a través del cual se presentó avance del comité con un trabajo del 47.82%, encontrando atraso en las actividades de hidrología, por falta de contratación del profesional, así mismo, se solicitó una adición en tiempo de 4 meses.	Documental: Ver acta (Fols. 908 al 910 mismo tomo).
38. Se celebró comité extraordinario técnico administrativo, el 15 de enero de 2016 en el cual se revisaron los procesos de contratación correspondientes a la exploración del subsuelo e instrumentación, exploración geofísica y ensayo de laboratorio.	Documental: Ver acta (Fols. 969 al 970 Tomo 5).
39. Se presentó el 30 de enero y febrero de 2016, informe de avance ante el Comité Operativo Interinstitucional No. 5 del Convenio No. 9677-04-713-2014, en el cual se indicó que se suscribió acta de inicio el 26 de marzo de 2015; el 25 de agosto de 2015 se firmó otrosí No. 1, en el cual se prorrogó el convenio por 3 meses adicionales, para un total de once (11) meses de ejecución, así como, una adición del \$250.000.000, por lo que el convenio se finalizaba el 25 de febrero de 2016. Sin embargo, se planteó en el comité del 30 de noviembre de 2015, un prórroga de 4 meses más. Se presentó un cuadro de inversión por valor de \$1.200.000.000.	Documental: Ver informa (Fols. 927 al 968 Tomo 5).
40. Se presentó el día 10 de mayo de 2016 informe de avance administrativo para el séptimo comité técnico del Convenio 9677-04-713-2014, en el cual se observa que el 16 de febrero de 2016 se firmó el otrosí No. 2 el cual prorrogó la duración del convenio por 6 meses, quedando para un total de 17 meses de ejecución por un valor total de \$1.200.000.000, por consiguiente, la prórroga del convenio sería para el 25 de agosto de 2016.	Documental: Ver informe de avance (Fols. 1044 al 1054 Tomo 6)
41. El 17 de mayo de 2016 se suscribió por parte de la EDAT y el Municipio de Villarrica el plan de acción de los proyectos de inversión a desarrollarse en el ente territorial durante el periodo del 2016-2019, seleccionándolos en Cuadro No. 1 proyectos de plan de acción Villarrica por un total de 1 proyecto de \$336.103.605; Cuadro No. 2 otros proyectos de interés del Municipio, relacionando 11 proyectos por el valor total de \$13.900.000.000. Remitió la ficha de evaluación de todos los proyectos	Documental: Ver plan de inversión (Fols. 1147 al 1152 tomo 6) Fichas de evaluación (Fols. 1159 al 1169 mismo tomo)
42. El Municipio de Villarrica mediante Decreto 024 del 5 de mayo de 2017, declaró la urgencia manifiesta como consecuencia de las fuertes lluvias que se presentaron en el casco urbano, dejando perdidas de enseres y el desbordamiento de la quebrada El Botadero, haciendo que colapsara el sistema de alcantarillado de aguas sanitarias.	Documental: Escrito de alegaciones del Municipio (Fols. 2133 al 2244 Tomo 11).
43. El 26 de julio de 2017 se presentó en reunión interinstitucional el resultado del estudio a las entidades cooperantes del Convenio en la ciudad de Ibagué. En donde se concluyó que conforme al resultado era necesario evaluar conforme a la capacidad instalada las acciones a realizar.	Documental: Ver acta (Fols. 1375 al 1377 tomo 8).

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

<p>44. Se presentó en el mes de julio de 2017 el <i>“Estudio para la evaluación de riesgo físico por movimientos en masa en el caso urbano a escala 1:2.000 y la zonificación de amenaza por movimientos en masa de parte de la zona rural a escala 1:10.000 en el Municipio de Villarrica – Tolima”</i>. En dicho informe se presentó la problemática, analizando, i) unidad geológicas superficiales y elementos geomorfológicos; ii) cobertura de a tierra a escala 1:2.000; iii) el uso actual del suelo a escala 1:2.000; iv) análisis detallado de la amenaza por movimientos en masa; v) análisis de vulnerabilidad; vi) cálculo del riesgo; vii) comunicación comunidades. Finalmente determinando unas conclusiones y recomendaciones.</p>	<p>Documental: Ver informe final (Fols. 1426 al 1532 Tomo 8 y continua en Fols. 1533 al 1734 Tomo 9) y se ubica en un (1) CD visto a folio 1424.</p>
<p>45. Mediante informe presentado a esta acción el 9 de octubre de 2017 por parte de la EDAT, se identificó que el Municipio de Villarrica no cuenta con Planta de Tratamiento de Agua Potable – PTAP, por lo tanto, el agua que se suministra a la población no tenía ningún tipo de tratamiento, fue por esa razón que se interpuso acción de popular con radicado No. 73001-33-31-008-2007-00472-00, la cual fue conocida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, autoridad judicial que profirió decisión el 30 de abril de 2010, concediendo el amparo a los derechos colectivos invocados, igualmente, fue objeto de apelación siendo resuelto confirmando el amparo a través de providencia emitida por esta Corporación el 26 de agosto de 2010. Como consecuencia de ello, por medio del Consorcio Planes y Diseños del Tolima, se ejecutó el contrato de consultoría No. 061 de 2010, dentro del cual uno de los productos era los estudios y diseños para la OPTIMIZACIÓN DEL SISTEMA DE SUMINISTRO DE AGUA PARA EL ACUEDUCTO DEL MPIO DE VILLARRICA, lo que dio origen al contrato de obra No. 122 de 2013, y el contrato de interventoría No. 124 de 2014, el cual tenía como objeto “LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y AMBIENTAL DEL PROYECTO DE OPTIMIZACION DEL SISTEMA DE SUMINISTRO DE AGUA PARA EL ACUEDUCTO DEL MUNICIPIO DE VILLARRICA DEPARTAMENTO DEL TOLIMA.”. Sin embargo, se precisó que el contrato de obra No. 122 de 2013 con una ejecución del 88.14% se encuentra suspendido desde el día 28 de abril de 2017, pues están a la espera del concepto técnico de viabilización de la reformulación por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.</p>	<p>Documental: Informe presentado (Fols. 1744 al 1746 Tomo 10).</p>
<p>46. El Municipio de Villarrica, mediante el Decreto 105 del 13 de diciembre de 2017, declaró la urgencia manifiesta por el desbordamiento de la quebrada el botadero presentada el 12 de diciembre de 2017, así como, el colapso de la red de alcantarillado del municipio.</p>	<p>Documental: Informe presentado por la Procurador Judicial II Ambiental y Agrario para el Tolima (Fols. 1849 al 1859 tomo 10).</p>

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

<p>47. El Consejo Municipal de Gestión del Riesgo atendiendo la crisis presentada el 12 de diciembre de 2017, aprobó por unanimidad facultar al Alcalde Municipal de Villarrica para decretar la calamidad pública en el Municipio, por lo que se expidió el Decreto 108 del 29 de diciembre de 2017, por medio del cual se emitió como presupuesto para dotarse de las herramientas necesarias dirigidas a intervenir de manera integral los factores generadores de riesgo de desastres o calamidad, tomar las medidas financieras, jurídicas, policivas y demás a que hubiera lugar, y, en especial llamado a las autoridades tanto departamentales como nacionales, en procura de lograr buscar la normalidad en el territorio municipal la materialización de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad estipulados por la Ley 1523 de 2012, ya que de ante mano, las soluciones escapan a las capacidades institucionales financieras, técnicas y de gestión del municipio de Villarrica necesarias para el efecto. Por lo que se determinó diseñar un Plan de Acción Específico.</p>	<p>Documental: Informe presentado por la Procurador Judicial II Ambiental y Agrario para el Tolima (Fols. 1849 al 1859 tomo 10).</p>
<p>48. El Procurador Regional del Tolima, el Gerente Colegiado de la Gerencia Colegiada Tolima de la Contraloría General de la República, el Personero Municipal de Villarrica y el Procurador Judicial II Ambiental y Agrario para el Tolima, elevaron comunicación conjunta el 5 de febrero de 2018, dirigida al Presidente de la República, Doctor Juan Manuel Santos Calderón con el objetivo de darle a conocer en forma detallada la problemática del Municipio de Villarrica, basándose en soportes fácticos, normativos y técnicos, y además, solicitarle interviniera emitiendo la orden al Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, convocara y liderara en forma urgente y con el concurso del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo y del Fondo de Adaptación, en trabajo articulado con las carteras ministeriales con competencias para adelantar acciones técnicas, administrativas y financieras y con los gobiernos del Departamento del Tolima y del Municipio de Villarrica, todas las actividades tendientes a acoger las recomendaciones del resultado del estudio del Servicio Geológico Colombiano.</p>	<p>Documental: Informe presentado por la Procurador Judicial II Ambiental y Agrario para el Tolima (Fols. 1849 al 1859 tomo 10).</p>
<p>49. El 21 y 23 de febrero de 2018 la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales hizo presencia en el Municipio de Villarrica, y como resultado emitió concepto técnico No. 009-2018, a través del cual emite conclusiones y recomendaciones a la grave situación del Municipio de Villarrica.</p>	<p>Documental: Informe presentado por la Procurador Judicial II Ambiental y Agrario para el Tolima (Fols. 1849 al 1859 tomo 10).</p>
<p>50. El 16 de marzo de 2018, se reunieron en la Secretaría de Ambiente y Gestión del Riesgo del Departamento el Comité de Gestión del Riesgo del Departamento, a través del cual se analizó que Ministerios y entidades estatales serán convocados para dar a conocer la problemática del Municipio de Villarrica de acuerdo a la calamidad pública del Decreto 108 de 2017, y conforme a resultados del Servicio Geológico</p>	<p>Documental: Acta de la reunión en mención (Fols. 1927 reverso al 1929 Tomo 10).</p>

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, UNGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

<p>Colombiano, por lo que era importante la socialización de dicho estudio a todas las entidades para determinar las competencias y asuntos de cada entidad.</p>	
<p>51. El 21 de marzo de 2018 mediante oficio No. 2018EE02945, el Secretario General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, dio respuesta a la solicitud de intervención en el Municipio de Villarrica radicada ante el Presidente de la República y elevada por el Procurador Judicial II Ambiental y Agrario para el Tolima y suscrita en conjunto con otras entidades ante el Presidente de la República el 5 de febrero de 2018. En dicha respuesta se efectuó un recuento de las normas que establecen las funciones de esa entidad, así como, las que regulan las competencias de los alcaldes, gobernadores y corporaciones autónomas sobre las acciones de reducción del riesgo y atención a desastres, para finalmente concluir que para el caso particular y concreto del Municipio de Villarrica – Tolima, es el gobierno departamental, quien debe activar su Consejo de Gestión del Riesgo de Desastres – CDGRD, como instancia 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 en el municipio, teniendo en cuenta la magnitud de la problemática planteada que desborda las capacidades locales y sin perjuicio del apoyo a nivel nacional ya descrito.</p>	<p>Documental: Oficio No. 2018EE02945 (Ver a folios 1882 al 1890 Tomo 10)</p>
<p>52. El Procurador Judicial II Ambiental y Agrario para el Tolima mediante oficio No. PJAAT-0261 del 9 de abril de 2018, requirió al Gobernador en calidad de Presidente del Comité Departamental de Gestión del Riesgo, al Director General de CORTOLIMA, y al Presidente del Comité Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de Villarrica, con el fin de que presentaran avances en la implementación de la matriz del plan de acción específico para la respuesta y la recuperación del Municipio de Villarrica.</p>	<p>Documental: Oficio PJAAT-0261 del 6 de abril de 2018 (Fols. 1891 y reverso Tomo 10).</p>
<p>53. El Procurador Judicial II Ambiental y Agrario para el Tolima mediante oficio No. PJAAT-0267 del 9 de abril de 2018, dio respuesta al oficio No. 2018EE02945 del 21 de marzo de 2018, suscrito por el Secretario General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD, a través del cual le reiteró la problemática del Municipio de Villarrica, haciendo hincapié que era claro de dicha entidad y el Fondo de Gestión del Riesgo de Desastres había participado en el proceso de conocimiento del riesgo, al punto de cofinanciar, el estudio llevado a cabo por el Servicio Geológico Colombiano, pero las entidades tanto municipales y departamentales no tiene la capacidades para continuar con el proceso de reducción del riesgo y de desastres para el mencionado municipio, conforme a las recomendaciones dadas por el Servicio Geológico Colombiano para mitigar la problemática, por lo que le efectuó un llamado de atención a prevención para que convoque,</p>	<p>Documental: Oficio PJAAT-0288 del 13 de abril de 2018 (Fols. 1873 al 1874 Tomo 10), el oficio No. PJAAT-0267 del 9 de abril de 2018 (Ver a folios 1875 al 1880 mismo tomo)</p>

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

<p>lidere e inicie todas las acciones tendientes a conjurar la crisis.</p>	
<p>54. Mediante oficio 2018EE04032 del 18 de abril de 2018, el Secretario General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, dio respuesta al oficio de la procuraduría PAJAAT-0267, reiterando que las entidades territoriales son quienes actúan en sus territorios como agentes del sistema y quienes tiene la obligación de constituir los fondo territoriales para la Gestión del Riesgo y proveer partidas presupuestales anuales para ello, esto con el fin de apalancar los proyectos que sean necesarios para el conocimiento, la reducción del riesgo y el manejo de desastres.</p>	<p>Documental: Oficio en mención (Ver a folio 1914 tomo 10).</p>
<p>55. El 18 de abril de 2018 a través del oficio No. 136, el Municipio de Villarrica dio contestación al requerimiento de la Procuraduría elevado a ese ente territorial en oficio PJAAT-0261 de abril de 2018, informándole al agente fiscal todas las acciones desarrolladas conforme a la última calamidad pública decretada, por medio del Decreto No. 108 de 29 de diciembre de 2017. En síntesis, indicó que se suministró kits básicos de atención para los damnificados, y se presentaron los proyectos de dotación y fortalecimiento al organismo de socorro, adquisición de vehículo extintor y dos vehículos de desplazamiento rápido y rescate para el cuerpo de bomberos, dotación y fortalecimiento del centro de salud, remodelación de la infraestructura física del centro de salud del corregimiento de los Alpes, adquisición de ambulancia. Preciso que todos los proyectos fueron radicados en la Gobernación ya pasaron la revisión y ajuste (excepto el de dotación y remodelación del centro de salud) y se encuentran pendiente del aval sectorial y espera de asignación de recursos. Igualmente, se indicó que en el mes de marzo de 2018 se empezó el ajuste y desarrollo del documento de seguimiento y evaluación del ajuste final para la modificación excepcional a la norma urbanística estructural del Esquema de Ordenamiento Territorial. Entre otras acciones desarrolladas.</p>	<p>Documental: Oficio del 18 de abril de 2018 del Municipio de Villarrica (Fols. 1915 al 1927 Tomo 10)</p>
<p>56. El Gobernador del Tolima a través de oficio No. 00412 del 23 de abril de 2018, da contestación al requerimiento elevado por el procurador judicial en el oficio PJAAT-0261 de 2018, en donde se informó que el 18 de enero de 2018, en el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo socializó el resultado del informe presentado por el Servicio Geológico Colombiano. Respecto de la calamidad pública decretada a través del acto administrativo 108 de 2017, afirma que se apoyó la estructura y elaboración del plan de acción específico, en el cual se establecieron acciones que a la fecha están siendo objeto de seguimiento constante por la mesa técnica constituida para tal fin, en cabeza de la Secretaría de Planeación del Departamento. Finalmente, precisó que, respecto de los procesos contractuales en el marco del plan de acción, se realizó la compraventa de los kits de invierno, y el otro, el</p>	<p>Documental: Oficio en mención (Fol. 1933 Tomo 10). CD contentivo con el plan de acción específico (ver a folio 1934).</p>

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

<p>suministro de ayudas humanitarias. Así mismo, allegó el plan de acción específico en un CD.</p>	
<p>57. CORTOLIMA a través de oficio del 24 de abril de 2018, da contestación al requerimiento elevado por la Procuraduría, y relaciona las acciones efectuadas por esa entidad, entre ellas, la autorización para una cantera provisional para la ejecución de obras de ampliación y contención en el box culvert y la recuperación de las vías afectadas por las inundaciones; los prepliegos para la publicación en la oficina de Cortolima, para la realización del estudio de consultoría para la elaboración del estudio hidrológico e hidráulico y elaboración de diseños de las obras hidráulicas de protección y conducción de las quebradas el botadero, NN1 Y NN2 ubicadas al interior del perímetro urbano del Municipio de Villarrica; actualización del esquema de ordenamiento territorial del Municipio de Villarrica en el componente ambiental y gestión del riesgo; plan de reforestación en la cuenca de la quebrada el botadero.</p>	<p>Documental: Oficio aludido (Ver a folio 2058 a 2060 Tomo 10).</p>
<p>58. En cumplimiento del proceso de análisis e implementación del estudio presentado por el Servicio Geológico Colombiano establecido en el PAE, se realizó reunión el 11 de mayo de 2018 de socialización ante la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres y otras entidades por parte del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Villarrica.</p>	<p>Documental: Se extrae del contenido del Acta No. 4 de reunión extraordinaria del CMRG. (Fols. 2245 al 2253 Tomo 11).</p>
<p>59. El 26 de junio de 2018 se efectuó reunión extraordinaria del Comité Municipal del Gestión del Riesgo de Desastres – CMGRD, a través del cual se presentaron los avances del Plan de Acción Específico (PAE) para la recuperación del municipio, detallándose cada una de las acciones, sus responsables y su nivel de cumplimiento, sin embargo, se precisó que para ese momento no se había dado cumplimiento total al plan de acción, por lo que era necesario prorrogar la declaratoria de Calamidad Pública expedida mediante el Decreto 108 de 29 de diciembre de 2017, por el término de seis meses, lo cual fue aprobado por unanimidad.</p>	<p>Documental: Ver acta (Fols. 2245 al 2253 Tomo 11).</p>
<p>60. Mediante el Decreto 046 de 29 de junio de 2018, se prorrogó la calamidad pública en el Municipio de Villarrica.</p>	<p>Documental: Se extrae de los alegatos de conclusión del Departamento del Tolima (Ver escrito a folios 2047 al 2062 Tomo 11)</p>
<p>61. El 19 de Julio de 2018 se efectuó reunión extraordinaria No. 5 del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Villarrica, a través de la cual se dejó claro que esa entidad territorial ha tomado sin número de determinaciones con el fin de que los diferentes entes de orden departamental y nacional conozcan la problemática del municipio, y se les ayude de todas las maneras posibles a tomar determinaciones y decisiones con respecto al municipio con el fin de conjurar los hechos generadores de riesgos que son inminentes y latentes, así mismo, que han sido requeridos por los órganos de control para que se tomen las decisiones de fondo para conjurar la problemática, por ello, con base en el estudio final entregado por el Servicio Geológico Colombiano y con el ánimo de tomar decisiones</p>	<p>Documento: Acta de la fecha (Ver a folios 2071 reverso al 2073 tomo 11).</p>

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

<p>de fondo, decidieron en forma unánime trasladar y reubicar a todo el Municipio de manera paulatina y progresivamente sin descuidar las necesidades básicas que requiere la comunidad mientras se va desarrollando la reubicación. Decisión que determinaron debe ser comunicada al Gobernador, para que tomen las determinaciones junto con el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo las determinaciones necesarias, porque ese municipio no cuenta con las capacidades administrativas, técnicas, ni financieras para dar una solución integral.</p>	
<p>62. El 27 de julio de 2018 se efectuó el Quinto Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres del Tolima, por medio del cual se presentaron por parte del Departamento las acciones como resultado del estudio del Servicio Geológico Colombiano, entre ellas, la realización de un “Plan Integral de Gestión del Riesgo de Villarrica.”, además, se escucharon las intervenciones del procurador y contralor sobre las exigencias a las entidades para que coordinen un verdadero plan de acción específico, sumado a ello, se trató la necesidad de que el Departamento declarara la calamidad pública, en atención a la prórroga emitida por el Municipio de Villarrica, sin embargo, el asesor del Departamento indicó que no era aún viable hasta tanto no se elevaran las coordinaciones necesarias con el nivel nacional, con el fin de determinar las acciones o un plan de acción con actividades o acciones a corto, mediano y largo plazo para la reubicación del Municipio, ante el desborde de las capacidades de las dos entidades departamentales.</p>	<p>Documental: Acta en mención (Fol. 2074 al 2078 Tomo 11).</p>
<p>63. Se levantó Plan Integral de Gestión del Riesgo con inicio del 1 de octubre de 2018 y finalización del 15 de octubre de 2022, a través del cual desarrolla en base en tres proyectos de orden general: i) conocimiento del riesgo; ii) reducción del riesgo; iii) manejo del riesgo. En cada una de estos proyectos se determinaron actividades y responsables, así como fechas de ejecución.</p>	<p>Documental: Plan Integral de Gestión del Riesgo (Ver a folio 2079 al 2081 Tomo 11)</p>

7. DEL CASO CONCRETO

7.1. Análisis de vulneración de los derechos colectivos.

Se encuentra acreditado con suficiencia probatoria que los habitantes del Municipio de Villarrica, en repetidas ocasiones ha sufrido de daños y afectaciones como consecuencia de las amenazas geológicas e hidrológicas del terreno donde esta asentado dicho municipio, generando el colapso del sistema de alcantarillado, agrietamientos, hundimientos y colapso de las viviendas e instituciones públicas de esa región, al punto que, según las pruebas aportadas, es posible concluir que desde 1971 se han realizado varios estudios de orden geológico y geotécnico para determinar e identificar las amenazas en ese Municipio, tal como podemos apreciarlo en los antecedentes del “ESTUDIO PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGO FÍSICO POR MOVIMIENTOS EN MASA EN EL CASCO URBANO A ESCALA 1:2.000 Y LA ZONIFICACION DE AMENAZA POR MOVIMIENTOS EN MASA DE

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

PARTE DE LA ZONA RURAL A ESCALA 1:10.000 EN EL MUNICIPIO DE VILLARRICA – TOLIMA.⁵⁷, en donde se relacionaron los siguientes documentos:

- 1971 – “Estudio de los deslizamientos al sur del Municipio de Villarrica – Departamento del Tolima”, - Instituto de Investigaciones Geológico Mineras (INGEOMINAS), se centró en el estudio de deslizamientos del río Cuindeblanco y el costado este de la quebrada la Volcana.
- 1993 “Estudio Geológico – Geotécnico e identificación de Amenazas Geológicas en 20 Cabeceras Municipales del Departamento del Tolima”, - Instituto de Investigaciones Geológico Mineras (INGEOMINAS), en el cual se estudio puntualmente el Municipio de Villarrica, determinando que *“la principal amenaza geológica que se presentaba en el casco urbano, radica en un movimiento lento e imperceptible del terreno, evidenciando signos de escalonamiento y grietas de tracción en el terreno, generando fisuras y deformaciones en las construcciones aproximadamente en un 50% del caso urbano (...)”*
- 1998 – “Informe de la Avenida Torrencial del 27 de noviembre de 1998 en las Quebradas San Jorge y Guanacas, Municipio de Villarrica – Tolima”, - Comisión Técnica Regional de Emergencias del Tolima en donde se dejó descrito que la avenida torrencial de la época destruyó la bocatoma del acueducto y un puente, alcanzando el flujo del agua alturas de 6 metros.
- 2001 – Oficina de Planeación del Municipio informó a CORTOLIMA los procesos de remoción en masa, especialmente, en dos sectores o zonas del Municipio, en donde se dejó plasmado que el fenómeno causado por el aumento del caudal de la quebrada la Ruinosa, superaba la cota de inundación, afectando la estructura del puente.

Así mismo, conforme las pruebas allegadas dicha problemática ha sido constante, podría inferirse que, en forma permanente, pues la misma se ha reiteró en sin número de visitas técnicas e informes, tal como se evidencia de los siguientes documentos que consideró la Sala relevantes mencionar:

- ✓ Visita realizada el 12 de agosto de 2012 por parte de la Dirección de Prevención de Desastres de la Gobernación del Tolima, en donde se concluyó como diagnóstico lo siguiente (Ver a folio 85 al 90 Tomo1):

“EN LAS VIVIENDAS VISITAS LOCALIZADAS EN LA CARRERA 3ª, VÍA ACESO PRINCIPAL AL MUNICIPIO, HAY UNA SUMA DE FACTORES DE RIESGO DE CONDICIONES DE VULNERABILIDAD QUE ESTÁN PRODUCIENDO EL DESLIZAMIENTO DEL TERRENO Y EN CONSECUENCIA EL DETERIORO PROGRESIVO DE LOS INMUEBLES.

LA FALTA DE ALCANTARILLADO DE AGUAS LLUVIAS, EL VERITMIENTO DE AGUAS PROVENIENTES TENTO DE TECHOS COMO DE LA VÍA, ASÍ COMO LA CONDUCCIÓN Y DISPOSICIÓN FINAL DE LAS MISMAS PRODUCE INDEFECTIBLEMENTE LA SATURACIÓN DE LOS SUELOS DE CIMENTACIÓN, POR PERCOLACIÓN Y POR ESCURRIMIENTO. ESTO SUMADO A LAS DEFICIENTES PRÁCTICAS ESTRUCTURALES AJUSTADOS A LA NORMA SISMO RESISTENTE NSR-2010 HAN GENERADO EVIDENTES Y SIGNIFICATIVOS EFECTOS DE ASENTAMIENTO DIFERENCIAL (EFECTO TORRE DE PIZZA), ES DECIR EN LOS CUALES UN SECTOR DEL INMEBLE SE INCLINA A UN NIVEL DIFERENTE DEL RESTO DEL MISMO, PRODUCIENDO ESFUERZOS DE TRACCIÓN QUE SE VEN REFLEJADOS EN LA APARICIÓN DE

⁵⁷ Ver el informe completo en el Tomo 8 a partir del folio 1426 y Tomo 9 a partir del 1533. Los antecedentes en específico se observan en el folio 1445 al 1446 Tomo 8.

GRIETAS PROFUNDAS Y CONTINUAS EN LOS MUROS A 45° Y FRACTURACIÓN DE PISOS POR HUNDIMIENTOS DEL TERRENO SOPORTE.

EN LOS INMUEBLES VISITADOS EN LAS OTRAS ZONAS Y EN EL CENTRO, ALGUNOS DE USO RESIDENCIAL Y OTROS COMERCIAL LA PROBLEMÁTICA ES SIMILAR, AUNQUE NO EXACTAMENTE LA MISMA. LAS CONDICIONES TOPOGRAFICAS DE ALTA PENDIENTE DE LAS VÍAS HACEN MÁS CRÍTICA LA SITUACIÓN EN LAS VIVIENDAS Y LOCALES DE LA ZONA MEDIA Y BAJOA, EN LA CUAL LA ACUMULACIÓN DE AGUAS ES MAYOR. LAS VIVIENDAS DE LA PARTE SUPERIOR PRESENTAN MUCHO MENOR AFECTACIÓN. DE OTRA PARTE, LOS TERRENOS EN ESA ZONA SON ARCILLAS EXPANSIVAS QUE, EN LUGAR DE PRODUCIR HUNDIMIENTO DE PISOS AL SATURARSE DE AGUA, SE “HINCHAN” Y LA FRACTURACIÓN DE SUELOS ES EN EL SENTIDO INVERSO, HACÍA ARRIBA. AL IGUAL QUE LA ZONA DE ENTRADA AL MUNICIPIO, LAS ESTRUCTURAS CONSTRUIDAS NO ESTÁN ACORDE A LA NORMATIVIDAD VIGENTE, POR LO CUAL NSON (sic) GARANTÍA DE ESTABILIDAD NI DE SEGURIDAD.”

- ✓ Informe de Declaración de Calamidad Pública en el Municipio de Villarrica, calendado el 31 de enero de 2014, por medio del cual se describió en forma detallada los fenómenos naturales que afectan a ese municipio (Ver a folio 10 al 36 tomo 1):

“FENOMENOS NATURALES QUE AFECTAN EL SUELO DEL CASO URBANO DEL MUNICIPIO DE VILLARRICA TOLIMA.

En el caso urbano el principal problema que aqueja a los habitantes de los barrios ALTOS MIRAFLORES, JORGE ELIECER GAITÁN, OBRERO Y CENTRO son los daños causados a cada una de las viviendas de estos sectores a consecuencia del colapso de las redes de alcantarillados que tienen más de cincuenta años y son estructuras en forma de canal construidas en piedra y que debido al fenómeno de remoción en masa y reptación que se ha venido presentando a través de los años, han venido colapsando y creando cráteres gigantes bajo las calles y por debajo de la viviendas.

En la parte alta del casco urbano del Municipio de Villarrica Tolima, se encuentra una laguna ubicada en la finca WATERLOO, de propiedad de la familia Sánchez Guevara, desde dicha laguna se filtran aguas que de manera subterránea han venido afectando el suelo sobre el cual se construyo el Municipio, tanto así que cuando se va a realizar cualquier tipo de construcción se tiene que instalar una motobomba para sacar el agua que se deposita en donde se van a construir las bases. Pero este problema se incrementa aún más con el colapso presentado en el sistema de alcantarillado y el hecho de que un (sic).

Lo anterior ha causado que muchas viviendas de estos sectores colapsen y otras estén por colapsar, debiendo la secretaria de Planeación Municipal ordenar el desalojo y reubicar a estas familias en albergues temporales o pagar el arrendamiento de dichas viviendas mientras se reparan sus viviendas o se construyen nuevas.

(...)

LA PROBLEMÁTICA DE ACUERDO AL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

2.5 AMENAZAS GEÓLOGICAS E HIDROLÓGICAS.

2.5.1 Amenaza por Remoción en masa.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

En el área del municipio existen 12 sectores que poseen una mayor tendencia a presentar fenómenos importantes de remoción en masa.

Se identificaron áreas o sectores con zonas inestables por deslizamientos entre los cuales se cuenta en el centro poblado de los Alpes que por efecto de los lineamientos de falla del río Cuiñe blanco y la existencia de coluviones de gran espesor y poca consolidación que están siendo socavados generando taludes de más de 50 metros donde existen cicatrices de deslizamientos grandes y frecuentes en el pasado reciente y que actualmente constituyen una amenaza.

En el sector de Guanacas, donde se observan en rocas falladas de los grupos de Guadalupe y Villeta, coranas de deslizamientos antiguos y actuales que están amenazando la vía y terrenos aledaños. Se presentan Amenaza Alta (AARMDYF) Y (AARMCR) Amenaza Media (AMRMDYF) y Amenaza Alta por Inundación (AAI). Ver anexo 5 mapa de amenazas naturales.

2.5.2. Amenazas geológicas en el caso urbano del Municipio de VILLARRICA.

Se presenta procesos de remoción en masa y erosión como la Reptación que es la principal amenaza geológica que presenta la cabecera municipal. Consiste en un movimiento lento e imperceptible del terreno, el cual se observa por signos como: escalonamiento y grietas de tracción en el terreno, agrietamientos y deformaciones en las construcciones, surcos y cárcavas que son infiltraciones y desbordamiento de la quebrada El Botadero, la cual en período de lluvias intensas se sale del cauce y corre por las calles destapadas, formando surcos y cárcavas. Cárcavas profundas afectan las redes del acueducto y alcantarillado, aumentando la humedad del suelo.

Estos fenómenos generan una zona de inestabilidad potencial (zip), zona inestable (zi), y zona inundable (zu).

(...)"

- ✓ Visita técnica realizada el 7 de abril de 2014 por una comisión creada por el Comité Técnico del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres, a través de la cual se elevaron las siguientes conclusiones generales:

"CONCLUSIONES GENERALES.

El comité técnico recomienda la evacuación inmediata de las siguientes estructuras:

Hospital "LA MILAGROSA" por alta probabilidad de colapso.

EVACUACIÓN PARCIAL DE: la institución educativa "FRANCISCO PINEDA LÓPEZ – SEDE BACHILLERATO" por colapso en los bloques 1 y 2.

De las viviendas que presenten lesiones graves en los componentes estructurales y de mampostería que comprometen su estabilidad y la integridad de sus ocupantes.

Se recomienda a la Administración Municipal ordenar la demolición de las estructuras que colapsaron total o parcialmente para minimizar el riesgo de accidentes posteriores.

Realizar la actualización del estudio Geológico, Geotécnico y aptitud Urbanística realizado por INGEOMINAS en el año 1993 e incluir en esta el estudio de vulnerabilidad y escenarios de riesgo, en el Municipio de Villarrica – Tolima.

Realizar los estudios para la implementación del Plan Maestro de Alcantarillado para el municipio de Villarrica, aclarando que se haga de forma independiente para el manejo de lluvias y aguas servidas.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Realizar los estudios y diseños para la canalización de la quebrada “El Botadero” para minimizar los riesgos de desbordamiento.

Implementar un plan de reubicación de las familias damnificadas por el colapso de las estructuras de las viviendas.

Dar continuidad con el proyecto de vulnerabilidad sísmica de establecimientos vitales del municipio de Villarrica que se encuentra en fase precontractual por parte de la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA.

Se recomienda la concesión de un lote en zona estable para realizar un proyecto de reubicación ajustado a las normas actuales. (...)

- ✓ Informe presentado por la Alcaldesa Municipal de Villarrica, calendado el 31 de julio de 2015 y dirigió al Defensor del Pueblo, por medio del cual precisó la problemática en los siguientes términos:

“(...)

1. Que según oficio de fecha 12 de diciembre de 2014, la Coordinadora del Consejo Municipal de Gestión de Regulación de Riesgos del Tolima CDGRD, el Doctor Eduardo Rodríguez Orjuela donde se le informa que:

2. El día jueves 11 de diciembre de 2014 se presentó el deslizamiento, generado por una remoción en masa en el sector del santuario en el Corregimiento de Los Alpes, generando el colapso de la vivienda de la señora María Aidé Ortiz, persona de la tercera edad a quien hasta el momento no ha recibido apoyo para la construcción de su vivienda

3. A la señora María Aidé Ortiz, la administración Municipal le está pagando arriendo en una vivienda del Corregimiento de Los Alpes mientras se le reubica

4. La vereda el Hoyo se está viendo gravemente afectada ya que junto a la vivienda de la señora María Aidé Ortiz, se encontraba el tanque del almacenamiento del acueducto de un sector de la vereda el Hoyo, el cual fue fracturado y arrastrado por el movimiento del terreno, teniendo que trasladar las redes a otro sector de menor riesgo. Dicho problema genera que el sector de la vereda el Hoyo no cuenten con tanque de almacenamiento en el momento y antes la posible ocurrencia de un fenómeno del niño, pueda sufrir desabastecimiento de agua para consumo humano

5. Igualmente, a las diez familias damnificadas por los daños en las redes de acueducto y el colapso del tanque de almacenamiento de agua de la vereda el Hoyo, no se le ha podido solucionar nada, ya que el CDGRD quedó de hacer llegar los tanques de almacenamiento para garantiza el suministro de agua en esta temporada seca que acaba de iniciarse en el Municipio de Villarrica – Tolima.

6. La remoción en masa presentada en el sector de los Alpes – Tolima sector la bodega, ha afectado también la vía Villarrica – Cunday en el sector la bodega coordenadas latitud 3° 57’ 36” Norte, Longitud -74° -37’ -34” Greenwich, para lo que se requiere la construcción de gaviones y la siembra de pasto Vetiver para reducir el proceso de remoción en masa

7. En cuanto a las obras de mitigación en la zona afectada por la remoción en masa aún no se han tomado acciones, ya que el Departamento del Tolima, ni el Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres – CDGRD aún no ha hecho llegar los materiales para la construcción de los gaviones que se proyectaron construir ahí.

8. El proceso de remoción en masa continúa afectando a otras familias, en especial a la familia de la señora María Angélica Bohórquez Posada quien vive con

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

su esposo y una niña de dos años, el deslizamiento está a tan solo dos metros de la vivienda viéndose amenazados la vida y los bienes de esta familia. Esta familia hay que reubicarla temporal o definitivamente, ya que no podemos esperar a que suceda algo de lo que podamos lamentarnos.

9. *En esta misma situación tenemos 12 familias del área rural, los cuales requieren de ayuda del Gobierno departamental y nacional*

No.	Nombre y Apellido	Afectación	Vereda
1	Miguel Antonio Morales	Deslizamiento	El Darién
2	María Luz Aguilar Guerra	Deslizamiento	El Hoyo
3	María Angélica Bohórquez	Deslizamiento	El Hoyo
4	Fidel Barrios Núñez	Deslizamiento	El Hoyo
5	Floro Pietro	Deslizamiento	El Hoyo
6	Quintín Ramírez Godoy	Deslizamiento	El Diviso
7	Carlos Eduardo León Ávila	Deslizamiento	El Diviso
8	Humberto López Correa	Deslizamiento	Cuatro Mil
9	Amparo Trujillo Aranda	Vendaval	Berlín
10	Obdulio Jutinico	Deslizamiento	Los Alpes
11	Delia María González	Deslizamiento	Camposolo
12	José Armando Aranda	Deslizamiento	El Darién

(...)

11. *EN lo que se refiere al sector educativo, se tomó como referencia los daños presentados en la infraestructura educativa, que conllevó a la demolición de siete (7) salones de la Institución Educativa Técnica Ambiental Francisco Pineda López el día 02 de Abril de 2014, sin que a la fecha se hallan construido las nuevas aulas lo que se ha llevado a los estudiantes a recibir clases en salones que no cumplen con las condiciones básicas para recibir clases, lo que hace necesaria la intervención del Departamento del Tolima para asegurar la prestación del servicio y contratar de manera inmediata la construcción de las aulas móviles prometidas desde hace un año*

(...)

13. *En cuanto al sistema de alcantarillado son frecuentes las quejas y reclamos por daños de las redes de alcantarillado que a nivel urbano hoy se encuentra colapsado el 80% de las redes:*

a. *En el Barrio Andalucía donde el alcantarillado sobrepasa los cuarenta (40) años y han venido colapsando las tuberías en un 70% causando inundaciones, agrietamientos de pasos y aumento de vectores causantes de enfermedades y malos olores que afectan el bienestar de los residentes y generando vulneración del derecho a vivir en un ambiente sano y disfrutar de una vivienda digna.*

b. *En el sector del Barrio Higinio Patiño, frente a la vivienda ubicada en Calle 13A Nro. 2 – 36 Propiedad de la señora Sara Torres Rodríguez se encuentra colapsado el sistema de alcantarillado, generando anegación de la calle con aguas residuales que generan la aparición de vectores, malos olores.*

c. *Pero aún más grave la situación de la vivienda ubicada en la Cra. 3ª 10 – 130 del barrio Higinio Patiño, la cual está siendo afectada por los daños presentados por los daños de las redes del sistema de alcantarillado del barrio Higinio Patiño (sistema de alcantarillado fue construida hace treinta años) y que ya empieza a deteriorarse. Es bueno resaltar que en el barrio Higinio Patiño en cuarenta por ciento (40%) de los residentes arrojan sus aguas residuales directamente a la quebrada aleñadas, ya que no cuentan con sistemas de alcantarillado.*

d. *En el sector comprendido entre la Carrera 3ª y la carrera 4ª por la Calle 5ª colapsó un tramo de ochenta metros (80m) lineales de redes de alcantarillado incluido un pozo de inspección generando filtraciones a la vivienda de la señora Ofelia Prada ubicada en la Calle 5ª Nro. 3 – 37 señor Luis Enrique Díaz en la Calle 5ª Nro. 3 – 49 – 53 del barrio del Centro la cuales presentaban grandes grietas y sus paredes están a punto de colapsar afectando a viviendas aledañas como la*

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

vivienda del señor Ramón Torres la que ya tenido que ser reconstruida por dos (2) ocasiones. Las demás viviendas calle abajo son afectadas por las fuertes lluvias presentadas en el mes de marzo y que

14. Que las familias afectadas por las fuertes lluvias presentadas en el mes de marzo y que hasta la fecha no ha recibido ayuda por entes departamentales ni nacionales, haciendo imposible dar respuesta de manera definitiva

No.	Nombre y Apellido	Afectación	Vereda
1	Bianca Lucía Rodríguez	Inundación	Alto Miraflores
2	Genaro Liévano	Inundación	Higinio Patiño
3	María Jesús Rodríguez	Inundación	Centro
4	Jorge Eliecer Ávila	Inundación	Los Alpes
5	Elvira Céspedes de Rincón	Inundación	Los Alpes

(...)

17. Que la zona rural también se ha visto afectada seriamente por las fuertes, y constantes lluvias durante los meses de enero, febrero, marzo, abril de 2015, lo cual ha aumentado los niveles de la red hídrica del Municipio de los Ríos Cuindencio, Cuindeblanco, Cuindenegro, y quebradas del Municipio de Villarrica, afectando tanto la zona urbana como la rural con desbordamientos, deslizamientos ocasionando taponamiento y pérdida de la banca en las vías sectores La Bodega (Corregimiento de los Alpes) además los productores y comercializadores de frutas, café y cacao se entierran constantemente en la vía Villarrica – Cunday y Villarrica La Aurora debido a la falta de alcantarillas sobre la vía, así como también el debilitamiento de puentes en la vereda Cuindeblanco. De igual forma se hace necesario el realizar mantenimiento, limpieza y adecuación de cunetas y caños, canalización de aguas lluvias, limpieza de alcantarillas y de caminos de herradura

18. Qué en la vía que conduce a la vereda puerto lleras e intermedias, en el sector denominado “Puente Rojo” se fue la bancada debido a un fenómeno de remoción en masa, desapareciendo por completo la vía. El Departamento del Tolima y el Municipio de Villarrica actuaron inmediatamente y reactivaron la vía en ocho días. En la misma vía a la altura de la vereda Cuatro Mil desde hace seis (6) meses se presentan dos (2) deslizamientos que no permiten el paso de vehículos grandes hacia la vereda Puerto Lleras, dicha vía es secundaria y hasta la fecha el departamento del Tolima no ha hecho llegar maquinaria para restablecer la vía en la vereda Cuatro Mil.”

De ahí que no existe discusión alguna que el Municipio de Villarrica se encuentra seriamente afectado por fenómenos naturales de orden geológico e hidrológico, lo que ha generado un riesgo inminente a toda la población de ese municipio, problemática que precisamente fue puesta en conocimiento a través de la presente acción popular, lo cual no se ha superado y aún persiste, debido al incumplimiento de las acciones, recomendaciones y planes determinados para ello, según lo alegado por el Defensor del Pueblo al actuar en representación de los habitantes de ese municipio.

En consideración a esa situación, también es posible evidenciar que el Municipio de Villarrica y el Departamento del Tolima han generado sin número de actos administrativos declarando tanto la urgencia manifiesta como la calamidad pública, con el fin de conjurar dicha situación, buscando adoptar medidas necesarias para la intervención en la infraestructura tanto del sistema de alcantarillado como en las viviendas e instituciones públicas municipales, tal como se puede observar:

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

No. Decreto	Fecha	Entidad	U.M ⁵⁸	C.P ⁵⁹	Motivo de Declaratoria
42	30-12-2010	Municipio Villarrica	X		Colapso en el sistema de alcantarillado
41	12-04-2013	Municipio Villarrica	X		Colapso en el sistema de alcantarillado y remoción en masa
45	28-04-2013	Municipio Villarrica		X	Potabilización del agua en el caso urbano.
100	20-10-2013	Municipio Villarrica		X	Colapso total del sistema de alcantarillado y remoción en masa.
34	29-03-2014	Municipio Villarrica		X	Adoptar medidas necesarias para buscar apoyo en entidades del orden departamental y nacional para mitigar el riesgo y para realizar los estudios para determinar los riesgos ante los fenómenos de reptación, remoción en masa y colapso del sistema de alcantarillado.
372	7-05-2014	Departamento del Tolima		X	Con el ánimo de conjurar los impactos negativos generados por las fallas geológicas y buscar condiciones de normalidad en la población del Municipio de Villarrica.
75	1-10-2014	Municipio Villarrica		X	Se amplió la declaratoria de calamidad pública del Decreto No. 100 de 20 de octubre de 2013, como consecuencia del colapso total del alcantarillado. M
81	27-11-2014				Se declaró la normalidad de la situación.
4	15-02-2015	Municipio Villarrica	X		Urgencia manifiesta por emergencia vía, educativa y agropecuaria por motivo de la ola invernal.
25	13-05-2015	Municipio Villarrica	X		Urgencia manifiesta por emergencia vía, educativa, agropecuaria, sanitaria y de vivienda por motivo de la ola invernal.
24	5-05-2017	Municipio Villarrica	X		Urgencia manifiesta como consecuencia de las fuertes lluvias que se presentaron en el casco urbano, lo que generó el colapso del sistema de alcantarillado.
105	13-12-2017	Municipio Villarrica	X		Urgencia manifiesta por el desbordamiento de la quebrada El Botadero presentada el 12 de diciembre de 2017, así como, el colapso de la red de alcantarillado.
108	29-12-2017	Municipio Villarrica		X	Herramienta para tomar medidas financieras, jurídicas, policivas y en especial efectuar un llamado a todas las autoridades departamentales y nacionales en procurar de conjurar la crisis.
46	29-06-2018	Municipio Villarrica		X	Prorrogó la calamidad pública del Decreto 108 de 2017.

Según lo expuesto, puede la Sala concluir que desde el año 2010 al 2018 se han emitido 6 urgencias manifiestas y 7 calamidades públicas, una de ellas de carácter departamental, sin embargo, al analizar el extenso material probatorio, especialmente, las consideraciones o antecedentes de dichos actos administrativos, informes técnicos y actas de los Comité de Gestión del Riesgo de Desastres tanto

⁵⁸ U.M. = Urgencia Manifiesta

⁵⁹ C.P.= Calamidad Pública

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

de orden municipal como departamental, es incuestionable inferir que la vulnerabilidad y el riesgo a los habitantes del Municipio de Villarrica persiste, pues no se han finiquitado las obras, no se han cumplido con las recomendaciones dadas por los expertos, y muchos menos, se ha dado cumplimiento total a las actividades determinadas en los “Planes de Acción Específicos”, por distintas razones, entre ellas, y la más relevante es el reconocimiento e insistencia de que la institucionalidad municipal y departamental carecen de la capacidad económica y administrativa para asumir dichas acciones de solución definitiva que requiere la crisis que presenta el Municipio de Villarrica.

Sobre ese particular, debe resaltarse que como consecuencia de las declaratorias de calamidad pública emitidas a través de los Decretos No. 100 de 20 de octubre de 2013, y, el 372 del 7 de mayo de 2014, tanto la autoridad municipal como departamental generaron acciones para que en forma coordinada con todas las entidades que pertenecen al Sistema Nacional de Gestión de Desastres, y otras, tales como: La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (convocante), la Defensoría del Pueblo, CORTOLIMA, Personería Municipal, el Comité Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, Servicio Geológico Colombiano, miembros de la Fuerza Área Colombiana, delegados del IDEAM, MADS, IGAC, aunaran esfuerzos para establecer acciones administrativas, presupuestales, financieras y logísticas necesarias para efectuar los estudios para determinar los fenómenos que generan los riesgos (remoción en masa y reptación) en ese municipio y las acciones para mitigar los mismos.

En consecuencia, se elaboró un “Plan de Acción Específico de Respuesta, Rehabilitación y Reconstrucción”, el cual fue aprobado en reunión extraordinaria del Consejo Municipal del Gestión del Riesgo realizada el 24 de julio de 2014, según acta extraordinaria No. 002 de la misma fecha (Ver Fols. 725 al 734 Tomo 4), en el cual se estableció una serie de actividades, entre ellas, el *“conocimiento del riesgo; programa: identificación y caracterización de escenarios de riesgo; Proyecto: estudio de escenarios de riesgo; Actividad: **Estudio de amenazas**; e identificó como responsable al Municipio de Villarrica y como entidad de apoyo al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Villarrica, SAGER, Departamento del Tolima, Consejo Departamental de Gestión del Riesgo del Tolima, CORTOLIM, Servicio Geológico Colombiano, FNGRD⁶⁰”*

Específicamente, se planteó la necesidad de recaudar una herramienta técnica que contribuyera a un mejor conocimiento del territorio en cuanto a su comportamiento en relación a sus características geológicas, geomorfológicas, y de movimientos en masa, es decir, los estudios de evaluación de amenazas, vulnerabilidad y riesgo – *“estudios de zonificación de amenaza por movimientos en masa”* en los que se pretendía conocer *“más a fondo las características litológicas y estructurales de la roca y suelos, el comportamiento geotécnico de los mismos, la distribución dinámica tanto de las aguas de escorrentía y subterráneas, entre otros aspectos, de tal manera que se pueda identificar las zonas y/o aéreas amenazadas por fenómenos naturales y conocer los sectores en los cuales podría mitigar el riesgo con la ejecución de obras civiles que mitiguen y controlen los agrietamientos e infiltraciones de agua que afecten a gran parte de la población, evitándose con esto costos por daños o pérdida de bienes y personas.⁶¹”*

En ese contexto, se celebró el Convenio Interadministrativo No. 9677-04-713-2014 del 31 de diciembre de 2014, suscrito entre la Gobernación del Tolima, el Municipio de Villarrica, CORTOLIMA, Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –

⁶⁰ Acápites de “DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD” de los estudios previos ver a folio 726 al 728 del Tomo 4

⁶¹ Ibidem

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo Desastres – UNGRD - y el Servicio Geológico Colombiano, el cual tenía por objeto “*Aunar esfuerzos administrativos, financieros, físicos y de infraestructura tecnológica para el desarrollo de la Fase I del ESTUDIO PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGO FÍSICO POR MOVIMIENTOS EN MASA DE PARTE DE LA ZONA RURAL A ESCALA 1:10.000 EN EL MUNICIPIO DE VILLARRICA – TOLIMA, en el área delimitada y conforme a las especificaciones señaladas por la propuesta técnica presentada por el SGC y los estudios previos, los cuales hacen parte del convenio*”.

Este instrumento esencial fue elaborado y entregado en forma definitiva por el Servicio Geológico Colombiano, después de varias prórrogas (otrosíes No. 1⁶² y No. 2⁶³) en su presupuesto y duración, en julio de 2017; en este informe se consolidó aspectos técnicos que permitieron generar un análisis de vulnerabilidad y un cálculo del riesgo, en donde se afirmó:

“5. ANALISIS DETALLADO DE LA AMENAZA POR MOVIMIENTOS DE MASA.

(...)

5.6 RESULTADOS Y MAPA DE AMENAZAS⁶⁴

Se analizaron los anteriores escenarios, encontrándose que el más representativo para las condiciones actuales y futuras corresponde a talud parcialmente saturado con sismo, con el cual se genera el mapa de amenaza final.

Una vez obtenidos los resultados de cada sección de análisis, se utilizó el mapa de elementos geomorfológicos, con el fin de espacializar los resultados de FS y probabilidad de falla en toda el área de estudio. Una actividad adicional para completar el mapa de amenaza, fue el análisis de toda el área de estudio a partir de un análisis de talud infinito a nivel de pixel, con el mismo escenario escogido, con el fin de homogenizar las zonas de amenaza entre perfiles, elementos geomorfológicos y celdas del área de estudio.

Las categorías para la zonificación de amenaza final en términos de probabilidad de falla fueron:

- *Amenaza Alta: Probabilidad de falla > 0.16*
- *Amenaza Media: Probabilidad de falla entre 0.01 – 0.16*
- *Amenaza Baja: Probabilidad de falla < 0.001*

Se definieron tres categorías de acuerdo con los requerimientos del decreto 1807 de 2014 (Figura). A continuación, se presenta la descripción de cada una de las categorías.

5.6.1 Amenaza alta

Las zonas de amenaza alta ocupan un área aproximada de 63.087 Ha, correspondiente al 57.22% de la zona de estudio. Estos sectores se encuentran ubicados hacia la parte central y oriental del municipio, ocupando importantes extensiones de terreno. Se caracteriza por presencia de fuertes pendientes, que, en general fluctúan entre 15° y 30°, con algunos sectores escarpados con inclinaciones superiores a los 30°. Desde el punto de vista geológico, afloran las unidades de suelos transportado de flujo de detritos y bloques clasto-soportado blocoso y la unidad de suelo transportado de flujos de detritos y bloques matriz-soportados, en la mayor parte del área. De igual manera es importante destacar la presencia de suelos transportado de flujos inactivos. El espesor de los depósitos es de aproximadamente 10 metros,

⁶² Ver a folio 1419 al 1421 Tomo 8.

⁶³ Ver a folio 1044 al 1054 Tomo 6.

⁶⁴ Ver el aparte resaltado en esta providencia en el estudio a folios 385 al 390 de ese documento, el cual se encuentran ubicado en el tomo 9 del expediente.

detectados a partir de la exploración directa, la refracción sísmica y las líneas geoelectricas.

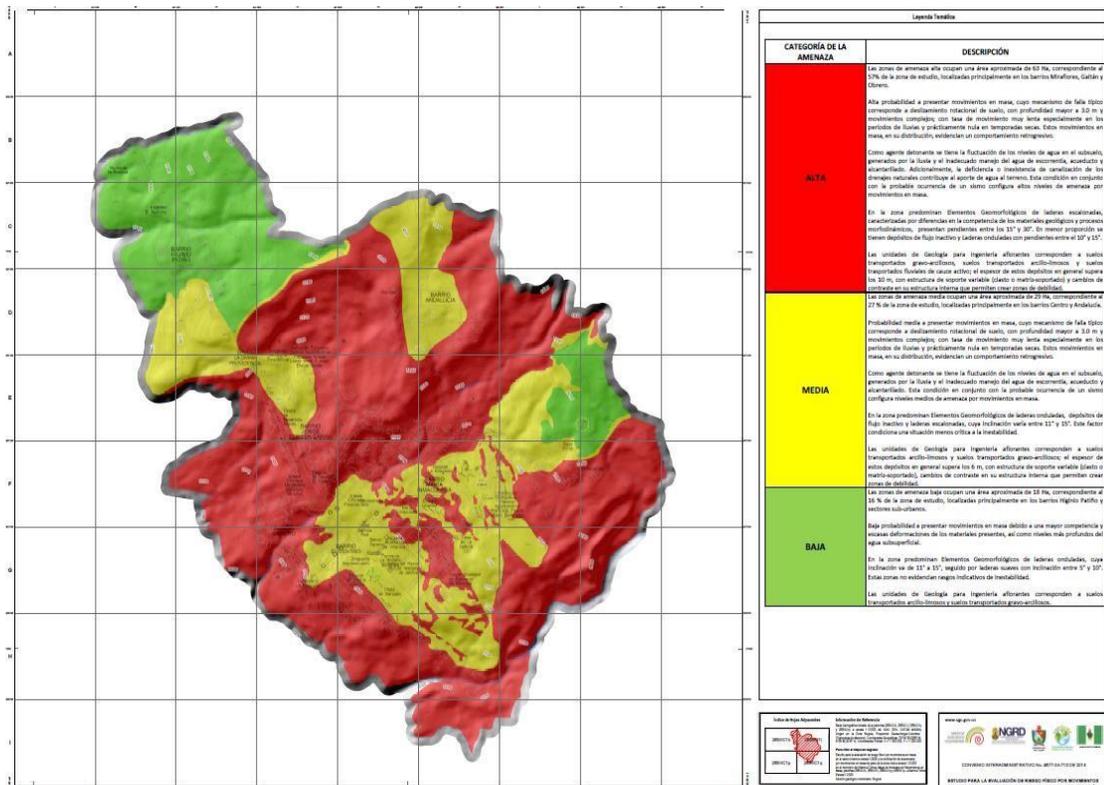


Figura 285. Zonificación de la Amenaza por Movimientos en Masa en el Casco Urbano de Villarrica, Tolima. Escenario Parcialmente Saturado (sin Lluvia) con Sismo

Geomorfológicamente la zona corresponde a laderas de flujos escalonadas, las cuales se caracterizan por su fuerte pendiente y desplazamiento, que ha generado los principales agrietamientos detectados en el municipio. Como consecuencia de este fenómeno, se han visto afectados tanto en las vías como en las viviendas. Dentro de los barrios afectados se destacan el Barrio Jorge Eliecer Gaitán, Barrio la Inmaculada, Colegio la Libertad y el cementerio la Milagrosa, donde son frecuentes los agrietamientos del terreno, los cuales son en la generalidad de los casos, paralelos a las curvas de nivel. Los materiales presentes en esta zona se asocian principalmente con depósitos de suelos gravo arcillosos (GC) que comprenden gravas y bloques de arenisca cuarzosa principalmente, en matriz arenosa con finos (SC, SM), arcillo arenosa (CL) o limo arenoso (ML). En los sectores que evidencian inestabilidad, estos materiales se encuentran remoldeados y húmedos, con resistencia al corte residual promedio de 13 kPa y ángulo de fricción residual promedio de 15°.

El mecanismo de falla típico en estas zonas corresponde a deslizamientos rotacionales de profundidad mayor a 3,0 m o movimientos complejos que incluyen componentes de deslizamientos rotacionales y traslacionales; la probabilidad de falla ante escenarios de sismo es > 0.16; tasas de movimiento lenta a muy lenta especialmente en los períodos de lluvias y prácticamente nula en temporadas secas. Estos movimientos en masa, en su distribución, evidencian un comportamiento retrogresivo, es decir, el área de influencia se incrementa lateralmente. Localmente se detectó la presencia de agrietamientos paralelos a las corrientes de agua, los cuales han sido generados en la generalidad de los casos por socavación lateral. Dentro de estos se destacan grietas paralelas a la quebrada Botadero y río Cuindecito. Para este último caso, los agrietamientos se manifiestan sobre la margen derecha de la corriente de agua.

En esta zona, las viviendas y otras edificaciones, así como las estructuras de pavimento se caracterizan por la presencia sistemática de agrietamientos por efecto de la deformación acumulada del terreno.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Como agentes detonantes se tiene la lluvia, y la actividad antrópica reflejada en cortes inadecuados, mal manejo del agua superficial y roturas y desacoples en un alcantarillado muy antiguo, el cual es necesario reemplazar.

Para esta zona es recomendable la modernización de la totalidad de las redes de acueducto y alcantarillado, así como de las redes de drenaje superficial de aguas lluvias, lo que reducirá en gran medida los aportes de agua a los suelos del casco urbano, factor considerado como uno de los principales condicionantes de la inestabilidad. Estas redes deberán ser diseñadas para asimilar posibles esfuerzos que se generen con posterioridad a su puesta en operación, durante la fase de estabilización de los materiales. De igual manera se recomienda canalizar la quebrada Botadero que atraviesa todo el sector. Esta canalización se podrá realizar en colchoneta reno, de manera que sea posible el control de los problemas de socavación lateral y de fondo de la quebrada. Hacia el costado nororiental, se hace necesario proteger las márgenes del río Cuindecito, con el fin de controlar los problemas de socavación, que actualmente se manifiesta mediante agrietamientos del terreno.

En sectores puntuales se recomienda el uso de drenes horizontales o pozos drenantes, con el fin de abatir el nivel freático e incrementar de esta manera la estabilidad de la zona.

En las zonas en que los estudios de riesgos indiquen mitigabilidad de riesgo de los elementos expuestos, diseñar y construir, si los estudios así lo indican, las obras de mitigación correspondientes adicionales a las ya mencionadas.

Ejecutar el monitoreo (inclinómetros o topográfico) de los movimientos del terreno en un arreglo de puntos con una densidad convenientemente determinada, mediante mediciones mensuales durante las temporadas de lluvias, periodicidad que podrá ser ajustada para este período o para tiempo seco, en función de los resultados que se vayan obteniendo. Estos resultados servirán para conocer la efectividad de las medidas adoptadas.

5.6.2 Amenaza media

Las zonas de amenaza media ocupan un área aproximada de 29.138 Ha, correspondiente al 26.43% de la zona de estudio. Se caracteriza por presentar pendientes entre 5° y 15°. Desde el punto de vista geológico, en la zona afloran suelos transportados y arcillosos, que corresponde básicamente a bloques y gravas, embebidas en una matriz arcillolimososa de baja resistencia. El material se caracteriza por su alta permeabilidad, facilitando la infiltración y flujo del agua superficial.

Geomorfológicamente afloran las unidades laderas onduladas y laderas moderadas.

Los materiales presentes en esta zona se asocian principalmente con depósitos de suelos arcillo limosos de baja plasticidad (CL, ML), en presencia de bloques y gravas de arenisca cuarzosa y glauconita principalmente, y de arenas. En los sectores que evidencian inestabilidad, estos materiales se encuentran remoldeados y húmedos, con resistencia al corte residual promedio de 19 kPa y ángulo de fricción residual promedio de 25°. En los sectores sin evidencias de procesos de inestabilidad, como hacia la parte sur del barrio Higinio Patiño, se encuentran suelos gravo arcillosos (GC) que comprenden gravas y bloques de arenisca cuarzosa principalmente, en matriz arenosa con finos (SC, SM), arcillo arenosa (CL) o limo arenoso, con resistencia al corte pico promedio es de 37 kPa y ángulo de fricción pico de 34°.

En esta zona se encuentran ubicados los barrios Centro, María Inmaculada, y Andalucía, que corresponden a los barrios con mayor densidad poblacional del municipio.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Áreas con probabilidad de falla anual entre 0,001 y 0,16 que incluyen sectores con movimientos en masa, principalmente de los tipos deslizamiento rotacional de suelo con una superficie de falla ubicada a 10 metros de profundidad en promedio; tasas de movimiento lenta a muy lenta especialmente en los períodos de lluvias, y prácticamente nula en temporadas secas.

En esta zona se ubica la mayor parte del sistema de alcantarillado del municipio, el cual está conformado por tubos en cemento, tubería de gres y tubos de cemento antiguo. Dada la alta rigidez de estos materiales, es muy probable, que pequeños desplazamientos del terreno generen el desacople de la tubería, con la consecuente inyección de agua al terreno, siendo esta, una de las principales causas de los agrietamientos en la zona. En este orden de ideas, es recomendable verificar el estado de la tubería del municipio, para posteriormente proceder al respectivo reemplazo. La mayor parte de los agrietamientos tanto activos como inactivos de la zona, están asociados a sectores cercanos a la presencia de tubería de cemento y tubería de gres.

Para futuros desarrollos urbanísticos en la zona, es importante la realización de estudios geotécnicos de detalle, que incluyan las respectivas medidas de mitigación, orientadas a garantizar tanto la estabilidad de las viviendas como de la infraestructura.

Ejecutar el monitoreo (inclinómetros o topográfico) de los movimientos del terreno en un arreglo de puntos con una densidad menor a la establecida para las zonas de amenaza alta, mediante mediciones mensuales durante las temporadas de lluvias, periodicidad que podrá ser ajustada para este período o para tiempo seco, en función de los resultados que se vayan obteniendo. Estos resultados servirán para conocer la efectividad de las medidas adoptadas.

5.6.3 amenaza baja

Los sectores en amenaza baja ocupan un área aproximada de 18.035 Ha, correspondiente al 16.36% de la zona de estudio. Se caracteriza por presentar pendientes entre 0° y 10°, aunque se detectan pequeños sectores con pendientes ligeramente superiores.

Áreas con probabilidad de falla anual menor a 0,001 en las que no hay evidencias de movimientos en masa o de afectaciones a las estructuras, sin que se descarte la posibilidad de generación de procesos locales de inestabilidad en las márgenes de los drenajes menores que la atraviesan.

Desde el punto de vista geológico corresponde a suelos transportados arcillo-limosos con presencia de bloques y gravas. La matriz fina está conformada por arcillas de alta plasticidad, y el nivel freático en este sector se encuentra a una profundidad aproximada de 6,7 metros (verificar con las perforaciones ubicadas en esta zona). Geomorfológicamente las zonas de amenaza baja, se caracterizan por la presencia de laderas onduladas, laderas suaves y montículos denudacionales.

Los materiales presentes en esta zona se asocian principalmente con depósitos de suelos arcillo limosos de baja plasticidad (CL, ML), en presencia de bloques y gravas de arenisca cuarzosa y glauconita principalmente, y de arenas, generalmente en condición húmeda, con resistencia al corte pico promedio de 137 kPa y ángulo de fricción residual promedio de 33°.

En esta zona se encuentran ubicados los siguientes barrios: Higinio Patino, Estadero el Rancho y Base Militar.

Estos sectores en la actualidad no presentan signos importantes de inestabilidad, pero en el largo plazo, el mal manejo de las aguas, cortes inadecuados y tubería deficiente, pueden generar problemas de inestabilidad, con lo cual, la calificación de esta zona bajaría.

Corresponden a zonas que se pueden utilizar para futuros desarrollos urbanísticos, pero en los que se recomienda realizar estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo a escala detallada. La principal obra de mitigación que es necesario implementar en cualquier proyecto corresponderá al adecuado manejo del agua superficial y sub-superficial (abatimiento del nivel freático).

Se recomienda la odernización (sic) de la totalidad de las redes de acueducto y alcantarillado, lo que eliminará los aportes de agua a los suelos del casco urbano, factor considerado como uno de los principales condicionantes de la inestabilidad. Estas redes deberán ser diseñadas para asimilar posibles esfuerzos que se generen con posterioridad a su puesta en operación, durante la fase de estabilización de los materiales.

Con relación al manejo de las aguas servidas, es altamente recomendable la utilización de tubería flexible para el alcantarillado. Es importante la presencia de cajas de inspección que permitan verificar el correcto empalme entre los tubos. Para la realización de cortes, se sugiere que estos no superen el metro, y en general incentivar el uso de muros en cantiliver en lugar de muros en piedra pegada.

Para futuros desarrollos en estas zonas, además de las obras mencionadas para las zonas de amenaza alta y media, realizar los estudios de detalle tendientes a diseñar y posteriormente construir las obras preventivas de mitigación de riesgos de modo que se garantice la permanencia o ampliación del área de esta categoría de amenaza.”

(...)

6. ANÁLISIS DE VULNERABILIDAD

(...)

CARACTERIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE EDIFICACIONES

(...)

Evaluación y diagnóstico de daños de la edificación

Se realizó la evaluación de daños en 788 edificaciones donde se evaluó si presentaban daños por asentamientos, movimientos en masa, sismos, inundaciones, impactos, deficiencias constructivas u otros, de igual forma se evaluó y diagnóstico la consecuencias presente de los daños, humedades, empozamientos, fisuras, grietas, roturas u otros, como resultado general se obtuvo que solo el 22 % (178 edificaciones) no presentan daños, dando como total el 78%(640 edificaciones) con uno o más daños presentes (Figura 305).

(...)

FRAGILIDAD DE EDIFICACIONES

(...)

Como se observa en la Figura 318, el 98% de las estructuras, correspondientes a 773 edificaciones se encuentran en fragilidad alta frente a cualquier evento de movimiento en masa y el 1% correspondiente a 8 estructuras se encuentran en clasificación media.

Sin embargo, el 1% de las estructuras no se pudieron clasificar debido a que corresponden a lotes o a estructuras que ya fueron demolidas o se encuentran colapsadas, estas corresponden a 7 unidades.

(...)

6.2.1.5 Zonificación de vulnerabilidad

(...)

De acuerdo a los resultados de vulnerabilidad, se clasifican tres niveles que relacionan daños esperados:

En el casco urbano de Villarrica, el 99% de las edificaciones correspondientes a 781 estructuras se encuentran en vulnerabilidad alta, puesto que los valores oscilan entre

0.5 y 1; el 1% restante corresponde a lotes o a estructuras que ya han sido demolidas o colapsadas. (Figura 320)

De las 781 edificaciones que se encuentran en vulnerabilidad alta, el 93%, es decir, 725 viviendas tienen valor de "1" en la vulnerabilidad, lo que indica que se espera la destrucción completa de la estructura frente a los movimientos presentes en la zona.

(...)

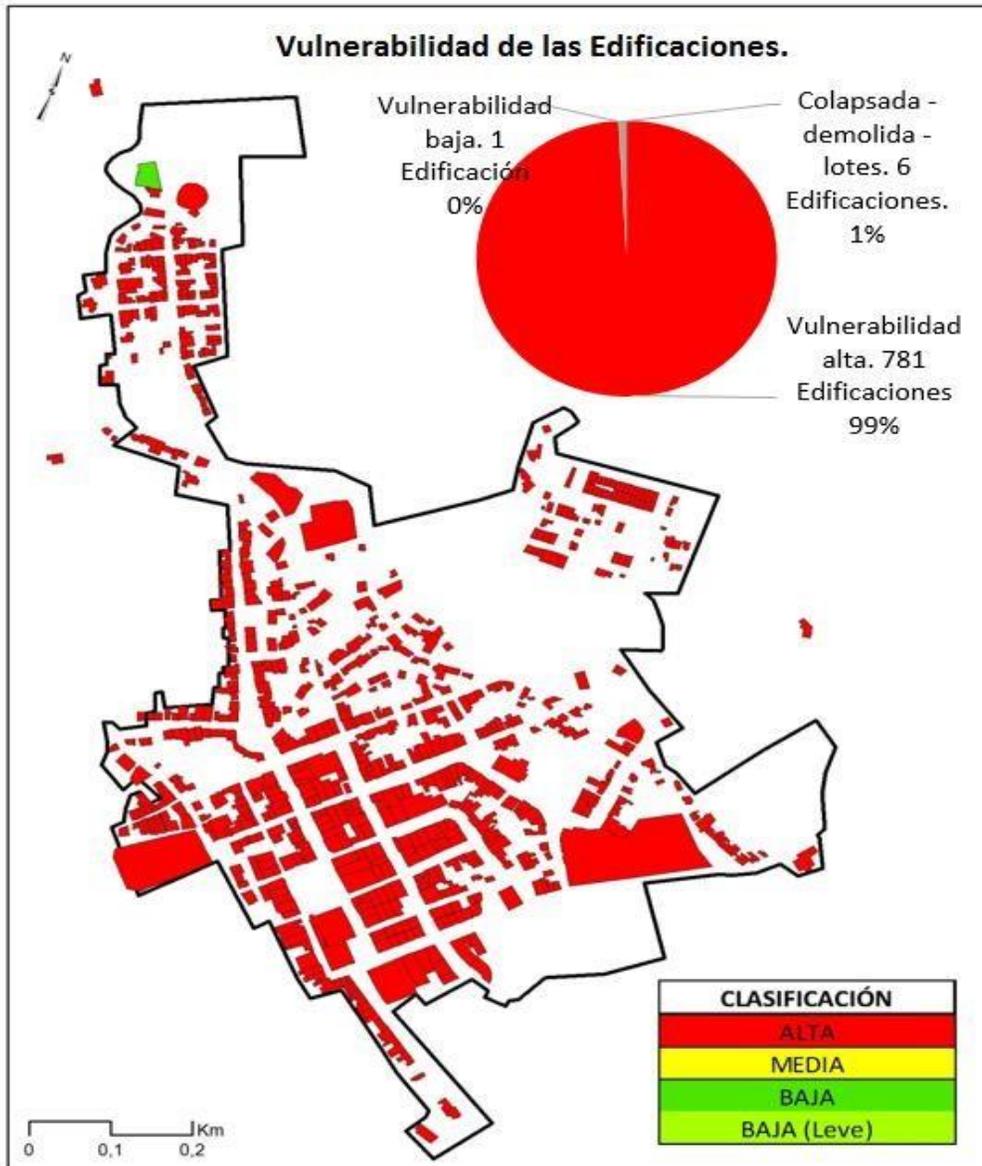


Figura 320: Mapa de vulnerabilidad de las edificaciones.

(...)

6.2.3.1 Redes viales

Tipo de material.

La mayor parte de las vías del casco urbano son en superficie sin pavimentar (53% del total), lo que generan inconvenientes para la movilidad local, y deterioros grandes en las épocas de lluvias por presentarse arrastre de material de sólidos y de finos (arenas y arcillas) por acción del agua de escorrentía generando obstrucciones y futuros taponamientos en las redes de alcantarillado por ser en su mayoría un sistema combinado.

Algunos tramos de vías en pavimento de concreto presentan separación en las juntas de dilatación por acción brusca de los hundimientos en la vía. Así mismo se presentan fisuras en la mayoría como consecuencia de la poca capacidad portante o por simple falta de una estructura base adecuada (Figura 327).

(...)

Causas de daños presentes.

En general, las vías del casco urbano del municipio de Villarrica no son homogéneas, pues su gran variación en infraestructura, materiales y sistemas constructivos es predominante. Se evidencia mayor deterioro y vías desprovistas de estructura de pavimento en casi toda su capacidad vial. La mayor parte de estas se encuentra pavimentada alrededor de su parque principal y presentan estado aceptable tanto en su estructura como en su capacidad para movilidad; el material predominante en su estructura es el concreto rígido no obstante, su deterioro es notable de menor a mayor grado en algunas de sus calles (Figura 328).

(...)

Red de Acueducto

La red de acueducto, en cuanto al suministro se encuentra en uso, sin tratamiento de potabilización. Según las encuestas realizadas a los ocupantes de las edificaciones, el servicio presenta intermitencias.

El inventario de redes arroja que la red de distribución o red secundaria del municipio oscila con diámetros desde 2" hasta 4" respectivamente. La red de conducción o red primaria está construida con diámetro de 6". No existen medidores para el cobro del servicio, por lo tanto, el mantenimiento de dichas redes está a cargo de la alcaldía del municipio.

Por los diámetros de las tuberías, el 65% de la red se clasifica como red secundaria, el 29% como red local y el 6% como red primaria. Esta clasificación no obedece al funcionamiento de la red del municipio, sino a la clasificación de la Guía Metodológica para estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo por remoción en masa.

(...)

Red de Alcantarillado

La red de alcantarillado es un sistema combinado de aguas lluvias y residuales, el cual en su gran mayoría se encuentra en mal estado de deterioro por diferentes causas. La causa esencial del deterioro de dichas redes es su falta de actualización o de mantenimiento por más de 30 años, lo que se traduce principalmente en fallas en las conexiones de la red, y en fracturas y fisuras de la tubería.

Las tuberías en concreto simple son las que exhiben un mayor deterioro. Adicionalmente en muchos de sus tramos se evidencia (versión de la comunidad y fontanero) daños en las conexiones de algunos tramos como consecuencia de hundimientos del suelo en algunos sectores. La falta de mantenimiento de las conexiones domiciliarias de sus usuarios contribuye sustancialmente a aumentar el grado de deterioro de la red existente.

Por los diámetros de las tuberías, el 64% de la red se clasifica como red local, el 8% como red troncal y el 28% de los tramos visitados no tienen red de alcantarillado. Esta clasificación no obedece al funcionamiento de la red del municipio, sino a la clasificación de la Guía Metodológica para estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo por remoción en masa.

(...)

Los materiales de la red existente están contribuyendo altamente a su deterioro masivo, por lo cual es importante la renovación de las redes para disminuir la filtración del agua al suelo. En cuanto a su material se distribuye así: Gres: 39%, Concreto simple: 35%, PVC (Policloruro de Vinilo): 26%.

(...)

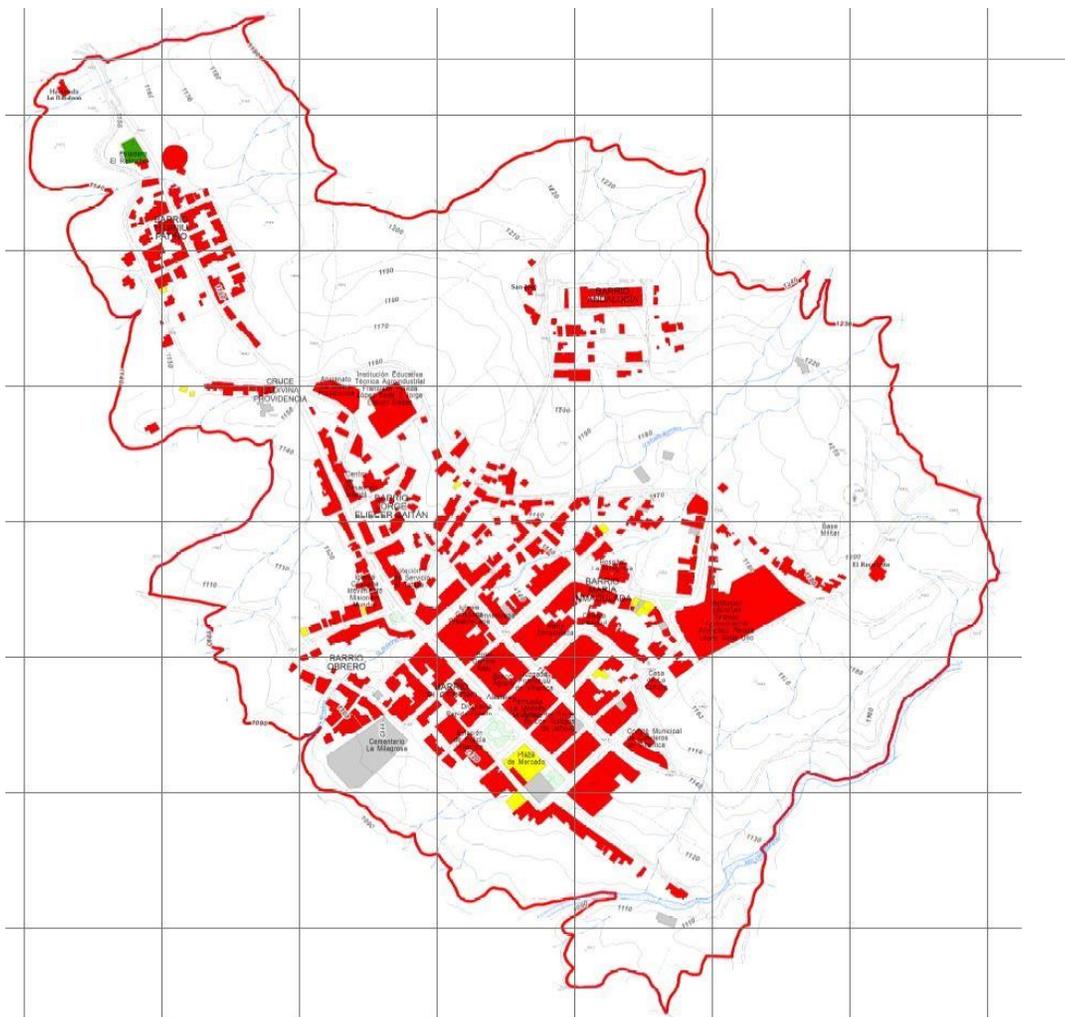
Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Ante la insuficiencia de mantenimiento de las redes de alcantarillado su impacto en su conservación es notorio toda vez que hay evidencias de presencia de aguas residuales filtradas en la superficie de algunas calles como consecuencia de roturas en las conexiones de algunos tramos de tubería. A esta situación se suma la existencia de redes en materiales frágiles y con vetustez elevada, como es el caso de las redes en Gres; la falta de mantenimiento de las redes domiciliarias por cada usuario, las características geomorfológicas y al fenómeno de movimiento en masa presente en el casco urbano del municipio.

Los tipos de deterioro encontrados en mayor proporción son las filtraciones en la red de alcantarillado, pozos fuera de servicio y ausencia de los mismos, sumados a que el 34% de los tramos estudiados no tienen red de alcantarillado.

7.7.1 Categorización del riesgo.

Establecidos los criterios para determinar los costos aproximados de daño y el grado de afectación de personas, se procede a categorizar el riesgo. En este caso, se propone categorizar el riesgo de bienes físicos y personas por separado (en alto, medio y bajo), para luego integrar los dos resultados en la definición final del riesgo. Asociadas a cada categoría se plantean algunas medidas de intervención o reducción. En el caso de la categoría de riesgo alto, se plantea adicionalmente la evaluación con medidas de intervención o estrategias de gestión, con el propósito de definir su viabilidad técnica, financiera y urbanística.



Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

CATEGORÍA		DESCRIPCIÓN
A	ALTO	Alta probabilidad de víctimas fatales y lesiones serias en la población. La implementación de medidas de intervención es prácticamente inviable desde el punto de vista técnico. Se debe hacer una evaluación económica detallada para establecer la posibilidad de mitigación y disminución del nivel de riesgo. Las pérdidas por materialización de la amenaza superan en todos los casos los valores económicos de los bienes.
M	MEDIO	Lesiones moderadas muy frecuentes, con alguna probabilidad de víctimas fatales. Se requiere evitar que el nivel de riesgo aumente, pero las medidas de intervención son en todo caso viables técnica y económicamente.
B	BAJO	Probabilidad de víctimas fatales prácticamente nula. Es un riesgo aceptable y requiere tan solo medidas de prevención.

Figura 360. Mapa de categorización del riesgo total.

(...)

9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES⁶⁵

Los materiales aflorantes en el área de estudio para propósitos ingenieriles se clasificaron en unidades de roca y unidades de suelos. Las unidades de roca se clasificaron en intermedias, blandas y muy blandas. Las unidades de suelo se catalogaron teniendo en cuenta su origen y parámetros geomecánicos en suelos transportados, antrópicos y residuales.

La definición de la estructura de soporte de los suelos transportados varía de matrizsoportados a clasto-soportados, se realizó a través de la observación porcentual y no necesariamente las zonas con morfología prominente corresponden a unidades de roca, se encontraron elementos geomorfológicos como lomos, lóbulos y diques compuestos por suelos transportados.

Las unidades de roca se encuentran altamente fracturadas y meteorizadas producto de la alternancia de esfuerzos compresivos y extensivos que dieron lugar a la formación de la cordillera oriental.

La delimitación de los diferentes depósitos asociados a flujos de detritos y bloques no fue fácil, ya que hay sectores en donde no se aprecian bien los cambios litológicos y geomorfológicos en el terreno, además de la presencia de cobertura altamente boscosa y morfología perturbada por actividad antrópica.

Las caídas, reptaciones y flujos de detritos o tierras son los tipos de movimientos en masa predominantes, los cuales generan daños de leves a catastróficos. La severidad de los daños dependerá en gran medida del tipo de mecanismo y magnitud del evento, de la frecuencia y de la exposición de vidas humanas y de elementos como viviendas e infraestructura vial y de servicios públicos.

El análisis detallado de la cartografía de campo permitió concluir que la forma y la distribución de los materiales corresponde con flujos y no con depósitos de avalanchas; debido a que las avalanchas incluyen material acompañado de nieve o hielo donde se presentan megabloques pulidos y que han fluido a través de canales amplios con forma de U. Estas evidencias no se encontraron en campo. Mientras que los flujos se han originado a partir de grandes desprendimientos de material de laderas empinadas por eventos lluviosos, que se han acomodado en las laderas y en parte fluyeron hacia la parte baja, adquiriendo formas a largadas parecidas a lenguas. Esta disposición de los materiales es compatible con el modelo propuesto por Beltrán (1977) para flujos, en el que los bloques y material más grueso, se depositan en el frente y lateralmente y el material más fino en la parte superior y en el cuerpo de los mismos.

⁶⁵ Ver las conclusiones y recomendaciones generales del estudio a folios 609 y 614 de ese documento, el cual se ubica en el Tomo 8 del expediente.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Los flujos de detritos y bloques identificados, obedecen al menos a 4 episodios de temporalidad de occidente a oriente, siendo el más antiguo (1) uno, al 4 (cuatro) el más reciente. Es importante tener en cuenta que el comportamiento de cada uno de los flujos es variado al igual que su composición, sin embargo, la temporalidad se logró establecer según la disposición de los materiales, altura a la que se encuentran, el tipo de geometría que presenten dependiendo de la morfología (rellenando zonas de depresión o formando zonas de relieves pronunciados) y por último el desarrollo de suelo residual (espesor de aproximadamente 1 metro que indica antigüedad del suelo); así mismo se tiene como referencia la fuente del material que compone a cada uno de estos, representada por una corona principal y su respectivo escarpe, siendo esta la evidencia más acertada que determinó su proveniencia.

El flujo 1 (F-1), considerado el más antiguo, con dimensiones de 7,4 Km de longitud y hasta 2 Km de ancho, es también el más extenso, y presenta una tendencia NE-SW, ocupando la zona más norte del área de estudio. El flujo 2 (F-2), presenta dimensiones de 5 Km de longitud y 0,8 Km de ancho, siendo el más delgado.

Morfológicamente, el área de estudio se caracterizó de acuerdo con dos geoformas de relieve principales; una de origen Estructural asociada con unidades de roca que marca un relieve rugoso, y otra asociada a unidades de suelos transportados con morfología suave, de origen Denudacional. Dentro de este contexto, se distinguieron elementos geomorfológicos asociados a flujos de detritos y bloques; y a unidades de roca y depósitos coluviales.

Se calcularon los índices morfométricos para la cuenca del Río Cuinde Blanco y subcuencas o corrientes del Río Cuindecito, Quebrada La Samaria, Quebrada El Botadero y Quebrada Tres Esquinas.

El frente montañoso se tomó en 2 segmentos para cada una de las cuencas o subcuencas correspondientes, obteniendo valores que oscilan entre 1.167 y 1.201 que indican mayor actividad cuando dichos resultados se acercan a uno (1), y se asocian a la incisión de los drenajes o a la presencia de lineamientos o fallas, por lo que se interpretan como valores altos del Smf en los cauces del Río Cuindecito con valor de 1.167 y de las Quebradas la Samaria, Tres Esquinas y El Botadero con valor de 1.170 .

La razón del ancho del piso y altura del valle (V_f) , permite la diferenciación de los valles amplios que indican bajas tasas de levantamiento y procesos de degradación y los valles en forma de "V" que sugiere la incisión prolongada y levantamiento activo, por lo tanto para las cuencas, subcuencas o corrientes del sector de estudio se identificaron las que presentan mayor actividad tectónica debido a que presentaron valores menores de V_f tales como 5.02, 20.39, 31.18 correspondientes a las Quebradas de Tres Esquinas Botadero-La Samaria, Río Cuindecito y Río Cuindeblanco respectivamente.

El índice del gradiente del perfil longitudinal del río fue calculado para cada cuenca o corriente de agua arrojando valores altos a lo largo del cauce del río Cuindeblanco aguas abajo y dentro del área de estudio principalmente (854), río Cuindecito (640), y valores del índice bajos en las quebradas Tres Esquinas, La Samaria y Botadero (72, 73 y 186) respectivamente y los datos reflejan procesos de erosión remontante en dirección hacia la divisoria oriental de la cuenca del río Prado, estos procesos son importantes para la evolución morfodinámica y necesarios para la zonificación por movimientos en masa de la zona de estudio.

La hipsometría de la cuenca de drenaje permite observar las variaciones de la curva hipsométrica de cada cuenca en comparación con la curva teórica. De acuerdo a los valores calculados para el IH y la curva obtenida a partir de la relación entre el área y la altura, la corriente de agua de la quebrada Botadero se encuentra en el rango de juventud, presentando un exceso de volumen del material que debe ser removido por el cauce hasta alcanzar el nivel base. Por otra parte los cauces de los ríos

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Cuindeblanco, Cuindecito y de la quebrada Tres Esquinas, se encuentran en un estado de madurez o vejez, además de presentar un punto de inflexión que al compararse con la curva teórica, se evidencia en este sector de los cauces el exceso de sedimentos provenientes de la erosión y depositación de los suelos transportados de flujos que predominan en el área de influencia de dichas cuencas, o en los sectores donde afloran unidades de roca afectadas por lineamientos o fallas asociadas a cabalgamientos.

El índice de Factor de Asimetría de la cuenca de drenaje (FA) detecta basculamiento tectónicos perpendiculares a la dirección de drenaje principal. Los datos obtenidos para este índice, se evaluaron a escala de cuenca, subcuenca o corriente, que indican basculamiento generado por la actividad tectónica para toda el área de estudio: la cuenca de la quebrada Tres Esquinas presenta un factor de asimetría con valor de 36,98, la quebrada la Samaria indica un valor de 44,91, los anteriores resultados demuestran un basculamiento hacia la derecha, así mismo las cuencas del río Cuindeblanco (73,08), Cuindecito (56,67) y la quebrada el Botadero (60,88) muestran un basculamiento hacia la izquierda respectivamente que reafirman la cinemática de la falla de cabalgamiento de Villarrica presente en la zona de estudio.

Del índice de la forma de la cuenca (Bs), se identificó que los valores más altos corresponden a una mayor actividad tectónica y coinciden con formas alargadas de la cuenca, de los cuales se deduce que se presentan en las cuencas o subcuencas perteneciente a las Quebradas el Botadero (5,85), seguido de los cauces de la Quebrada tres esquinas (3,820), Río Cuindecito (3,45), quebrada La Samaria (2,86) y Río Cuindeblanco con una actividad tectónica Moderada a baja, aunque la geometría de estas confirma la presencia de lineamientos y fallas como es el caso de la falla Villarrica y Las Delicias.

En términos generales el área comprendida entre bloque oriental de la Falla Las Delicias y el bloque occidental de la Falla Villarrica, está relacionada al comportamiento geológico de los materiales asociados a flujos de detritos y bloques, siendo esta zona la que presenta un predominio de dichas unidades geológicas superficiales con variabilidad en espesor, aunque se encuentren suprayaciendo unidades de roca, demuestran la incidencia de actividad tectónica más pronunciada en el centro y norte del casco urbano y la zona noroeste del sector de estudio ocasionando mayor susceptibilidad a movimientos en masa. Sin embargo en el bloque oriental de la Falla de las Delicias y el sector entre el lineamiento de la Falla de Villarrica, se aprecia la nucleación en color rojo que demuestra la actividad de estructuras con tendencia N20°-30°E, se deduce que esta región presenta afectación en los macizos rocosos con alta susceptibilidad a los movimientos en masa y el desarrollo de procesos de erosión remontante (con mayor influencia sobre la cuenca de la quebrada El Botadero), identificados en la transición de los valores moderados a muy altos del IATR.

En la zonificación de las unidades de geología para ingeniería se identificaron unidades de origen fluvial y de acción de la gravedad: Suelos transportados fluviales de cauce activo (Stfca), Suelos transportados gravo-arcillosos (Stgar), Suelos transportados arcillolimosos (Starli).

Los suelos transportados de origen fluvial como son los de cauce activo son depósitos fluviales no consolidados a lo largo del lecho de corrientes de agua, pobremente sorteados, compuestos principalmente por clastos de tamaños variables de gravas a bloques litológicamente de areniscas cuarzosas de grano fino a medio, areniscas laminadas, calizas fosilíferas y en menor proporción liditas, presentan formas redondeadas a subredondeadas, debido al transporte y generalmente se encuentran embebidos en una matriz limo-arenosa.

Los suelos transportados por efecto de la gravedad como, Stgar: se consideran como suelos transportados gravo-arcillosos que comprenden bloques de hasta 2 metros y gravas, de composición areniscas cuarzosas principalmente; embebidos en una

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

matriz areno-arcillosa; presentan texturas variables desde gravas arcillosas (GC), limos de baja plasticidad (ML) y arcillas de baja plasticidad en menor proporción (CL), involucrando cohesiones que oscilan entre 0.024 y 0.37 Kg/cm² (muy baja a media) y ángulo de fricción de muy bajo a bajo (16.40° a 34°), además comprenden velocidades de onda de corte que oscilan entre 281 y 397 m/s. En algunos sectores presentan bloques de tamaños mayores a 0.4 m de composición areniscas cuarzosas de grano fino en superficie. Infrayaciendo se identificó el suelo Starli, que se caracterizan por ser arcillo-limosos con presencia de bloques y gravas embebidos de composición areniscas cuarzosas y glauconíticas, que texturalmente presentan arcillas de baja plasticidad (CL), Limos de baja plasticidad (ML) y niveles de menor espesor de gravas arcillosas (GC), con valores de cohesión entre 0 y 0.21 Kg/cm², (muy baja a baja) y ángulo de fricción muy bajo (030°); además comprenden velocidades de onda de corte que oscilan entre 432 y 490 m/s.

En sectores donde la roca se encuentra superficial o el contacto suelo-roca es variable, dichos cambios se deben a la acción de las fallas en sentido noroeste-sureste de tipo normales evidenciadas en el escalonamiento del casco urbano y que a su vez se encargan de profundizar o somerizar las unidades de roca, que generalmente se encuentran muy fracturadas o brechificadas y alteradas debido a la tectónica presente en el área de estudio.

De lo expuesto anteriormente se concluye que pese a que más del 50% del municipio se encuentra localizado en zonas de amenaza alta, se hace necesario emprender medidas estructurales orientadas a disminuir los niveles de amenaza alta y media que afectan al municipio. En este orden de ideas, es necesario llevar a cabo las siguientes actividades:

Encauzar la quebrada Botadero mediante estructuras flexibles, tipo colchoneta Reno. Esta medida permitirá controlar los problemas de socavación lateral y de fondo, así como minimizar los eventuales problemas de infiltración.

Proteger las riberas del río Cuindecito mediante estructuras hidráulicas que controlen los problemas de socavación lateral, complementados con sellamientos de grietas. En todo caso se recomienda adelantar un estudio hidráulico y de socavación del río Cundecito, para periodo de retorno de 100 años.

Es necesario realizar una evaluación exhaustiva sobre el estado de la tubería, así como conexiones y entregas. La información consultada mostro que corresponde a tubería de gres, muy antigua que probablemente se encuentre en muy mal estado, y que en la actualidad está inyectando agua de manera permanente al subsuelo, incrementándose de esta manera los problemas de inestabilidad.

Pensar en obras rígidas tipo muros o pilotes, son complicadas de ejecutar y su eficacia, dependerá en gran medida de garantizar el empotramiento de las mismas en la roca sana, la cual entre otras, se encuentra bastante profunda.

Teniendo presente lo anterior, una de las medidas más efectivas, es el abatimiento del nivel freático, con lo cual se garantiza un incremento en los esfuerzos efectivos, y por tanto un incremento en la resistencia del material. En este orden de ideas, lo ideal es la construcción de drenes horizontales y pozos drenantes interconectados entre sí. Para efectos de operatividad y construcción los pozos drenantes no podrán tener un diámetro inferior a 3.5 metros de diámetro y una longitud cercana a los 10 metros, pero que en todo caso, dependerá de la profundidad de la roca.

Se recomienda mantener y en lo posible incrementar los puntos de monitoreo, consistentes en inclinómetros y piezómetros. Es altamente recomendable la instalación de al menos tres piezómetros de cuerda vibrante con su respectivo datalogger, que permita registrar de manera continua las fluctuaciones del nivel freático.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Dada las falencias constructivas de la mayor parte de las viviendas de Villarrica, donde no existen cimientos adecuados, columnas y vigas de amarre, es altamente recomendable exigir y apoyar las nuevas construcciones en unos requerimientos mínimos de diseño que garanticen el adecuado comportamiento a largo plazo y que adicionalmente, estén acordes con la NSR10.

Después de evaluar los posibles escenarios de mejoramiento estructural, se concluye que esto no mitiga la vulnerabilidad de las edificaciones del municipio Villarrica, esto se explica ya que el movimiento en masa existente tiene una intensidad muy alta, y así se mejoren los sistemas estructurales de las edificaciones, estas continuarían siendo vulnerables ante el evento de movimiento en masa existente.

La alternativa de mitigación del riesgo como un mejoramiento estructural y no estructural de las edificaciones, no es viable técnica ni económicamente, ya que precisaría de inversiones económicas muy altas y no se obtendrían disminuciones del riesgo existente. (Subrayado de la Sala)

Del estudio técnico anterior, se puede concluir que más del 50% del Municipio se encuentra en zona de amenaza alta por movimientos en masa existente, incrementándose este fenómeno por el aumento de las lluvias a causa del calentamiento global, las filtraciones por los desbordamientos de las quebradas de ese municipio, por el flujo proveniente casi en forma permanente de las tuberías deterioradas del alcantarillado del perímetro urbano, todo esto generando daños severos a las edificaciones, líneas vitales (red vial, eléctrica, de acueducto y alcantarillado) y los más trascendental el riesgo inminente en que se encuentran las personas o habitantes del Municipio de Villarrica, al punto que, el Servicio Geológico Colombiano en sus conclusiones anunció que *“Después de evaluar los posibles escenarios de mejoramiento estructural, se concluye que esto no mitiga la vulnerabilidad de las edificaciones del municipio Villarrica, esto se explica ya que el movimiento en masa existente tiene una intensidad muy alta, y así se mejoren los sistemas estructurales de las edificaciones, estas continuarían siendo vulnerables ante el evento de movimiento en masa existente.”*

Lo anterior quiere significar que, a pesar de todas las acciones propias de mitigación el fenómeno natural – movimiento en masa - genera un impacto tan alto que no existe suficientes medios de mitigación para evitar que se continúe la vulnerabilidad en los sistemas estructurales de las edificaciones, encontrándose en esa zona un riesgo que no es controlable ni mejorable, por lo que si continua el caso urbano del Municipio en esa zona de amenaza, estamos hablando de un riesgo evidente y permanente de los habitantes de Villarrica.

Ahora, una vez expedido el anterior estudio, fue posible evidenciar que la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales hizo presencia en el Municipio de Villarrica los días 21 y 23 de febrero de 2018⁶⁶, en donde se realizó en forma técnica una visita a esa zona para determinar qué acciones de mitigación se habían realizado conforme al estudio emitido por el Servicio Geológico Colombiano, resaltando claramente la falta de gestión y coordinación de las entidades del orden municipal, departamental y nacional para aplicar las recomendaciones dadas por los profesionales técnicos para corregir o intervenir las causas generadoras de riesgo y de desastres. En dicho documento se indicó:

“ 1. De acuerdo con la visita técnica efectuada por los profesionales de la Procuraduría Ambiental, Ingeniero Civil y Geólogo, en compañía de las diferentes entidades las cuales ya fueron mencionadas, se evidenció el impacto que soporta el

⁶⁶ Ver a folios 1991 al 1994 reverso del Tomo 9.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

perímetro urbano del municipio de Villarrica, por las fuertes avenidas y crecientes generadas por la Quebrada El Botadero, que por la falta de un manejo y adecuación hidráulica, es una de las causas inminentes que en época de lluvias generan un riesgo de desastre en el perímetro urbano del municipio.

Adicionalmente, es importante mencionar el aporte de las aguas lluvias que por escorrentía discurren por cunetas y vertientes de la zona, recorriendo algunos predios, carentes de un buen drenaje de conducción, convirtiéndose en afluentes adicionales al sistema hídrico de inundación, sobrepasando la capacidad de las obras actuales de conducción, por lo que se genera un desbordamiento de sus cauces por vías y viviendas dentro del perímetro urbano.

La vulnerabilidad y el riesgo se convierten en alta, debido a los elementos expuestos durante el recorrido del desbordamiento y arrastre de detritos y/o barro, como son la ocupación de viviendas a lo largo y ancho de la ronda hídrica de la quebrada, edificaciones, redes viales, redes eléctricas, y redes de acueducto y alcantarillado y lo más grave aún la vulnerabilidad física de las personas.

Es importante mencionar que con el fenómeno del Calentamiento Global, en Colombia hemos obtenido aumentos de Temperatura y eventos extremos de precipitación, provocando daños cuantiosos, como los que precisamente están ocurriendo en el sector del municipio de Villarrica, que aunque no es una época normal de invierno, se han generado grandes avenidas como las ocurridas el pasado doce (12) de diciembre de 2017, tres (3) de febrero de 2018 y la última ocurrida el martes veinte (20) de febrero, la noche anterior del desarrollo de la visita.

Teniendo en cuenta las fuentes hídricas que recorren y circundan el municipio de Villarrica, actualmente existe un comportamiento de creciente y aumento de caudal de una quebrada que se denomina Waterblue (nombre dado en el día de la visita): cuyo cauce no se encuentra bien definido, con paso estrecho, con aportes de escurrimientos de aguas de sus partes altas, la cual se convierte en afluente directo del Río Cuindécito.

En cierto sector, de la parte alta del municipio, antes de ingresar al mismo, fotos Nro. 1 y 2, del presente informe, en un cambio de dirección de la citada quebrada, por el aporte de aguas de las partes altas, el flujo natural de agua se ha convertido en una gran avenida, que desborda el cauce natural y se desvía directamente hacia las vertientes o depresiones del municipio, uniéndose con las aguas que atraviesan los potreros y se convierte en la Quebrada El Botadero, que es la que por falta de capacidad de la misma y de las estructuras hidráulicas de paso por las vías del municipio, se está desbordando hacia el interior del perímetro urbano, generando daños en las vías, redes de alcantarillado, viviendas y termina en el Barrio Obrero, con alturas entre 1 y 2 metros de altura entre las viviendas con alto riesgo de las vidas de las personas que allí habitan.

La Procuraduría en su parte técnica llama la atención, ya que las únicas obras de contingencia, que se han desarrollado en este evento considerado de vulnerabilidad alta, son dos (2) muros en concreto reforzado de una altura aproximada de un (1.00) metro, con un largo entre los dos muros que no pasan de diez (10) metros.

Revisando los Decretos de Urgencia Manifiesta y Calamidad Pública, el Decreto 041 del 11 de abril de 2013, declaró la Urgencia Manifiesta por remoción en masa y reptación y entre las obras a ejecutar se menciona entre otras la canalización de la Quebrada El Botadero y la realización de obras de drenaje, diseños y obras que a la fecha de hoy no se han realizado, cuando es un fenómeno natural que viene golpeando al casco urbano de la población, ocasionando daños en su infraestructura, con el daño de vías, viviendas, tuberías de acueducto y alcantarillado y el incremento mismo del agua que por infiltración ocasiona una mayor presión y aumenta la velocidad de reptación en los movimientos de masa, incrementando el riesgo del deslizamiento y la probabilidad de pérdida de vidas.

Con lo anterior la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, en su parte técnica hace un fuerte llamado de atención y recomienda realizar en el menor tiempo posible las obras necesarias de adecuación hidráulica para suspender el permanente desbordamiento de la Quebrada El Botadero en épocas invernales, alertando que la época invernal se avecina, e iniciar una investigación sobre los posibles responsables cuando desde el 2013, se recomendaron estas obras de emergencia y apenas vuelven y se relacionan en el Plan de Acción Específico para la respuesta y recuperación del municipio de Villarrica Tolima - Decreto 108 del 29 de diciembre de 2017.

2. El otro aspecto técnico notorio y el que presenta una mayor amenaza a la población de Villarrica, es el movimiento en masa existente, en donde "más del 50% del área de estudio se encuentra localizado en zonas de amenaza alta", subrayado y negrilla fuera del texto, según el estudio presentado por el Servicio Geológico Colombiano. Este fenómeno se incrementa con los problemas de infiltración que se están presentando con los desbordamientos de la Quebrada El Botadero y el flujo proveniente por la rotura de la tubería de conducción del alcantarillado del perímetro urbano de la ciudad.

Aunque resulta algo muy técnico, es importante recordar la descripción morfológica del área del estudio, en donde textualmente el Servicio Geológico Colombiano lo define como: "Morfológicamente, el área de estudio se caracterizó de acuerdo con dos geoformas de relieve principales; una de origen Estructural asociada con unidades de roca que marca un relieve rugoso, y otra asociada a unidades de suelos transportados con morfología suave, de origen Denudacional. Dentro de este contexto, se distinguieron elementos geomorfológicos asociados a flujos de detritos y bloques: y a unidades de roca y depósitos coluviales." Subrayado fuera de texto.

"Los materiales aflorantes en el área de estudio para propósitos ingenieriles se clasificaron en unidades de roca y unidades de suelos. Las 'unidades de roca se clasificaron en 'intermedias, blandas y muy blandas. Las unidades de suelo se catalogaron teniendo en cuenta su origen y parámetros geomecánicos en suelos transportados, antrópicos Y residuales."

"Las caídas, reptaciones y flujos de detritos o tierras son los tipos de movimientos en masa predominantes en la zona de estudio, los cuales generan daños de leves a catastróficos. "La severidad de los daños dependerá en gran medida del tipo de mecanismo y magnitud del evento, de la frecuencia y de la exposición de vidas humanas y de elementos como viviendas e infraestructura vial y de servicios públicos." Subrayado y negrilla fuera de texto.

Esta descripción geológica, es importante mencionarla para entender las principales causas de los daños causados en las viviendas, vías y en la infraestructura en general de las instalaciones de los servicios públicos del municipio de Villarrica, por la reptación (movimiento en masa), detectada en el sitio y descrita por el Servicio Geológico Colombiano.

En el recorrido realizado, esta situación se evidenció, en varias de las viviendas, como lo muestran las fotos 18, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 27 y 28, ubicadas en las zonas de amenaza, alta, identificadas por el Servicio Geológico Colombiano, que corresponden a un área de 63,087 Ha, y un porcentaje del 57,22%, que corresponde a la parte central y oriental del municipio.

Identifican una vulnerabilidad alta en las edificaciones, líneas vitales (Red vial, eléctrica, de acueducto y alcantarillado). Y la más importante, la vulnerabilidad física de las personas. La Procuraduría se identifica con los criterios técnicos del estudio, elaborado por el Servicio Geológico Colombiano, en donde se descarta el mejoramiento estructural de las viviendas las cuales continuarán siendo vulnerables ante el movimiento de masa existente y no se disminuiría el riesgo existente.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Dentro de las acciones ejecutadas con ocasión del Decreto 372 del 7 de mayo de 2014, en donde la Gobernación, declara una situación de calamidad Pública, se establece un Plan de Acción 2014, en donde se desarrollaron acciones como son: alojamientos temporales en esa época, censo urbano de viviendas afectadas, instalación de alertas tempranas y señalización, ubicación de alarmas y entregas de equipos de comunicación, evaluación y construcción de algunas aulas temporales y el traslado del Hospital La Milagrosa.

De igual manera se elaboró el Convenio Interadministrativo N. 9677- 04713-2014, entregado a finales del año 2017, sobre la Fase I, que consiste en la evaluación de riesgo físico por movimiento en masa en el casco urbano, a escala 1:2.000 y amenaza por movimiento en masa de la zona rural a escala 1:10.000, entre las entidades Servicio Geológico Colombiano SGC; Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Fiduprevisora); Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA); Departamento del Tolima y Municipio de Villarrica.

Con estas acciones ejecutadas y después de realizar el recorrido al perímetro urbano de Villarrica, LA PROCURADURÍA LLAMA LA ATENCIÓN, de que la vigencia del DECRETO 372 DEL 7 DE MAYO DE 2014, terminó sin que se prorrogara, y no se corrigieron o intervinieron las causas generadoras de riesgo y de desastre, como son las obras de adecuación hidráulica, sobretudo en la Quebrada El Botadero, recuperación de las zonas de rondas en donde existen varias viviendas y la reubicación de viviendas afectadas con el fenómeno natural de remoción en masa.

Se encuentran viviendas deformadas con la presencia de grandes grietas en las estructuras, situación que rompe el equilibrio y la estabilidad de la casa, las cuales se deben demoler para evitar daños físicos y vidas humanas a los habitantes del pueblo. No entiende LA PROCURADURÍA, como durante el recorrido encontramos habitada una casa a punto de caerse, tal como se muestra en las fotos N. 26, 27 y 28, de la señora Ubaldina.

Se declaran varios Decretos de Catamidad Pública, se establecen Planes de Acción y estos no se cumplen, cuando en el informe presentado por el Servicio Geológico Colombiano desde el año 1947 se han mostrado procesos de inestabilidad del terreno y se han realizado varios estudios geológicos y geotécnicos, en donde se demuestra que Villarrica se encuentra en una amenaza alta y no hay correcciones definitivas.

Por esta razón se requiere de igual forma se inicien las investigaciones sobre los posibles responsables de la no corrección de las causas generadoras de riesgo y desastre que aún vienen viviendo los pobladores de Villarrica, con la Declaratoria de calamidad pública con el Decreto 372 del 7 de mayo de 2014 y ahora vuelven y se mencionan en el Plan de Acción Específico para la respuesta y recuperación del municipio de Villarrica Tolima - Decreto 108 del 29 de diciembre de 2017.

3. Después de culminar con el recorrido de los sitios que han tenido mayor afectación con los desbordamientos de la Quebrada El Botadero, hubo un tema que la Procuraduría llamó la atención y es el hecho de la carencia de los Albergues Temporales, para atender a los habitantes que vienen siendo afectados por la ocurrencia de este fenómeno destructivo, que se viene repitiendo con mayor frecuencia y que repetirá sobre todo en las épocas invernales, hasta que no se construyan las obras hidráulicas necesarias para mitigar los desbordamientos de la citada quebrada.

Después del recorrido, se encontró un sitio muy adecuado para atender un desastre, que ofrece seguridad, refugio y alojamiento para las personas más vulnerables- y de acuerdo con el señor alcalde es el sitio escogido por las autoridades del municipio y es la reciente construcción de la Casa de la Cultura, que ofrece una representativa área para ubicar los alojamientos adecuados para las personas afectadas.

El sitio es el adecuado, pero no se encuentra con los elementos necesarios, tal como lo indica el Manual Nacional para el manejo de Albergues Temporales de la Sociedad Nacional de La Cruz Roja Colombiana — Dirección General del Socorro Nacional, en donde se refiere a que, cuando sucede un desastre, debe de existir un acceso a sitios seguros de refugio y alojamiento adecuado para las personas más vulnerables, mejorando las capacidades locales de respuesta, promoviendo respeto a la dignidad humana.

De igual manera no se está dando cumplimiento con el Decreto N. 919 de 1989, en su Artículo 70, Fondo Nacional de Calamidades, en su Artículo 2 - De los objetivos del Fondo, literal. a) "Prestar el apoyo económico que sea requerido 'para la atención de desastres y calamidades declarados dando prioridad a 'la producción, conservación y distribución de alimentos, drogas y alojamientos provisionales' Negrilla y subrayado fuera de texto.

4. Vale la pena destacar la función dentro de su ámbito de competencias a la Procuraduría Regional, Provincial y el Procurador 6 Judicial II Ambiental y Agrario, los cuales, en conjunto con la Contraloría General de la República, han estado en una labor continúa en favorecimiento de la comunidad afectada.

Por esta razón se formuló un nuevo Plan de Acción Específico PAE, que incluye y da respuesta a la Declaratoria de Calamidad Pública del Decreto 108 del 29 de diciembre de 2017, cumplimiento técnicamente con las necesidades y obras que se requieren para dar una solución a esta calamidad que sufre la población de Villarrica.

De todas maneras, es importante mencionar que en dicho Plan de Acción se menciona el diseño y obras de la adecuación hidráulica de la Quebrada de El Botadero, ampliar y adecuar otro centro de salud con las instalaciones ya escogidas, obras provisionales de solución en las zonas permitidas y lo más importante los adelantos en la reubicación de la "nueva Villarrica" y subsanar el riesgo de posibles pérdidas de vidas humanas, para lo cual se requiere del control estricto de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

5. Es importante que la Autoridad Local, inicie la recuperación de las zonas rondas de las quebradas que recorren el municipio de Villarrica, para evitar el riesgo de vidas humanas, personas heridas, daño a la propiedad, y pérdidas económicas relacionadas con la ocurrencia de este fenómeno de desbordamiento y movimientos de masa que tiene afectada a la población.

6. La Procuraduría llama la atención sobre el incumplimiento del Decreto Nro. 919 de 1989, con respecto a los siguientes numerales:

- Artículo 9. Medidas de Protección*
- Artículo 13. Planes de Contingencia*
- Artículo 16. Aspectos Prioritarios de la Prevención*
- Artículo 32. Orden de Demolición*
- Artículo 34. Estudios sobre localización de asentamientos humanos y edificaciones.*

7. La Procuraduría en su parte técnica, solicita se inicie una investigación sobre lo mencionado en el presente informe técnico, con relación a la Planta Despulpadora de guanábana, ubicada en el Corregimiento de Los Alpes, del municipio de Villarrica, la cual se terminó de construir en el mes de junio del año 2017, por parte del Ministerio de Agricultura y a la fecha no la han entregado."

De estos informes técnicos y en general de las demás pruebas aportadas al presente proceso, es evidente, tal como lo anunció la Unidad Nacional para la

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD⁶⁷-, que la situación de riesgo en la que se encuentra el Municipio de Villarrica es debido a *“la ocurrencia de movimientos en masa tipo deslizamiento rotacionales y traslacionales lentos que se generan por la interacción entre la lluvia y la actividad sísmica y los suelos que conforman la zona, además de las de las deficiencias constructivas de la mayoría de edificaciones del caso urbano, y de líneas vitales obsoletas como el acueducto y alcantarillado.”*

Entonces, tal como se precisó al analizar el derecho colectivo a la seguridad en la modalidad de prevención y atención de desastres, la prioridad gira en torno a preservar las vidas humanas, por lo que todas las personas que se encuentran en alto riesgo o amenaza directa tiene vocación de protección por parte del Estado en lo que atañe a sus vidas, aún más, cuando se acreditó que dichos habitantes son personas de escasos recursos (Esto se concluye de la lectura del capítulo No. 8 *“Comunicación con comunidades”* del estudio técnico presentado por el Servicio Geológico Colombiano⁶⁸) y su indefensión amerita una mayor protección, máxime cuando la misma Administración Pública ha permitido que continúe el asentamiento en dicha zona de alto riesgo, pues tal como se ha resaltado esta problemática viene desde tiempo atrás, podría indicarse que casi más 50 años, según el primer estudio resaltado por el mismo Servicio Geológico Colombiano, entonces, es necesario tomar medidas que permitan ofrecer soluciones alternativas y definitivas para eliminar la problemática reiterada.

De ahí que, el espectro de la prevención de desastres previsibles técnicamente obliga al Estado a ejecutar actividades hasta donde fuere posible para la protección de las personas y sus bienes en el área de influencia de la amenaza natural, que para este caso, corresponde a todo el Municipio de Villarrica, pues se encuentra en amenaza alta, buscando con estas medidas evitar una catástrofe, pero estas acciones o actividades deben desarrollarse acorde al Plan Básico de Ordenamiento Territorial y conforme a las disposiciones de orden ambiental, entre otros instrumentos normativos de planeación que deben aplicarse a este caso según las disposiciones en esta materia.

Bajo ese contexto, encontramos probatoriamente que el Municipio de Villarrica expidió el Decreto No. 108 del 29 de diciembre de 2017 y prorrogado por el Decreto Municipal No. 046 de 29 de junio de 2018, por medio del cual se declaró la calamidad pública en el mentado municipio, y, específicamente, se profirió como resultado del estudio técnico entregado por el Servicio Geológico Colombiano, con el fin de dotar a ese ente territorial de las herramientas necesarias para intervenir de manera integral los factores generadores de riesgo de desastres o calamidad, tomado las medidas financieras, jurídicas, policivas y demás que hubiera lugar, y en especial para realizar un llamado a las autoridades nacionales y departamentales, en procura de lograr buscar la normalidad en el territorio municipal, mediante la materialización de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad estipulados en la Ley 1523 de 2012, debido a que el municipio reiteró no contar con las capacidades institucionales, financieras, técnicas y de gestión necesarias para el efecto.

Así mismo, se observa que, como consecuencia de las recomendaciones técnicas y la crisis generalizada del Municipio, ante la falta de una solución definitiva el Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Villarrica, en sesión extraordinaria No. 5 del 19 de julio de 2018, tomó la decisión en forma unánime de

⁶⁷ Conclusión expuesta por la UNGRD al contestar el cuestionamiento elevado por el despacho en el decreto de pruebas de la presente popular referente a la pregunta *“Determine con exactitud si el caso urbano del municipio de Villarrica (Tolima) actualmente se encuentra en situación de riesgo, y en caso afirmativo, precisa de qué tipo, las causas de ellos y la población y zonas potencialmente afectadas.”* Ver a folio 1783 al 1785 del Tomo 9.

⁶⁸ Ver este capítulo en el Tomo 9 del folio 1678 al 1727 y de los folios del documento técnico 510 al 607.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

trasladar y reubicar todo el municipio de manera paulatina y progresivamente, decisión que se argumentó basado en lo siguiente:

“El señor ALEJANDRO MORENO, Representante del Cuerpo de Bomberos voluntarios del Municipio dice “realizamos un recorrido por el municipio a raíz del fuerte sismo ocurrido en horas de la madrugada y verificamos que a causa de este, varias viviendas se agrietaron, algunas que ya tenían grietas, estas se ampliaron ocasionando gran preocupación a los habitantes de las mismas, es preocupante constatar que cada día el nivel de riesgo aumenta en el municipio y gracias a DIOS a la fecha no se ha presentado una desgracia, la comunidad Villarricense está cansada de que realicen censos, estudios y no se tomen ninguna determinación radical, ¿se señores que vamos a hacer?”.

El contratista apoyo a la gestión señor JOSÉ ULDRICO TORRES HERRERA dice “Es cierto lo que comenta el señor del cuerpo de Bomberos Voluntarios, yo constate personalmente lo que él está diciendo y debemos tomar cartas en el asunto, el municipio por lo pronto está adelantando el ajuste excepcional del esquema de ordenamiento territorial EOT en conjunto con la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA, entidad comprometida con el municipio, ¿cuál es la intención? tener un sitio seguro para la ampliación del municipio, pero se constató que este sitio sea el adecuado y no tenga problemas por eso este ajuste se está realizando en base al informe final del Servicio Geológico Colombiano, donde nos dice que la zona es de amenaza baja a escala 1:10.000; ¿porque se está realizando? debido a que no tenemos un sitio donde reubicar a nadie, llámese personas o entidades; es sabido por todos que el municipio no ha tenido planificación, esto no ha sido de ahora, ha sido de siempre, ¿qué queremos?, lo que queremos es empezar a organizar y planificar, tener claro que se va hacer, donde se va hacer y cómo se debe hacer y que entidades son responsables de concurrir, de coordinar, de subsidiariedad.

Hemos escuchado en varias reuniones donde han participado funcionarios de los órganos de control que debemos tomar decisiones de fondo, que a estas decisiones les debemos establecer un cronograma con fechas y responsables de todas y cada una de las acciones y proyectos, varias actividades se han realizado, pero con respecto a que va a pasar con el municipio de fondo y en base al estudio final del Servicio Geológico Colombiano nadie se atreve a tomar decisiones trascendentales, ¿qué ha pasado?, hemos dejado pasar el tiempo y de fondo no se ha hecho prácticamente nada, ¿Qué proponemos? que nosotros como miembros del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres pensemos, aportemos y tomemos una decisión trascendental y de fondo, ya que nadie la va a tomar por nosotros.

Los miembros del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres - CMGRD, proponen y aprueban de forma unánime trasladar y reubicar todo el municipio de manera paulatina y progresivamente sin descuidar las necesidades básicas que requiere la comunidad mientras se va desarrollando la reubicación, decisión que debe darse a conocer al Señor Gobernador Presidente del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres, para que tomen determinaciones junto con el Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres conforme a la situación que existe en Villarrica, ya que el municipio no cuenta con las capacidades administrativas, técnicas, ni financieras para dar solución integral a la problemática que aqueja al municipio, para esto se debe realizar un plan integral para la gestión del riesgo del municipio, el cual debe ser liderado por el CDGRD basados en lo determinado por la UNGRD del día 11 de mayo y reiterado el 18 de mayo en las instalaciones de la secretaría de ambiente y gestión del riesgo del departamento, plan donde quedarán plasmadas las acciones, cronograma, responsables, fuentes de financiación o cofinanciación involucrando el municipal, departamental y nacional.⁶⁹”

⁶⁹ Ver documento a folio 2071 reverso al 2073 Tomo 11

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, UGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

De acuerdo a ello, se observa que por parte del Comité Municipal del Riesgo de Desastres se diseñó un “Plan de Acción Especifico - PAE”, el cual inició su elaboración en enero de 2018, y luego fue aprobado por el Comité Departamental del Riesgo de Desastre el 12 de febrero de 2018, para continuar con la remisión a las demás entidades del orden nacional para el apoyo, acompañamiento y adquisición de compromisos y responsabilidades de dicho plan, ante la falta de capacidad institucional, financiera y técnica para ejecutar las soluciones definitivas a las problemáticas, pues en el mismo sentido, elevó petición el Departamento, tal como se puede inferir de los resultados del Quinto Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres del Tolima, celebrado el 23 de julio de 2018, en donde se precisó:

“El doctor Gustavo Adolfo Murillo presidente delegado por el Señor Gobernador expresa al igual que los demás integrante del consejo, la gran preocupación que existe por la problemática presentada en el municipio de Villarrica, igualmente manifiesta que el gobierno departamental en cabeza de la Secretaría de Ambiente y Gestión del Riesgo ha venido adelantando reuniones con la UNGRD para exponer la situación. También hace énfasis en que el municipio desbordo su capacidad de respuesta para el tema de reubicación. Por lo tanto el doctor Gustavo Adolfo Murillo sugiere se apruebe la consideración que hace el Mayor Luís Fernando Vélez de la defensa civil, para que se exponga a nivel nacional que la capacidad de respuesta tanto a nivel municipal como departamental ha sido sobrepasada y de igual manera lo dicho por el señor procurador Daniel Rubio Jiménez respecto de adelantar una mesa técnica en donde participe la UNGRD, el fondo de adaptación y FONVIVIENDA. Por consideración unánime del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo se aprueba lo solicitado.”⁷⁰”

Del resultado de ese ejercicio, se elaboró el “Plan Integral de Gestión del Riesgo de Villarrica”, el cual estableció su desarrollo en tres grandes proyectos: i) conocimiento del riesgo; ii) reducción del riesgo; y, iii) manejo del riesgo. Dentro de cada proyecto se determinaron acciones que en términos generales iniciaban el 1 de octubre de 2018 y finalizaban al 15 de octubre de 2022, así mismo, determinó los responsables y las entidades de apoyo en cada actividad, el tiempo de ejecución, tal como podemos apreciarlo:

i) Acciones dentro del proyecto de conocimiento del riesgo:

		0%									
Inicio		lunes, 1 de octubre de 2018									
Final		sábado 15 de octubre de 2022									
Proyecto	Etapas de línea de acción	Actividades	Descripción	Responsable	Apoyo	Estimado Inicio	Estimado Finalización	Trabajo estimado (en horas)	Duración estimada (en días)	# de meses	
Conocimiento del Riesgo	Caracterización de escenarios de riesgo	Censo integral	Censo de caracterización teniendo en cuenta variables como: Estrato, ubicación actual dentro del territorio, edad, sexo, área de las viviendas (Complementación con censo DANE y SISBEN)	Municipio	DANE - IGAC - MinVivienda	1/10/2018	31/05/2019	210	240	8	
	Análisis y Evaluación del Riesgo	Estudios técnicos a los predios	Estudios Geológicos, Estudios de Suelos, Estudios Hidráulicos, Estudios Hidrológicos, Estudios Geotécnicos (Escala Recomendable 1:2000)	Municipio - CORTOLIMA	Gobernación - SGC	15/10/2018	15/10/2019	211	360	12	
	Monitoreo de Riesgo	Monitoreos	Adaptación de piezómetros, adaptación de una estación hidrometeorológica satelital, instalación de alarmas sonoras, monitoreo del riesgo por parte de los cuerpos de socorro	Gobernación - Cuerpos de Socorro	Entidad Nacional - SGC	28/05/2018	27/07/2018	212	59	2	
	Comunicación del Riesgo	Socialización de la situación actual del municipio con la comunidad	Presentación de la situación actual del municipio y la proyección que se tiene para la Nueva Villarrica	Gobernación - Cuerpos de Socorro	Veeduría Ciudadana - Gobernación	1/11/2018	31/05/2019	213	210	7	
	Comunicación del Riesgo	Capacitaciones periódicas	Planes comunitarios de Gestión del Riesgo, Planes Escolares de Gestión de Riesgo (Cada 6 meses)	Municipio	Cuerpos de Socorro	1/10/2018	15/10/2018	214	14	0	

⁷⁰ Ver documento a folio 2074 al 2078 Tomo 11

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, UGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

ii) Acciones en Reducción del riesgo:

Reducción del Riesgo	Intervención Prospectiva (Prevención)	Planeación Urbana	De acuerdo a las determinantes físicas, ambientales, geográficas, realizar el diseño urbanística del municipio, teniendo en cuenta el censo integral realizado en la fase de conocimiento.	Municipio	Universidades - Comunidad MinVivienda - Gobernación - CORTOLIMA - EDAT	1/06/2019	2/06/2020	215	361	12
	Intervención Prospectiva (Prevención)	Ajuste Excepcional del EOT	Ejecución del ajuste Excepcional actual y formulación del EOT de la nueva Villarrica con la incorporación de los estudios que se realizarán en las fases anteriores	Municipio	CORTOLIMA	1/06/2019	2/06/2020	216	361	12
	Intervención Prospectiva (Prevención)	Obras de mitigación y prevención antigua Villarrica	Obras de mitigación acuerdo al estudio de la quebrada El Botadero	Municipio - Gobernación	CORTOLIMA - Entidades Nacionales	1/07/2019	15/12/2020	217	524	17
	Intervención Prospectiva (Prevención)	Obras de mitigación y prevención nueva Villarrica	Obras de mitigación de acuerdo a los resultados de los estudios realizados en las fases anteriores	Municipio - Gobernación	CORTOLIMA - Entidades Nacionales	1/07/2019	27/12/2020	218	536	18
	Intervención Correctiva	Definición de predios	Actividades legales, jurídicas y de arquitectura para definir los predios que se utilizan para la nueva Villarrica	Municipio - SGC	Min Hacienda	1/09/2018	15/10/2018	219	44	1
	Intervención Correctiva	Entrega de prediosa la población afectada	Activades con la comunidad para la entrega de predios	Municipio	Gobernación	15/02/2021	15/02/2023	220	720	24
	Intervención Correctiva	Proceso de demolición de la antigua Villarrica	Demolición de la antigua Villarrica - Luego de realizada la demolición el terreno será inhabitable y se pondrá a disposición de las autoridades	Municipio	CORTOLIMA - Entidades Nacionales - MinVivienda	28/05/2018	27/07/2018	221	59	2
	Protección Financiera (Recursos)	Adquisición de predios	Actividades legales y jurídicas para realizar la adquisición de predios	Municipio	Min Hacienda	3/03/2019	15/12/2019	222	282	9
	Protección Financiera (Recursos)	Impuestos	Definición de impuestos	Municipio	Min Hacienda - IGAC	15/01/2020	15/06/2020	223	150	5
	Protección Financiera (Recursos)	Servicios Públicos	Definición de Servicios Públicos	Municipio - Gobernación	IBAL - Enertolima - Entidades	15/01/2020	15/06/2020	224	150	5

iii) Acciones para el Manejo del Riesgo:

Manejo de Riesgo	Preparación para la respuesta	Declaratoria de utilidad pública - Hacienda La Ruidosa	Elaboración del proyecto y presentación ante el CM para aprobación	Municipio - CORTOLIMA	MinViviendas	1/11/2018	30/11/2018	225	29	1
	Preparación para la respuesta	Planes de contingencia	Planes de emergencia frente a los escenarios de riesgo en el municipio (inundación, sismo y movimiento en masa)	Municipio	Gobernación - UNGRD	1/05/2018	15/12/2018	226	224	7
	Preparación para la respuesta	Gestión de Recursos para Dotación a Cuerpos de Socorro y Entidades Operativas	Dotación de implementos, vehículos, equipos y herramientas a la Defensa Civil y al Cuerpo de Bomberos Voluntarios	Municipio - Gobernación	Entidades Operativas - Cuerpos de Socorro - Entidades Nacionales	1/05/2018	15/12/2018	227	224	7
	Preparación para la respuesta	Simulación de los escenarios de riesgo	Simulacros para situaciones de sismos, inundaciones y remoción en masa	Municipio - Gobernación	UNGRD - Cuerpos de Socorro	1/10/2018	2/03/2019	228	151	5
	Preparación para la respuesta	Apoyo Psicosocial (Estrategias de concientización a la comunidad)	Acompañamiento a las familias en la dimensión social	Municipio - Gobernación	Universidades - Cruz Roja - Bienestas Familiar - Secretaría de Salud - Entidades Nacionales	1/05/2018	15/02/2019	229	284	9
	Preparación para la respuesta	Mantenimiento y mejoramiento de vías	Realizar un diagnóstico vial, contratar estudios y diseños para posterior contratación y ejecución	Municipio - Gobernación	INVIAS -Entidades Nacionales	1/03/2019	2/03/2020	230	361	12
	Preparación para la respuesta	Mantenimiento preventivo	Corrección de cunetas, limpieza de obras de arte, rocería, atención de derrumbes, entre otros (Desde la antigua a la nueva Villarrica)	Municipio - Gobernación	Entidades Nacionales	15/01/2018	15/10/2022	231	1710	57

Al analizar con detalle este plan de acción, sin duda podemos concluir que las medidas estaban dirigidas a la reubicación del municipio, garantizando las necesidades básicas que requiere la comunidad mientras se iba desarrollando la reubicación, sin embargo, dentro del plenario no existe evidencia adicional a partir de ese momento (octubre de 2018 en adelante), para establecer con claridad si dicho plan se ha evacuado en su gran mayoría, conforme a los plazos de ejecución establecidos (fecha final de la última acción al 15 de octubre de 2022), al punto que, la base defensiva de casi todas las accionadas en la presente contienda constitucional, distintas al Municipio de Villarrica, es la falta de competencia dentro de las acciones para la reubicación del Municipio.

Ahora, la Sala no desconoce que el Municipio de Villarrica en forma coordinada con otras entidades del Estado (orden departamental y nacional) han efectuado acciones para conjurar la crisis, pues de las piezas probatorias se puede evidenciar que con cada calamidad pública y urgencia manifiesta declaradas, se diseñaban planes y estrategias para mitigar el riesgo, lo que generaba acciones para mejorar las condiciones de las estructuras de las edificaciones (públicas y privadas), trasladar servicios municipales (institución en salud y educación – aulas), y la capacidad del sistema de alcantarillado, entre otras.

Específicamente, respecto del plan de acción diseñado como consecuencia del Decreto 108 del 29 de diciembre de 2017, en la sesión del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Villarrica celebrada el 26 de junio de 2018, se dejó constancia

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

en acta No. 04 de esa fecha, el avance o acciones realizadas relacionando cada una de ellas de la siguiente manera:

“(…)

4. *Informe acciones realizadas en el Plan de Acción Específico para la recuperación del municipio de acuerdo al Decreto de Calamidad Pública No 108 del 29 de Diciembre de 2017.*

El Ingeniero DIEGO ARMANDO CRUZ Secretario De Planeación y Desarrollo del Municipio de Villarrica interviene diciendo "Como ustedes bien conocen el 12 de Diciembre de 2017 se presentaron lluvias torrenciales en el municipio que ocasionaron el desbordamiento de la Quebrada el Botadero y otras afectaciones, por este motivo el día 29 de Diciembre de 2017 y de acuerdo a recomendación y motivación del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres, se declaró la Calamidad Pública en el municipio de Villarrica Tolima y se dictaron otras disposiciones, lo anterior mediante el Decreto 108 de 2017, posteriormente y de acuerdo a el Acta Ordinaria No 01 del 2018 de este mismo Consejo se socializa y se pone a consideración el Plan de Acción Específico para la Recuperación del Municipio, motivo por el cual se han venido desarrollando diferentes acciones; se deja claro que el tiempo estipulado por la ley 1523 de 2012 es de (6) seis meses prorrogables por única vez por otros (6) seis meses.

Posteriormente se hace la presentación de los avances que ha venido realizando la Secretaria de Planeación y Desarrollo con apoyo del Departamento y otras entidades descentralizadas (CORTOLIMA, EDAT S.A E.S.P), conforme al plan de Acción Específico para la Recuperación del Municipio de la siguiente manera:

✓ **CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LOS CMGRD, CDGRD (EDAN) Y REPORTE AL CDGRD.**

Responsable: Municipio de Villarrica

Ejecución: 100%

Actividades realizadas: Los cuerpos de socorro del municipio realizaron los respectivos censos de la población afectada. Posteriormente fue cargada en la plataforma Registro Único de Damnificados-RUD de la UNGRD.

✓ **AUTORIZACIÓN DE CORTOLIMA DE UNA CANTERA Y ESCOMBRERA PROVISIONAL PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS DE AMPLIACIÓN Y CONTENCIÓN EN LOS BOX CULVERT Y LA RECUPERACIÓN DE LAS VÍAS AFECTADAS POR LAS INUNDACIONES:**

La Secretaria de Planeación y Desarrollo radico los oficios correspondientes a la Solicitud de la Cantera y la Escombrera por medio del radicado 359, el día 2 de mayo del presente año ante la Agencia Nacional de Minería. Sin embargo, se han realizado actividades de recuperación de las vías afectadas con obras temporales de recuperación vial. El municipio definió la cantidad de metros cúbicos, ubicación y tipo de obra, e hizo la solicitud ante la Agencia Nacional Minera la solicitud, en el formato correspondiente.

✓ **SUMINISTRO DE KIT BASICOS PARA ATENCIÓN DE AFECTADOS QUE SE TENGAN QUE EVACUAR TEMPORALMENTE (COLCHONETAS, KIT NOCHE, KIT COCINA, KIT DE ASEO, CARPAS).**

Responsable: Secretaría de Ambiente y Gestión del Riesgo.

Ejecución: Contrato de compraventa No 1 199 del 10 de abril del 2018.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, UNGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Se adquirieron 100 Kits y se está a la espera de que la SAGER programe la entrega a la población afectada.

✓ **ALBERGUES TEMPORALES EN EL CASCO URBANO DEL MUNICIPIO**

Actividades realizadas: Con el apoyo de la SAGER, se realizó la gestión ante la UNGRD para subsidios de arrendamiento. Se tramitó el cargue de información en la plataforma Aplicación de Subsidio de Arrendamiento (ASA). Se gestionaron 88 subsidios de arriendo, de los cuales 27 familias accedieron. Estas familias para acceder a estos beneficios deben estar caracterizadas en el RUD.

✓ **REALIZAR EL PLAN COMUNITARIO DE GESTIÓN DEL RIESGO PARA LA COMUNIDAD QUE HABITA EL CASCO URBANO DEL MUNICIPIO DE VILLARRICA Y CAPACITARLOS EN LOS ESCENARIOS DE RIESGOS A LOS QUE ESTÁN EXPUESTOS (DURACIÓN: 600 HORAS; INTEGRANTES: 1958 HABITANTES DEL CASCO URBANO**

Responsable: Municipio de Villarrica

El Contrato 055 del 2018 fue suscrito con la Fundación sin Límites, adicionalmente (sic) la Secretaria de Ambiente y Gestión del Riesgo con acompañamiento y apoyo del Municipio, ha llevado a cabo talleres para la creación del plan Familiar de Gestión del Riesgo con la comunidad de los barrios Obrero y Miraflores, donde se han capacitado aproximadamente 120 personas.

✓ **REALIZACIÓN DE TRES (3) SIMULACROS DE LOS DIFERENTES ESCENARIOS DE RIESGO, A LOS HABITANTES DEL CASCO URBANO DEL MUNICIPIO DE VILLARRICA, DIRIGIDO POR LA UNGRD Y CUERPOS DE SOCORRO DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES.**

Dentro del Contrato 055, mencionado en la actividad anterior, está estipulada la realización de los simulacros, en conjunto con los cuerpos de socorro.

✓ **FORTALECIMIENTO A LA E.S.E. A TRAVES DE UN CENTRO DE RESERVA DE MEDICAMENTOS PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO**

Responsable: Secretaría de Salud Departamental

Cumplimiento: 100%

La Secretaría de Salud solicitó al proveedor CODESTOL el envío de los medicamentos solicitados por el Hospital de Villarrica y ya se encuentran en la farmacia del Hospital La Milagrosa del Municipio, según lo manifestado por la representante del Hospital la Milagrosa Señora GLADYS LIDA SUAREZ VERGARA.

✓ **APOYO PSICOSOCIAL A LAS FAMILIAS AFECTADAS (BENEFICIARIOS 1958 HABITANTES DEL CASCO URBANO, ATENCIONES: 653 HORAS; HORAS POR ATENCIÓN ENTRE 1 Y 2 HORAS).**

Responsable: ICBF con el apoyo de la Secretaría de Salud Departamental y Comisaría de Familia del Municipio.

E ICBF ha coordinado acciones con la Secretaría de Planeación y de Gobierno de Villarrica llevando a cabo intervenciones en el Barrio Obrero.

Se coordinó con el Centro Zonal Melgar, donde se le informo de las acciones que se están realizando la Unidad Móvil y la focalización de cupos para el programa de Generaciones con Bienestar con prioridad del Barrio Obrero, para mitigar la necesidad expresada por la líder del barrio.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Se Coordinó con el Centro Zonal Melgar para la Ampliación de los cupos del Programa Generaciones con Bienestar en el Barrio Obrero, dando prioridad a la focalización de adolescentes en el barrio Obrero.

En referencia de los programas de Primera Infancia se pudo establecer mediante el cruce de datos que cuentan con 268 beneficiarios de las modalidades HCB tradicional con 48 Niños y niñas y CDI con 220 Niños y Niñas.

Se realizó focalización para el programa generaciones con bienestar con la apertura de 2 clubes juveniles y 2 clubes pre juveniles, para brindar atención a 100 NNA de los barrios Andalucía, Centro, Gaitán, Miraflores, Obrero, Higinio Patiño, lo Alpes, la Estrella y el Hoyo.

Dificultad:

La Comisaría de Familia cuenta únicamente con una psicóloga. El ICBF tiene dificultad de seguir con la atención en Villarrica, debido a que todas las unidades móviles han estado ubicadas en la Alta Guajira, pasando elecciones volverían a atender la población de niños, niñas y adolescentes en el municipio de Villarrica.

Compromiso:

Secretaría de Salud Departamental: en cabeza del doctor Aldo Beltrán de la Secretaría de Salud Departamental, dijo que llevaría esta solicitud a la Secretaria de Despacho para estudiar la viabilidad del apoyo de la Secretaría a esta actividad.

✓ *COMPRA DE TRES PIEZÓMETROS DE CUERDA VIBRANTE Y MONITORES INDIOMETRICOS PARA CONTINUAR CON EL PROCESO DE MONITOREO EN EL TIEMPO DEL MOVIMIENTO EN MASA ROTACIONAL, LO ANTERIOR DE ACUERDO LAS MEDIDAS DE INTERVENCIÓN ESTIPULADAS EN EL ESTUDIO PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGO FÍSICO POR MOVIMIENTOS EN MASA EN EL CASCO URBANO A ESCALA 1:2.000 Y LA ZONIFICACIÓN DE AMENAZA POR MOVIMIENTOS EN MASA DE PARTE DE LA ZONA RURAL A ESCALA 1:10.000 EN EL MUNICIPIO DE VILLARRICA-TOLIMA:*

CORTOLIMA formuló y presentó el día 13 de abril de 2018, un proyecto ante la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD), el cual fue devuelto al Departamento por considerar que era de su competencia. Sin embargo, la Gobernación del Tolima, por medio del Contrato de compra-venta 1232 del 2018, adquirió radios de comunicaciones y alarmas para el fortalecimiento de comunicaciones y el sistema de alertas tempranas en el Municipio. Estos recursos aún no han sido entregados ni instalados en el municipio.

✓ *ACTUALIZACIÓN Y AJUSTE DEL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE VILLARRICA, CON EL COMPONENTE AMBIENTAL E INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO ACORDE CON EL DECRETO 1807 DE 2014 Y COMPILADO EN EL DECRETO 1077 DE 2015.*

Responsable: Cortolima, apoya Secretaría de Planeación Departamental, IGAC y Planeación Municipal

Se desarrolló una hoja de ruta en conjunto con la Administración Municipal y Cortolima. Esta se realizó con el fin ajustar el EOT e incorporar la amenaza, vulnerabilidad y riesgo por remoción en masa, de conformidad al Decreto 1807 del 2014.

La corporación entrega el Auto de junio 15 de 2018 "por medio del cual se da inicio a la evaluación de los documentos de modificación excepcional del EOT del municipio de Villarrica" y finalmente realizo la concertación con el municipio de la modificación excepcional esquema de ordenamiento territorial EOT.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, UNGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

La alcaldía municipal cito al CTP para dar a conocer los resultados del Ajuste Excepcional y emitir su concepto, para posteriormente presentar el proyecto de acuerdo ante el Concejo Municipal.

La Secretaría de Planeación Departamental solicitó al IGAC cotización de actualización de catastro urbano y rural, enviado la cotización por un valor de \$452.400.000. En el CDGRD, realizado el día 15 de junio, se estableció llevar a cabo una reunión para crear una bolsa entre la Gobernación, Cortolima, IGAC y Municipio para dicho fin.

✓ **COMPRA DE CARRO DE BOMBEROS(3), APOYO FINANCIERO PARA EL FUNCIONAMIENTO Y OPERACIÓN DEL CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL MUNICIPIO (4), COMPRA DE VEHICULO TIPO CAMIONETA 4X4 CON WINCHER, BARRA ANTIVOLCO, CARPA PARA LA JUNTA DEFENSA CIVIL DEL MUNICIPIO (5)**

Responsable: UNGRD apoya Gobernación del Tolima y Alcaldía

Alcaldía Municipal: Formuló proyecto con el apoyo de la Secretaría de Planeación Departamental y el Cuerpo de Bomberos Voluntarios

Secretaría de Planeación Departamental: Revisó y viabilizó el proyecto. Se deben gestionar los recursos ante el gobierno nacional. Código BPIN 2018-73000-0001 (23 de abril de 2018).

Valor del proyecto: \$1.010.000.000

Responsables Gestión de Recursos: Secretaría de Ambiente y Gestión del Riesgo y Alcaldía Municipal

En conjunto con la SAGER se están realizando las actualizaciones pertinentes al proyecto, con el fin de encaminar a las entidades correspondientes la gestión de los recursos objeto del mismo. Todo esto teniendo en cuenta las recomendaciones del UNGRD.

✓ **ADQUISICIÓN DE EQUIPOS PARA LOS ORGANISMOS DE SOCORRO ESPECÍFICOS PARA INUNDACIONES Y RESCATE EN ESTRUCTURAS COLAPSADAS**

Responsable: Gobernación del Tolima y Alcaldía

La Alcaldía Municipal: El proyecto se encuentra viabilizado a espera que se realice la cofinanciación del proyecto y se ejecute para posterior entrega a los cuerpos de socorro del municipio. El valor de este proyecto es de \$ 278.504.600.

El secretario de Planeación y desarrollo del municipio ingeniero DIEGO ARMANDO CRUZ VASQUEZ, aprovecha y le dice al representante de Bomberos que el señor Alcalde hizo un esfuerzo y asigno una partida de \$8.000.000 de pesos para la compra de unos equipos de acuerdo a la solicitud presentada por Bomberos Voluntarios.

Con respecto a la sobretasa bomberil, el Alcalde manifiesta que hay \$5.000.000 del año pasado, hasta que no se llame nuevamente al concejo municipal y esta corporación autorice a hacer el traslado de movimientos de recursos, no se puede transferir, se puede ver más adelante si se puede anexar al convenio que se va a realizar.

✓ **CONSULTORÍA PARA EL AJUSTE Y ACTUALIZACION DEL PLAN MAESTRO DE ALCANTARILLADO SANITARIO Y PLUVIAL EN EL MUNICIPIO DE VILLARRICA TOLIMA.**

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Responsable: EDAT S.A. E.S.P. OFICIAL

Contrato 062 adjudicado el día 14 de Febrero del 2018.

✓ *ESTUDIO HIDROLÓGICO E HIDRÁULICO, DISEÑOS Y EJECUCIÓN DE LAS OBRAS CIVILES EN LA QUEBRADA EL BOTADERO:*

Ya se adjudicó el proceso de consultoría el día 20 de Junio de 2018 al Consorcio Villarrica, cuyo representante legal es JAVIER ANTONIO MILLAN LOPEZ, "CONSULTORIA PARA LA ELABORACION DEL ESTUDIO HIDROLOGICO E HIDRAULICO Y ELABORACIÓN DE LOS DISEÑOS DE LAS OBRAS HIDRAULICAS DE PROTECCIÓN Y CONDUCCIÓN DE LAS QUEBRADAS EL BOTADERO, NNI Y NN2 UBICADAS AL INTERIOR DEL PERIMETRO URBANO DEL MUNICIPIO DE VILLARRICA DEPARTAMENTO DEL TOLIMA" \$157.860.191.

✓ *REFORESTAR LA RIVERA DE LA QUEBRADA EL BOTADERO 1000 M AGUAS ARRIBA DEL BOX CULVERT UBICADO EN LA CARRERA 6 ENTRE CALLES 5 Y 6 DEL CASCO URBANO DEL MUNICIPIO:*

Cortolima formuló el proyecto y lo presentó al Ministerio de Ambiente, el día 24 de abril, con el Radicado No 2018-009969. Se espera respuesta favorable por parte de este Ministerio. Este proyecto tiene un valor de \$ 457.000.000.

✓ *REPOSICION DE 100 m DE ALCANTARILLADO DE AGUAS NEGRAS AFECTADOS POR LA OLA INVERNAL Y CONSTRUCCION DE 61 m ALCANTARILLADO PLUVIAL EN EL MUNICIPIO DE VILLARRICA TOLIMA*

Responsable: Municipio de Villarrica

Actividad ejecutada en un 100%.

✓ *ADECUACIÓN Y DOTACIÓN DEL CENTRO DE SALUD EN EL CORREGIMIENTO DE LOS ALPES*

Responsable: Ministerio de Salud y de la Protección Social apoya Secretaria de salud Departamental y Hospital la Milagrosa

El proyecto de infraestructura física fue presentado por el municipio de Villarrica, fue devuelto por no cumplir con requisitos, dentro de los cuales está el de la falta de estudio de suelos y otros, teniendo en cuenta que incorporaron un componente de construcción. Cuando el proyecto es concebido como adecuación, no requiere de estudios técnicos para su viabilidad y posterior ejecución. El proyecto fue devuelto al municipio el 9 de abril de 2018, por no cumplir ciertos requisitos. Valor del proyecto: \$1 18.143.378. Actualmente se está estructurando y modificando, teniendo en cuenta las observaciones dadas para una nueva presentación.

✓ *ADQUISICIÓN DE UNA AMBULANCIA*

RESPONSABLE: Ministerio de Salud y Protección Social Apoya Secretaria De Salud Departamental

Proyecto ajustado por parte del municipio con un aporte final del 70% por parte del Ministerio y un 30% por parte del Departamento, fue radicado en la Secretaría de Salud el 16 de abril de 2018 y el día 18 de abril será radicado en el Ministerio de Salud, el Valor Proyecto es de \$188.000.000.

En este momento el Ministerio de Salud y Protección Social ya hizo la contrapartida directamente al Departamento, se está en le espera de que el Departamento coloque el 30% restante y así poder dar cumplimiento a esta acción,

✓ **PROCESO DE ANALISIS E IMPLEMENTACION DEL ESTUDIO PARA LA EVALUACION DEL RIESGO FÍSICO POR MOVIMIENTOS EN MASA EN EL CASCO URBANO**

Responsable: SAGER

Basados en los antecedentes del municipio, la mala planificación que se ha presentado años atrás a repercutido en este momento y seguirá repercutiendo. Con medidas como las hasta ahora mencionadas lo que se pretende es empezar a planificar el municipio, aquí deben estar involucrados dos actores principales que son la comunidad y el estado (con respecto al estado son tres entidades: entidad territorial, Departamental y la Nacional) se ha ganado terreno con respecto a que la Unidad Nacional, pues ya conoce la situación del municipio y quien debe liderar este proceso es la Gobernación del Tolima.

El cumplimiento de esta actividad se inició con la reunión de socialización del estudio de riesgo físico por movimientos en masa del casco urbano de Villarrica, con el apoyo de la doctora MARTHA CALVACHE del Servicio Geológico Colombiano, ante la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres UNGRD, y otras entidades del nivel regional, llevada a cabo el 11 de mayo de 2018. Posteriormente, se llevó a cabo un taller para la formulación del Plan Integral para la Gestión del Riesgo de Desastres del municipio de Villarrica, bajo la coordinación de la UNGRD, dejando claro que este proceso debe ser dirigido, liderado y coordinado por el Departamento.

Fue enviado un primer documento del plan integral para la gestión del riesgo de desastres a la UNGRD para su revisión y observaciones, en la misma se definen las actividades y responsables del nivel municipal, regional y Nacional.

Las líneas de intervención de la fase de Recuperación para el Desarrollo del PAE, son acciones que dependen de la ejecución y cumplimiento de este plan.

Cabe aclarar que el proceso que se está realizando actualmente por la Administración Municipal la mayoría de los resultados no se verán prontamente, estos se verán a mediano y largo plazo, pueden pasar dos, tres, administraciones o más, pero es fundamental que estas administraciones sigan empoderándose y trabajando una línea y está es, la que es la que se está dejando establecida por esta administración, así se verán los resultados más adelante.

Este es el avance presentado por la Secretaria de Planeación y Desarrollo con respecto a las actividades que se han desarrollado y gestionado, tanto internamente como a nivel departamental y nacional.

El Secretario de Planeación y Desarrollo, Diego Armando Cruz Vásquez, agradece la atención prestada, y expresa que aunque se ha avanzado, aún falta dar un cumplimiento total a este Plan para retornar a la normalidad, de conformidad con el párrafo del artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, la declaratoria de calamidad pública podrá prorrogarse por una vez y hasta por el mismo término, previo concepto favorable del Consejo territorial (Municipal, para este caso) para la Gestión del Riesgo.

En conclusión, el señor Alcalde de Villarrica con base en la información presentada, pone a consideración de los miembros del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres-CMGRD, de Villarrica, la prórroga de la Declaratoria de Calamidad Pública expedida mediante Decreto No 108 de diciembre 29 de 2017, por un plazo adicional de seis (6) meses; Propuesta que es aprobada por unanimidad por los miembros del CMGRD.

(...)"

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

De acuerdo a lo anterior, puede observarse que, para ese momento, se desarrollaron algunas acciones de corto y mediano plazo, para conjurar la crisis, pero en ningún momento para solucionarla en forma definitiva, situación evidente, pues aún no se había tomado la decisión de la reubicación del Municipio, la cual tal como se precisó solo se tomó a partir de la sesión de ese comité celebrada el 19 de julio de 2018.

En esa medida, encuentra la Sala que en efecto se produjo la vulneración y afectación a los derechos colectivos invocados por los habitantes del Municipio de Villarrica, quienes ven cómo pasan los años sin que se protejan sus derechos y bienes, encontrándose en un constante riesgo y amenaza, pues para este momento (año 2022), no hay prueba que permita evidenciar que efectivamente se dio cumplimiento al “Plan Integral de Gestión del Riesgo de Villarrica” – objetivo principal reubicación del Municipio –, es más, no existe registro alguno dentro del plenario que permite inferir la ejecución final de la reubicación de todo el Municipio, todo lo contrario, se evidenció una serie de conflictos entre las entidades del orden municipal, departamental y nacional para asumir las responsabilidades en esta problemática, cuando es indudable que tanto el Municipio de Villarrica como el Departamento del Tolima, activaron sus comités de gestión del riesgo y desastres, conforme lo exige la Ley 1523 de 2012, pero fue necesario dejar constancia de que sus capacidades para brindar la solución definitiva habían sido sobrepasadas en todos los ámbitos institucionales, administrativos, financieros y técnicos, por lo que precedieron a solicitar el apoyo debido a las autoridades del orden nacional y a las pertenecientes al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

De ahí que, según las situaciones fácticas ya reseñadas, los elementos probatorios de orden técnico expuestos, especialmente, ante la falta de prueba que acredite la reubicación del Municipio de Villarrica, es posible para la Sala inferir que persiste la vulnerabilidad y riesgo de deslizamiento por movimientos en masa, inundaciones, la destrucción de las viviendas y de las edificaciones municipales, al igual que no se cuenta con servicios públicos vitales como acueducto, alcantarillado y red vial, por lo que se ha vulnerado el derecho e interés colectivo previsto en el literal “g) *La seguridad y salubridad públicas*”, al igual que el contemplado en el literal “h) *El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.*”

De la misma manera, la Sala encuentra suficiente prueba para concluir la vulneración al derecho e interés colectivo establecido en el literal l) “*El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.*”; esto debido a la evidente amenaza en la que se encuentran los habitantes de todo el Municipio de Villarrica (Tolima), ya sea por razones propias de la naturaleza como por acción u omisión del Estado, lo que genera en cada época de lluvias el colapso del alcantarillado al incrementarse los afluentes hídricos que destruyen la infraestructura y obras mitigación, generándose inundaciones y provocando movimientos de masa que destruyen las viviendas que actualmente habitan allí, por lo que tal como se ha explicado, los riesgos que afrontan las personas que habitan ese municipio, sin duda son riesgos no mitigables. Problemática que bajo los criterios de las mismas autoridades de orden nacional, departamental, municipal y ambiental se encuentra debidamente identificados y constituye un riesgo inobjetable que debe ser resuelto.

7.2. Responsabilidad de las entidades demandadas y vinculadas.

Acorde con la declaración de protección de los derechos colectivos antes indicados, se asignarán responsabilidades, tomando como principales obligados al Municipio de Villarrica (Tolima), al Departamento del Tolima, a la autoridad ambiental

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

CORTOLIMA y a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en el marco de sus respectivas competencias, así como, a los demás demandados y vinculados, según se expondrá a continuación.

No obstante, debe resaltarse que tal como se resaltó en el acápite de esta providencia “5.1. *Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.*”, la problemática gira entorno a fenómenos naturales de alto nivel de complejidad, cuyo tratamiento debe avocar o exigir a las todas las entidades actuar en el ámbito de sus competencias; ello en aplicación de los principios de complementariedad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, principios estos, reconocidos en el artículo 288 de la Constitución Política como rectores del ordenamiento territorial, así como, dentro del Sistema Nacional de Gestión de Desastres conforme lo determinó la Ley 1523 de 2012.

7.2.1. Municipio de Villarrica.

Respecto del Municipio de Villarrica debe indicarse que es el primer y principal obligado acorde con los artículos 8, 80, 313, y 315 de la Carta Política, en armonía con los arts. 40, 42, 43, 51, 54, 57, 59, 60, 62 y 63 del Decreto 1333 de 1986; 3º de la Ley 136 de 1994⁷¹; 69 de la Ley 9ª de 1989⁷²; 5, 6, 8, 9 y siguientes de la Ley 388 de 1997, 1º de la Ley 810 de 2003⁷³, Ley 715 de 2001 y la Ley 1523 de 2012, entre otras disposiciones normativas que tiene relación con la organización del territorio municipal y con la prestación de servicios esenciales de sus habitantes.

⁷¹ **Artículo 3º. Funciones de los municipios.** Corresponde al municipio: 1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley. 2. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia. Los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario; 3. Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal. 4. Elaborar e implementar los planes integrales de seguridad ciudadana, en coordinación con las autoridades locales de policía y promover la convivencia entre sus habitantes. [...] 9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años. 10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley. [...] 23. En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales. [...]

⁷² **Ley 9ª de 1989, artículo 69º.** - Los alcaldes municipales, el del Distrito Especial de Bogotá y el Intendente de San Andrés y Providencia, de oficio, o a solicitud de cualquier ciudadano directamente o por conducto de la Personería Municipal, podrán iniciar las acciones policivas tendientes a ordenar la desocupación de predios y el lanzamiento de ocupantes de hecho cuando el propietario o su tenedor no haya incoado la acción a que se refiere la Ley 57 de 1905 y su Decreto Reglamentario 992 de 1930, siempre que la ocupación o los asentamientos ilegales que se hayan efectuado, se estén llevando a cabo o que sea previsible determinar que se efectuarán, a juicio del Alcalde o Intendente, atenten o puedan presentar riesgo para la comunidad o cualquier ciudadano o vayan contra las normas de urbanismo y planeación de la localidad. Los Alcaldes y el Intendente o quienes hagan sus veces, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 11 de 1986, podrán iniciar de oficio la acción a que se refiere el artículo anterior cuando se presenten ocupaciones de hecho o asentamientos ilegales en las cuales, de conformidad con los reglamentos de usos del suelo o las condiciones físicas del terreno, no esté permitido adelantar construcciones, no sean aptas para ello o de alguna forma presenten riesgos para la seguridad, la tranquilidad o la salubridad de la comunidad. (...)

⁷³ **Artículo 1º. El Artículo 103 de la Ley 388 de 1997** quedará así: Artículo 103. Infracciones urbanísticas. Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas. Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia. Los municipios y distritos establecerán qué tipo de amoblamiento sobre el espacio público requiere de la licencia a que se refiere este artículo, así como los procedimientos y condiciones para su expedición. En los casos de actuaciones urbanísticas, respecto de las cuales no se acredite la existencia de la licencia correspondiente o que no se ajuste a ella, el alcalde o su delegado, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de todas las obras respectivas, hasta cuando se acredite plenamente que han cesado las causas que hubieren dado lugar a la medida.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

En ese mismo sentido, sin discusión alguna es el obligado a ejecutar las disposiciones contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Villarrica, situación inherente a las modificaciones que se realizaron o realizarán como consecuencia de la reubicación o reasentamiento del Municipio, sumado a que, al adecuarse dichas normas las mismas no solo deben incorporar las conclusiones y recomendaciones de estudio entregado por el Servicio Geológico Colombiano, sino también las disposiciones de orden ambiental que sean necesarios para el reasentamiento.

Sumado a ello, la Ley 388 de 1997 precisa que el componente urbano del plan de ordenamiento territorial debe contener por lo menos los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación, situación que planamente se aplica en este caso, pero en grandes dimensiones, pues no solo se reubicará un grupo de habitantes en riesgo, sino deben adecuarse el plan de ordenamiento territorial, en tal medida, para propender por la reubicación total del Municipio de Villarrica.

También es preciso resaltar que, sobre la responsabilidad de los municipios, con respecto a la prevención y atención de desastres dentro de su jurisdicción, la Ley 715 de 2001 estableció:

“ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

(...)

76.9. En prevención y atención de desastres

Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.”

Adicional a esas consideraciones obligacionales, bajo su responsabilidad se encuentra en el marco territorial la conducción de las herramientas dadas por el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (en adelante SNPAD) de la Ley 1523 de 2012, como quiera que debe articularse con los demás agentes del sistema, entre ellos: i) implementar los procesos de gestión del riesgo en el municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción, ii) integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública y iii) honrar los estándares del principio de solidaridad en estas materias (arts. 12, 14 y 60 de la Ley 1523 de 2012).

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

7.2.2. Departamento del Tolima.

La Sala considera sin duda alguna que el Departamento del Tolima también tiene una función principal dentro de esta problemática, ante la evidente falta de capacidad institucional, administrativa, técnica y financiera del Municipio de Villarrica, pues según los artículos 298⁷⁴ y 300⁷⁵ de la Constitución le fue asignada plena autonomía para la administración de los asuntos seccionales, de planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, especialmente, la posibilidad de expedir a través de las asambleas departamentales, disposiciones para apoyo financiero y crediticio a los municipios, al igual que, le fue encomendado funciones de orden administrativo, de coordinación y complementariedad de la acción municipal, siendo aquel intermediario entre la Nación y los Municipios para la prestación de los servicios que le han sido encomendados.

En esa misma línea obligacional, la Ley 715 de 2001, estableció en cuanto a la función de complementariedad de los Departamentos que:

“ARTÍCULO 74. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS EN OTROS SECTORES. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.

Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:

(...)

74.1. Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios.

74.2. Promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental.

74.3. Administrar los recursos cedidos por la Nación, atendiendo su destinación legal cuando la tengan.

74.4. Promover la armonización de las actividades de los Municipios entre sí, con el Departamento y con la Nación.

74.5. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.

⁷⁴ ARTICULO 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

⁷⁵ Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

(...)

2. Expedir las disposiciones **relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios**, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.

3. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.

(...)

5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.

8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

9. Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales.

10. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la Ley.

12. Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la Ley.

Los planes y programas de desarrollo de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales. Las ordenanzas a que se refieren los numerales 3, 5 y 7 de este artículo, las que decretan inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del Departamento o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

74.6. Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad.

74.7. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios que deben prestarse en el departamento.

(...)"

Conforme a lo anterior, el Departamento dentro del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, tal como se indicó en esta providencia en el acápite "5.1. *Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.*", según el artículo 13 de la Ley 1523 de 2012, le corresponde la proyección de la política del Gobierno Nacional sobre este asunto, igualmente responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y el manejo de desastres en todo su territorio, integrar en la planificación departamental las acciones y estrategias en materia de gestión del riesgo, especialmente, en el plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad, y, coordinar con los municipios de su territorio este asunto de manera concurrente y efectivamente, en forma subsidiaria.

Sin embargo, esta subsidiariedad debe entenderse como aquel trabajo mancomunado, coordinado y constante del Departamento y el Municipio ante la presente problemática, pues no hablamos de un suceso de menor consideración, sino, estamos frente a un nivel de riesgo y amenaza que atenta contra la vida y bienes de todos los habitantes del Municipio de Villarrica, lo que en forma evidente exige una participación positiva y totalmente activa del Departamento del Tolima, a través de su Gobernador y todas sus secretarías en los campos de asesoramiento, acompañamiento, orientación, cofinanciación, formulación e implementación, pues ambos funcionarios tanto el alcalde como gobernador deben:

"Artículo 32⁷⁶: Planes de Gestión del Riesgo. 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 37. Planes departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo y estrategias de respuesta. 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 jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta nacionales. El plan y la estrategia, y sus actualizaciones, serán adoptados mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, según el caso en un plazo no mayor a noventa (90) días, posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley.

Parágrafo 1°. Los planes de gestión del riesgo y estrategias de respuesta departamentales, distritales y municipales, deberán considerar las acciones específicas para garantizar el logro de los objetivos de la gestión del riesgo de desastres. En los casos en que la unidad territorial cuente con planes similares, estos deberán ser revisados y actualizados en cumplimiento de la presente ley.

⁷⁶ Ley 1523 de 2012.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Parágrafo 2°. Los programas y proyectos de estos planes se integrarán en los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas y de desarrollo departamental, distrital o municipal y demás herramientas de planificación del desarrollo, según sea el caso.

7.2.3. Corporación Autónoma Regional del Tolima “CORTOLIMA”

La Corporación Autónoma Regional del Tolima “CORTOLIMA”, tiene establecida sus obligaciones principales como autoridad ambiental en la Ley 99 de 1993, entre otras, pero dentro las trascendentales para el presente asunto, encontramos las siguientes:

“Artículo 30: Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

(...)

Artículo 31: Funciones: Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: (...)

1) Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;

2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

3) Promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;

4) Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;

5) Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;

6) Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;

7) Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

y científico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables;

8) Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional;

9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

(...)

11) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.

12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

(...)

17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados;

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;

Cuando se trate de obras de riego y avenamiento que de acuerdo con las normas y reglamentos requieran de Licencia Ambiental, ésta deberá ser expedida por el Ministerio del Medio Ambiente.

20) Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;

(...)

26) Asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental que deban desarrollarse con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías o con otros de destinación semejante;

(...)

29) Apoyar a los concejos municipales, a las asambleas departamentales y a los concejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Nacional;

30) Las demás que anteriormente estaban atribuidas a otras autoridades, en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en cuanto no pugnen con las atribuidas por la Constitución Nacional a las entidades territoriales, o sean contrarias a la presente ley o a las facultades de que ella inviste al Ministerio del Medio Ambiente.

31) Sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 numeral séptimo de la Constitución Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente.

(...);

Igualmente, respecto a la reglamentación de los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, tenemos el Decreto 1640 de 2012, en donde también establece obligaciones sobre este particular a CORTOLIMA. De la misma manera, recordemos que la Ley 1523 de 2012, determina que Corporación Autónoma Regionales hacen parte del SNPAD, por lo que deben participar activamente en el modelo de gestión de recursos y planeación estatal para enfrentar los acontecimientos desastrosos que pueda provocar la naturaleza, son pertinentes los mandatos de los arts. 31 y 60 de la Ley 1523 de 2012.

En ese sentido, CORTOLIMA al ser la autoridad que define las políticas del medio ambiente en el orden territorial, debe participar activamente en la planeación y elaboración y ejecución del plan de reubicación o reasentamiento del Municipio de Villarrica, precisamente para que en dicho proceso contemple la “*defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales no renovables*”, tal como lo precisa explícitamente el numeral 20 del artículo 31 de la Ley 99, por lo que ese ejercicio debe realizarse en concurrencia con la competencia atribuida a los municipios y departamentos en todas las actividades, obras de infraestructura y proyectos que se desarrollaran y que puedan generar deterioro ambiental, máxime cuando su labor constituye también la inspección, vigilancia, seguimiento y control de los recursos renovables y no renovables.

7.2.4. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Debe reiterarse lo indicado en el acápite “*5.1. Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.*”, en donde se resaltó que la finalidad de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres era encargarse de la coordinación y transversalidad en aplicación de las políticas de gestión del riesgo

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

de desastres – Decreto 4147 de 2011 -, es decir, bajo su responsabilidad se encuentra la dirección de la implementación de la gestión del riesgo de desastres en atención a las políticas de desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNPAD -.

Específicamente, el Decreto 4147 de 2011 establece en su artículo 4° las funciones de esa entidad, al señalar que:

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

1. Dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD, hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial.

2. Coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.

3. Proponer y articular las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales de gestión del riesgo de desastres, en el marco del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD y actualizar el marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD.

4. Promover la articulación con otros sistemas administrativos, tales como el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Sistema Nacional de Bomberos, entre otros, en los temas de su competencia.

5. Formular y coordinar la ejecución de un plan nacional para la gestión del riesgo de desastres, realizar el seguimiento y evaluación del mismo.

6. Orientar y apoyar a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo de desastres y asesorarlos para la inclusión de la política de gestión del riesgo de desastres en los Planes Territoriales.

7. Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones en materia de su competencia.

8. Prestar el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.

9. Gestionar, con la Unidad Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, la consecución de recursos para fortalecer la implementación de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el país.

10. Administrar y mantener en funcionamiento el sistema integrado de información de que trata el artículo 7° del Decreto-ley 919 de 1989 o del que haga sus veces, que posibilite avanzar en la gestión del riesgo de desastres.

11. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la entidad.

PARÁGRAFO. *Entiéndase la gestión del riesgo de desastres como el proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito*

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.”

De otra parte, esa entidad tiene una estructura plenamente definida dentro de las cuales encontramos las Subdirecciones para el conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo del riesgo⁷⁷, las cuales tienen entre otras funciones relevantes para este asunto “asesorar y brindar asistencia técnica a departamentos y municipios en la formulación de proyectos tendientes” a mejorar el conocimiento del riesgo, la reducción y manejo del mismo, tal como podemos observarlo:

“ARTÍCULO 17. Funciones de la Subdirección para el Conocimiento del Riesgo. Son funciones de la Subdirección para el Conocimiento del Riesgo, las siguientes:

1. Diseñar, promover y apoyar la implementación, la continuidad, efectividad y mejora del proceso de conocimiento del riesgo en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD y su articulación con los procesos de planificación del desarrollo.

(...)

3. Promover, en coordinación con las autoridades competentes en la materia, a nivel nacional y territorial, la identificación de las amenazas y de la vulnerabilidad, como insumos para el análisis del riesgo de desastres, así como coordinar el diseño de guías y el uso de lineamientos y estándares para este proceso.

4. Promover y fortalecer el desarrollo de instrumentos de monitoreo del riesgo de desastres a través de las diferentes entidades técnicas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.

(...)

9. Generar insumos técnicos que apoyen la gestión de recursos para la financiación de estudios e investigaciones orientadas al conocimiento del riesgo de desastres por parte de las entidades del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD, así como para la creación de sistemas de monitoreo o el fortalecimiento de los existentes.

(...)

14. Asesorar y brindar asistencia técnica a departamentos y municipios en la formulación de proyectos tendientes a mejorar el conocimiento del riesgo de desastres.

15. Determinar, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación e Información, las necesidades estratégicas de información en materia de Conocimiento del Riesgo para el país y priorizar las necesidades de inversión para su elaboración, captura, actualización y consolidación.

(...)”

ARTÍCULO 18. Funciones de la Subdirección de Reducción del Riesgo. Son funciones de la Subdirección de Reducción del Riesgo, las siguientes:

1. Diseñar, promover y apoyar la implementación, continuidad, efectividad y mejora del proceso de reducción del riesgo en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD, y su articulación con los procesos de planificación del desarrollo.

(...)

3. Generar insumos para la promoción de políticas que fortalezcan el proceso de reducción del riesgo de desastres en los niveles nacional y territorial.

(...)

⁷⁷ Artículo 10 Estructura – Decreto 4147 de 2011.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

6. *Promover a nivel nacional y territorial, la intervención correctiva y prospectiva del riesgo, y la protección financiera frente a desastres, así como coordinar el diseño de guías y el uso de lineamientos y estándares para este proceso.*

7. *Apoyar a las entidades nacionales y territoriales del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD en la gestión de recursos para la financiación de proyectos de reducción del riesgo de desastres.*

(...)

9. *Asesorar y brindar asistencia técnica a departamentos y municipios en la formulación de proyectos para la reducción del riesgo de desastres.*

(...)

11. *Promover y generar insumos para la incorporación de acciones de reducción del riesgo en los diferentes instrumentos de planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la gestión ambiental y los proyectos de inversión en los ámbitos sectorial y territorial, integrando las directrices del Gobierno Nacional de adaptación y mitigación ante el cambio climático.*

12. *Identificar y formular proyectos estratégicos para el país en materia de reducción del riesgo de desastres que promuevan la participación de los distintos niveles de gobierno, los sectores del país y la comunidad.*

(...)

ARTÍCULO 19. Funciones de la Subdirección para el Manejo de Desastres. *Son funciones de la Subdirección para el Manejo de Desastres, las siguientes:*

1. *Diseñar, promover y apoyar la implementación, la continuidad, efectividad y mejora del proceso de manejo de desastres en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD y su articulación con los procesos de planificación del desarrollo.*

2. *Generar insumos para la promoción de políticas que fortalezcan el proceso de manejo de desastres en los niveles nacional y territorial.*

(...)

5. *Promover a nivel nacional y territorial, la preparación para la respuesta y la recuperación frente a desastres, así como definir y coordinar el diseño de guías, lineamientos y estándares para este proceso.*

6. *Orientar y promover acciones de organización para la respuesta, implementación de sistemas de alerta, capacitación, conformación de centros de reserva, mecanismos de albergues temporales, equipamiento, entrenamiento, entre otras tendientes a mejorar la preparación para la respuesta.*

(...)

9. *Elaborar el plan de acción específico para la recuperación (rehabilitación y reconstrucción) en situaciones declaradas de desastre nacional, y efectuar su seguimiento y evaluación.*

(...)

11. *Apoyar a las entidades nacionales y territoriales del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD en la gestión de recursos para la financiación de proyectos de manejo de desastres.*

(...)

13. *Asesorar y brindar asistencia técnica a departamentos y municipios en la formulación de proyectos para el manejo de desastres.*

(...)"

En este orden, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres está obligada a prestar su asesoría, orientación y apoyo en dicha labor, pues así lo determinan sus competencias legales, siendo inadmisibles para este evento aceptar

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

que los procesos de gestión del riesgo solo sean planificados, desarrollados y ejecutados por los entes territoriales y sus Consejos Municipal y Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres, todo lo contrario, la actividad de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, debe ser positiva, activa y coordinada en todos las líneas de acción, no solo en el conocimiento del riesgo, sino también en el reducción del riesgo y el manejo de desastres.

Ahora, no se debe desconocer que la solución definitiva para la crisis o problemática del Municipio de Villarrica – reubicación o reasentamiento -, conlleva un trabajo y esfuerzo de varias entidades, entre ellas, principalmente, la de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres al ser la líder del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, por lo que efectivamente ante la solicitud de apoyo en este proceso, dicha entidad debió en forma efectiva acudir al llamado y desarrollar sus funciones legales, al punto que, debió liderar el proceso al conocer en forma reiterada que, tanto el Municipio de Villarrica como el Departamento del Tolima sobrepasaron sus capacidades institucionales, administrativas, técnicas y financieras para llevar a cabo la reubicación exigida técnicamente, y no solo limitarse a la participación en el proceso de conocimiento del riesgo con el apoyo de la financiación entregada para la realización del estudio de evaluación del riesgo elaborado como consecuencia del Convenio Interadministrativo No. 9677-04-713-2014, alegando que *“es el gobierno departamental, quien debe activar su Consejo de Gestión del Riesgo de Desastres – CDGRD, - como instancia 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 en el municipio, teniendo en cuenta la magnitud de la problemática planteada que desborda las capacidades locales y sin perjuicio del apoyo a nivel nacional ya descrito.”*

Es más, se acreditó en el plenario que tanto las entidades territoriales como los órganos de control, solicitaron de su intervención directa en la planeación, la formulación, la cofinanciación, la ejecución y el seguimiento de las acciones, proyectos y medidas de intervención que se desprenden del “ESTUDIO PARA LA EVALUACIÓN DEL RIESGO FÍSICO POR MOVIMIENTOS EN MASA EN EL CASO URBANO A ESCALA 1:2.000 Y LA ZONIFICACIÓN DE AMENAZA POR MOVIMIENTOS EN MASA DE PARTE DE LA ZONA RURAL A ESCALA 1:10.000 EN EL MUNICIPIO DE VILLARRICA – TOLIMA, PARA LA RECUPERACION INTEGRAL DEL MUNICIPIO DE VILLARRICA – TOLIMA.”, tal como puede observarse de los escritos elevados por el Procurador Judicial II Ambiental y Agrario para el Tolima (Oficio PJAAT-0267 del 9 de abril de 2018⁷⁸ y Comunicación Conjunta del 5 de febrero de 2018), y el oficio suscrito por el Secretario de Ambiente y Gestión del Riesgo del Departamento del Tolima y el Director del Riesgo del Departamento del Tolima (Oficio No. 000181 de 2 de marzo de 2018), máxime cuando precisamente se activó el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres – CDGRD, en donde también se determinó que el Departamento del Tolima, tampoco contaba con la capacidad para afrontar dicha situación, según lo indicado por este organismo en la sesión celebrada el 23 de julio de 2018⁷⁹.

Sumado a ello, también es importante precisa que *“la ordenación del gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo y sus subcuentas, estará a cargo del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, sin perjuicio de la ordenación del gasto que se encuentra dispuesta para la ejecución de los recursos*

⁷⁸ Ver a folio 1878 al 1880 del Tomo 10.

⁷⁹ Ver a folio 2074 al 2078 Tomo 11 – Acta del 23 de julio de 2018.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

destinados para la atención de la emergencia ocasionada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011⁸⁰,

No se desconoce que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres hubiera participado en algunas acciones de conocimiento del riesgo que se probaron dentro del presente proceso, sin embargo, para este momento procesal, las gestiones efectuadas no fueron suficientes para remediar la problemática existente y superar el nivel de riesgo en el que se encuentran los habitantes del Municipio de Villarrica, sumado a que fue puesto en conocimiento de esa entidad la falta de capacidad de los entes territoriales, lo que ameritaba que se liderara el proceso y desarrollaran el plan integral para la recuperación del Municipio de Villarrica, por lo que considera la Sala esta entidad tiene un papel fundamental en la presente problemática, conforme a sus competencias legales.

7.2.5. Carteras Ministeriales: Ministerio de Vivienda, Cuidad y Territorio, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Continuando con el análisis obligacional, es preciso para la Sala resaltar que la Ley 1523 de 2012, definió la gestión del riesgo de desastres, como *“un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible.⁸¹”*, por ello, consideró esta disposición normativa que los responsables de la gestión del riesgo son todas las autoridades y habitantes del territorio, entendiendo como autoridades, aquellas de orden tanto público como privadas y comunitarias, asignándoles el desarrollo y ejecución de los procesos de gestión del riesgo que comprende el conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y, por su parte, también incluyó a todos los habitantes del territorio, como corresponsables de la gestión del riesgo, y por tanto, deben actuar con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes y acatar lo dispuesto por las autoridades⁸².

En ese contexto, respecto de las carteras ministeriales vinculadas, no hay duda alguna que tienen obligación en cada uno de los proyectos que se desarrollarán desde su ámbito de competencia, pues es necesaria su intervención, apoyo, orientación, aprobación y confinación para llevar a cabo la reubicación del Municipio de Villarrica. En primer lugar, porque dichas entidades deben actuar bajo el marco de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad definidos en el artículo 3° de la misma ley; en segundo lugar, porque todos los Ministerios hacen parte del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo, y específicamente, pertenecen al Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, el cual es la instancia superior para orientar el sistema nacional, sumado a ello, y en tercer lugar, porque según el artículo 73 de la Ley 1523 de 2012, el *“Gobierno Nacional a través del cualquiera de sus ministerios podrán adquirir total o parcialmente los bienes inmuebles o derechos reales que sean indispensables para adelantar el plan de acción específico, por negociación directa con los propietarios o mediante expropiación por vía administrativa, previa indemnización.”*, actividad que será necesaria según el

⁸⁰ Parágrafo del artículo 48 de la Ley 1523 de 2012 “Administración y Representación” del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

⁸¹ Artículo 1 de la Ley 1523 de 2012.

⁸² Ver el artículo 2 y numeral 1 del artículo 6 de la mencionado Ley.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

plan integral que presentó el Municipio de Villarrica para cumplir con el objetivo de la reubicación.

Además, porque existen particularidades dentro del plan de acción específico para la reubicación del Municipio de Villarrica que requieren, por un lado, soluciones de vivienda, obras para acueducto y alcantarillado, vías, instituciones prestadoras del servicio de salud, educación, entre otras, que exigen la participación activa de las carteras ministeriales.

7.2.6. Fondo de Adaptación.

El Fondo de Adaptación afirma no tiene competencia en la problemática planteada, comoquiera que se encarga de la *“fase tres de recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de la niña 2010-2011”*, es decir, según su criterio a esa entidad no se le puede endilgar una responsabilidad pues la causa eficiente de la vulneración de derechos colectivos no guarda relación directa con las circunstancias generadas por el fenómeno de la niña, conforme lo establece el Decreto Ley 4818 de 2010.

La alegación anterior, no la comparte esta Corporación, debido a que el Fondo de Adaptación a partir del año 2015 con la expedición de la Ley 1753 de 2019 por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, hace parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres asignándosele las siguientes competencias o funciones que tiene plena relación con el presente asunto, según se extrae del artículo 155 del mentado decreto ley:

***“ARTÍCULO 155. Del Fondo Adaptación.** El Fondo Adaptación, creado mediante Decreto-ley 4819 de 2010, hará parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012.*

Los contratos para la construcción y reconstrucción necesarios para la superación de los efectos derivados de la ocurrencia de desastres naturales a cargo del Fondo Adaptación, y en general todos aquellos necesarios para la ejecución de estas actividades, se regirán por el derecho privado. Lo anterior, con plena observancia de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de la facultad de incluir las cláusulas excepcionales a que se refieren los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y de aplicar lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. La excepción a la aplicación del Estatuto General de Contratación Pública para los contratos a que se refiere el presente inciso, estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2018.

El Fondo Adaptación podrá estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y en coordinación con los respectivos sectores, además de los que se deriven del fenómeno de la Niña 2010-2011, con el propósito de fortalecer las competencias del Sistema y contribuir a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado.”

Entonces, al analizar dicha norma fácilmente puede extraerse que a partir de la expedición del Plan Nacional de Desarrollo, su función no solo atañe a los eventos del fenómeno de la niña 2010-2011, sino que también es posible imputársele responsabilidad para eventos después de esa fecha al ser el encargado de estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, tal como es el presente evento, al punto que, probatoriamente existe prueba que permite evidenciar su participación en varios comités de gestión del riesgo dentro de la problemática de la presente acción popular, sin que dentro de

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

los comité de gestión del riesgo en los que ha participado alegue su falta de competencia en la materia, por lo que puede en este caso, radicarse proyectos para conjurar la crisis del Municipio de Villarrica.

Sumado a ello, al analizar el escrito de alegaciones conclusivas, efectivamente el Fondo de Adaptación acepta que tiene dicha función a partir de la Ley 1753 de 2015, sin embargo, precisó que es una facultad discrecional debido a que la norma estableció que “**PODRÁ**” estructurar y ejecutar proyectos integrales de reducción del riesgo, llamando la atención de que en la Ley 1523 de 2012, se establece una responsabilidad a cargo de todas las entidades que pertenecen al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, circunstancia que no se discute, sin embargo, al ser una problemática de tan alto nivel de consideración, lo que conlleva la reubicación total de un Municipio, considera la Sala que deben actuar todas las entidades que pertenecen al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, inclusive el Fondo de Adaptación, pues los recursos para llevar a cabo dicha tarea son importantes y las entidades territoriales no cuenta con la capacidad financiera para ello, entonces, la participación en la cofinanciación de este proyecto se convierte en una garantía para la protección de los derechos colectivos y la vida misma de los habitantes del Municipio de Villarrica.

7.2.7. Departamento para la Prosperidad Social

Conforme a los antecedentes expuestos, esta entidad fue vinculada a la presente acción popular en forma oficiosa, mediante providencia del 14 de julio de 2016, en donde claramente se concluyó que era llamada a juicio atendiendo a que contaba con “*recursos económicos para apoyar eventuales procesos que deben adelantar las familias en condiciones más vulnerables del Municipio de Villarrica*”, circunstancia que refuerza con mayor ahínco este criterio vinculante conforme los resultados del estudio presentado por el Servicio Geológico Colombia, toda vez que la población que fue objeto de análisis tiene condiciones específicas de alto nivel de vulnerabilidad y pobreza, haciéndose indispensable que dentro del marco de competencia del Departamento para la Prosperidad Social asuma la atención de esta población, toda vez que esta entidad, tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes⁸³.

Sumado a ello, en el artículo 4 del Decreto 2094 de 2016, están claramente definidas funciones para la atención en condición de vulnerabilidad y extrema pobreza, tal como podemos observarlo:

“ARTÍCULO 4. Funciones. Son funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, además de las que determina la Ley 489 de 1998 y demás disposiciones legales, las siguientes:

1. Formular, dirigir, coordinar, ejecutar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a que se refiere el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

⁸³ Decreto 2094 de 2016.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

(...)

3. Impartir directrices a las entidades del Orden Nacional para la intervención de las poblaciones focalizadas por el Departamento, en el ámbito de las competencias de cada una de éstas.

4. Adoptar y ejecutar planes, programas, estrategias y proyectos para gestionar y focalizar la oferta social de las entidades del Orden Nacional en el territorio, con criterios de eficiencia y eficacia, para garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida.

5. Adoptar y ejecutar planes, programas, estrategias y proyectos para la población en situación de pobreza y pobreza extrema, vulnerable y víctima de la violencia, a través del acompañamiento familiar y comunitario que contribuyan a la inclusión social y reconciliación.

6. Establecer esquemas de seguimiento, monitoreo y evaluación a la ejecución de las políticas, planes y proyectos de competencia del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, en coordinación con las entidades responsables en la materia.

7. Promover la innovación social a través de la identificación e implementación de iniciativas privadas y locales, entre otras, dirigidas a la inclusión social y productiva de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, vulnerable y víctima de la violencia.

(...)"

En ese orden, las competencias del Departamento para la Prosperidad Social, permiten a esa entidad participar activamente dentro del proceso de reubicación del Municipio dentro del campo del orden social, productividad, reactivación económica, entre otros aspecto, buscando atender a esta población con la oferta institucional, debido a que además de tener un nivel de pobreza considerable, deben ser abandonar sus hogares y ser reubicados en un lugar seguro, lo que generará un impacto considerable en sus vida, por lo que es necesario su intervención precisamente para establecer estrategias, proyectos, políticas en forma coordinada con los entes territoriales para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del Municipio de Villarrica.

7.2.8. Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima “EDAT” S.A.

Sobre esta entidad, debe resaltarse que es el gestor del Plan Departamental de Aguas del Tolima y cumple funciones específicas contenidas en el Decreto 1077 de 2015, a través del cual le fue asignado funcionalmente el proceso de estructuración, formulación, seguimiento y supervisión de todos los proyectos que se encuentran en ejecución dentro del plan departamental de aguas del departamento del Tolima, los cuales se dirigen al sector de agua potable y saneamiento, apuntándole a la consultoría y construcción de planes maestros de acueducto y alcantarillado en el sector urbano y rural de todo el territorio, así mismo, brindan la asesoría necesaria para la estructuración de proyectos para la adquisición de vehículos compactadores de basuras para los diferentes municipios del departamento, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de toda la población. También realiza el respectivo acompañamiento, visitas técnicas, asesoría, gestión, y desarrollo de alternativas y soluciones en lo que se refiere a acueducto, alcantarillado, aseo y saneamiento básico para cada uno de los municipios vinculados al plan departamental de aguas del departamento del Tolima.

Bajo ese contexto funcional, se puede apreciar que el Municipio de Villarrica en varias oportunidades ha presentado proyectos para la rehabilitación de tramos del alcantarillado, así como, para estudios de diseño y construcción de redes de

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

alcantarillado, los cuales han sido aprobados por la EDAT, tal como puede apreciarse del acta del 29 de mayo de 2015 del Comité Directivo del Programa de Agua para la Prosperidad – PAD PDA del Tolima⁸⁴; si bien es cierto, esta entidad no tiene relación directa con las actividades propias de la reubicación del Municipio de Villarrica, también es cierto, que es necesario la presentación de proyectos ante esta entidad para abordar la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, al punto que, tiene participación en el plan acción específico del municipio como entidad que apoya o asesora ciertas actividades.

Sumado a ello, no se desconoce que las consecuencias de los fenómenos naturales que afronta el municipio afectan directamente todo el sistema de acueducto y alcantarillado, por lo que se requiere de la participación concluyente de la EDAT desde el ámbito de su competencia para atender estos requerimientos, máxime cuando la reubicación conllevará precisamente la instalación de nuevas redes en estos servicios, por lo que deberá esta entidad en forma conjunta y coordinada con la entidad territorial atender estos requerimientos, se aclara no desde el punto de la prestación del servicio público, sino del apoyo de cofinanciación para los proyectos necesarios para abordar y garantizar la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.

7.3. Conclusión.

La Sala accederá a la protección de los derechos e interés colectivos de “*La seguridad y salubridad públicas*”, “*El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.*”, y, “*El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.*”, en razón a que se hace evidente el riesgo inminente en que se encuentra la población del Municipio de Villarrica ante las fallas geológicas e hidrológicas que generan deslizamientos de tierra, se afectan las viviendas, las edificaciones institucionales, las redes viales, el sistema de acueducto y alcantarillado, entre otras consecuencias, por lo que la única solución para garantizar las vidas de los habitantes de este municipio, constituye la reubicación o reasentamiento en un lugar seguro a efectos de que puedan desarrollar sus proyectos de vida y actividades económicas.

Así mismo, tal como se precisó, si bien es cierto que, en atención a los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, la elaboración del plan de acción específico para atender la reubicación definitiva del Municipio de Villarrica, le corresponde principalmente al Municipio de Villarrica y al Departamento del Tolima, también lo es que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, las carteras ministeriales y las demás entidades demandadas y vinculadas están obligadas a prestar su apoyo desde el ámbito de sus competencias, especialmente, en prestar asesoría, orientación y apoyo en las actividades tendientes a la planificación, la formulación, la cofinanciación, la ejecución y el seguimiento a los proyectos que giren en torno al reasentamiento del Municipio de Villarrica.

En razón a ello, se emitirán las ordenes judiciales para que se adopten por parte de las demandas y vinculadas desde sus competencias todas las medidas o acciones administrativas, ambientales, técnicas, presupuestales y financieras necesarias a fin de lograr la reubicación del Municipio de Villarrica en forma progresiva y paulatina, garantizando las necesidades básicas que requiere la comunidad mientras se desarrolla el plan de acción específico.

⁸⁴ Revisar a folio 820 al 834 del Tomo 5.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

En este contexto, debe resaltarse que en el plenario fue remitido “Plan Integral de Gestión del Riesgo”, el cual según el análisis de la Sala tiene como objeto la reubicación del Municipio de Villarrica, por ello, la primera orden judicial, deberá ir dirigida a las entidades territoriales, a la autoridad ambiental y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, para que se efectuó un análisis o diagnóstico detallado sobre el cumplimiento de cada una de las actividades o gestiones determinadas en dicho plan, estableciendo el grado de cumplimiento, las acciones efectuadas, las incumplidas, los responsables, y las causas o motivos de incumplimiento.

Definido este panorama, se deberá elaborarse un “Plan de Acción Específico”, con la participación de todas las entidades demandadas y vinculadas para adelantar el reasentamiento o reubicación del Municipio de Villarrica, a través del cual se deberá tener en cuenta las siguientes recomendaciones dadas por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, para el desarrollo del proceso de reasentamiento o reubicación del Municipio de Villarrica:

“Dentro de la asistencia técnica que la UNGRD ha brindado al municipio de Villarrica, se recomendó por parte de esta entidad, la elaboración del Plan Integral de Gestión del Riesgo de Desastres para el reasentamiento del municipio de Villarrica a partir de la siguiente estructura:

• **ANTECEDENTES**

- ✓ Normativos
- ✓ Técnicos asociados a los escenarios de riesgo.
- ✓ Alcance del Plan (asociado a la implementación de los procesos de la gestión del riesgo.
- ✓ Identificación del problema.

• **OBJETIVOS**

- a. General
- b. Específicos

• **LÍNEAS DE INTERVENCIÓN (acciones, metas, responsables, apoyo, plazos)**

- Conocimiento del Riesgo
- Reducción del Riesgo
- Manejo de Desastres

• **FINANCIACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE RECURSOS, ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA • CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES • ESTRATEGIA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

Igualmente, en nuestra función coordinadora del sistema, acordamos con el ente territorial y con la Gobernación del Tolima, que para poder convocar a las entidades del orden nacional para solicitar su apoyo, se debía avanzar en el componente de "Líneas de Intervención", en el que se determinen con un mayor grado de precisión las acciones y metas en los tres procesos de gestión del riesgo de desastres. Este compromiso, al día de hoy, no se ha cumplido por parte de los entes territoriales.

Las orientaciones para llevar a cabo el proceso de reasentamiento fueron las siguientes:

1. *Lineamientos para el proceso de reasentamiento.*

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

El reasentamiento es un proceso en el que se debe tener en cuenta múltiples dimensiones tanto en el proceso de planificación, como en el de ejecución, para que resulte exitoso.

Las dimensiones que al menos se sugieren tener en cuenta son:

- *Legal*
- *Urbanística*
- *Ambiental*
- *Económica*
- *Social*

De igual manera, el reasentamiento se desarrolla gradualmente y requiere adelantar procesos secuenciales en tiempos y alcances que se renuevan permanentemente. Por lo anterior, esta Unidad sugiere el desarrollo del proceso de reasentamiento de Villarrica Tolima a partir del desarrollo de actividades que se agrupan en cinco (5) fases a saber:

- *Fase de Preparación*
- *Fase de Diagnóstico*
- *Fase de Formulación*
- *Fase de Ejecución*
- *Fase de Seguimiento y Evaluación.*

1.1. FASE DE PREPARACIÓN

Corresponde al periodo de tiempo y actividades que se orientan a disponer de un marco institucional y administrativo antes de iniciar la fase de diagnóstico. En esta fase se debe lograr lo siguiente:

- *Definir la entidad encargada de la coordinación del reasentamiento y las entidades que deben apoyar el proceso en las distintas fases, así como sus responsabilidades.*
- *Determinar el procedimiento administrativo y de contratación para la ejecución de las actividades.*
- *Conformación de un equipo de trabajo en el que participen profesionales para atender las dimensiones que conlleva el proceso (urbanística, ambiental, legal, económica, social, otras).*
- *Establecer mecanismos de información y comunicación con la comunidad que permita socializar los avances del proceso.*
- *Formular el cronograma de actividades de las Fases de Diagnóstico y de Formulación.*
- *Elaborar el presupuesto para las Fases de Diagnóstico (Valor de estudios sociales, ambientales, urbanísticos, prediales y técnicos) y de Formulación (Valor de diseños urbanísticos).*

1.2 FASE DE DIAGNÓSTICO

- *Recopilación de insumos e información secundaria para iniciar el diagnóstico que permita tener una descripción de la situación actual de las actividades y población objeto de reasentamiento.*
- *Revisar en los instrumentos de planificación del municipio y lo del departamento si están contemplados programas y proyectos para el reasentamiento por riesgo de desastres y si en los mismos se destinaron recursos por parte del municipio y/o del departamento.*
- *Verificar si existe gestión que se haya adelantado ante otras organizaciones del orden regional, departamental, nacional o de Cooperación Internacional para la consecución de recursos, y con cuales recursos o apoyos de dicho orden ya cuentan el municipio o el Departamento.*

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

- *Adelantar la caracterización territorial, teniendo en cuenta las dimensiones de un proceso de reasentamiento. Se sugiere adelantar al menos las siguientes actividades:*
 - *Censo población y servicios afectados: Soporte técnico de identificación y priorización de familias y personas y de entidades, servicios y actividades a reasentar (caracterización socio — económica de la población identificando subsidios o programas a los cuales se encuentren incorporadas las familia como por ejemplo: Unidos, Desplazados, Víctimas etc.).*
 - *Inventario físico de viviendas, inmuebles e infraestructuras afectados.*
 - *Avalúos prediales y de infraestructuras y servicios.*
 - *Desarrollo de estudio jurídico — predial de la propiedad: Estudio de títulos (s; son propietarios, poseedores, arrendatarios).*
 - *Identificación de alternativas de lugares potenciales de reasentamiento, teniendo en cuenta estudios de amenaza y riesgos de los lugares de alternativa de reasentamiento, así como las demás dimensiones del proceso.*
 - *Estudio de alternativas de proceso de reasentamiento : a). Reasentamiento total de la población en un solo proyecto, b). Reasentamiento total de la población por etapas.*
 - *Selección del lugar del nuevo asentamiento.*
 - *Definir el objetivo general y objetivos específicos del proceso de reasentamiento. Establecer los impactos en la población y en el territorio, que es objeto de reasentamiento como del área receptora.*

1.3 FASE DE FORMULACIÓN

Se deberá definir y ejecutar por parte de la Alcaldía y de la Gobernación, un Plan de Acción para el Reasentamiento, en el entendido que éste supera las capacidades propias de la administración municipal. Esta Unidad recuerda que los procesos de reasentamiento pueden tener particularidades, dependiendo de las características del evento, del territorio, de las condiciones económicas y sociales de la población, Sin embargo, nos permitimos hacer las siguientes recomendaciones sobre lo que en términos generales se debería tener en cuenta:

Formulación y adopción del Proyecto Urbano del Reasentamiento para el corregimiento que incluye como mínimo:

La definición y reglamentación de instrumentos de gestión del suelo a aplicar (para compra de predios y/o de las mejoras, así como del sitio donde se va a realizar el reasentamiento y/o la reposición de la vivienda).

El desarrollo Componente de Manejo Ambiental.

El ajuste e incorporación al POT de la zona destino del reasentamiento.

La adopción de reglamentación propia del reasentamiento: Ajuste a normas urbanas específicas, respecto de las etapas del mismo.

El diseño urbano del reasentamiento: a. Del proyecto urbano en su conjunto, b. De las infraestructuras (movilidad y servicios), c. De los equipamientos, espacios públicos y paisajismo, d. De las viviendas y usos complementarios.

El diseño de las obras de mitigación de soporte necesarias.

Declaratoria del suelo desalojado como protección y estrategia de gestión e intervención que garanticen que estas áreas no se ocupen. (incluye definición de usos permitidos en dicho suelo).

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

Diseño arquitectónico de edificaciones de uso residencial, comercial, dotacional, y otros definidos en el proyecto.

Cálculo económico financiero de los costos del reasentamiento: del nuevo urbanismo, valor de las nuevas infraestructuras (movilidad y servicios públicos), valor de los nuevos equipamientos (y de su dotación), espacios públicos y paisajismo, costos de la construcción las viviendas y/o de la reposición de viviendas y de construcciones para actividades productivas, valor obras de mitigación y de recuperación de zonas desocupadas.

Definición de provisión temporal de solución de alojamiento para la población afectada.

Definición y adopción de Mecanismos de Compensación para el reasentamiento colectivo: Para la restitución de las viviendas y para compensaciones por suspensión o afectación en las actividades económica (por ejemplo: valor de reconocimiento - VUR, subsidios, compensaciones, etc.).

Plan de Gestión Social y de Reactivación Económica, en el que se contemplen proyectos de generación de ingresos (en el caso de familias en situación de informalidad que deban asumir costos de la formalidad tales como impuestos y servicios, etc).

Definición de estrategia de acompañamiento social durante todo el proceso de reasentamiento.

El Plan debe definir responsabilidades institucionales de la ejecución de actividades de las Secretarías y Departamentos Administrativos de la Gobernación y de las dependencias de la Alcaldía Municipal.

El Plan debe definir los recursos de inversión y cronogramas de ejecución.

Socializar el plan con la comunidad y establecer posibles concertaciones y/o consultas previas.

1.4 EJECUCIÓN DE UN PLAN DE REASENTAMIENTO.

Se reitera que deberá ser la Administración Municipal, por intermedio del Consejo QQ0 Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres el encargado de gestionar y liderar el proceso de ejecución del reasentamiento y de los correspondientes recursos, y superada la capacidad local, se puede solicitar apoyo a nivel departamental (gobernaciones) 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. La ejecución resultará de la aplicación de las determinaciones y alcances del Plan de Acción formulado, para lo cual esta Unidad hace las siguientes recomendaciones sobre las acciones que en términos generales se deberían contemplar:

- *Ejecución de Recursos*
 - *Asignación y gestión de presupuestos y trámite y ejecución y recursos necesarios para implementar el reasentamiento y para la intervención y manejo de zonas desalojadas.*
 - *Adquisición de viviendas en riesgo y/o de los derechos sobre las edificaciones a demoler y/o intercambio de dichas viviendas y bienes por los del nuevo asentamiento (reposición de acuerdo con inventarios y avalúos).*
 - *Adquisición predial de la zona en se va a construir el nuevo asentamiento.*
 - *Habilitación de suelos, y construcción de infraestructuras y edificaciones.*

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, UNGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

- *Habilitación y adecuación de terrenos para nueva implantación y ejecución del obras y proyectos para la construcción del nuevo asentamiento:*
- *Adecuación de terrenos (Considerar los procesos de concertación social, en cuanto a la selección del predio donde se realizará el reasentamiento.*
- *Construcción y conexión de infraestructuras (movilidad servicios públicos).*
- *Construcción del nuevo urbanismo.*
- *Construcción de equipamientos (y su dotación) y construcción de espacios públicos y paisajismo.*
- *Construcción de viviendas y de edificaciones para usos complementarios.*
- *Construcción de obras de mitigación de del riesgo que sean necesarias.*
- *Habilitación de servicios públicos.*
- *Traslado al nuevo asentamiento de acuerdo con estrategia definida en fase de aprestamiento.*
- *Adopción de las medidas y acciones administrativas y de policía por parte de la Alcaldía Municipal, para la evacuación de la población: Orden de evacuación, desalojo y traslado.*
- *Ejecución del traslado de servicios sociales y administrativos y de seguridad al nuevo asentamiento.*
- *Coordinación y ejecución del proceso de traslado y nuevo asentamiento de la población (de los pobladores y de sus actividades). Manejo de áreas y predios desalojados.*
- *Saneamiento predial de áreas desocupadas.*
- *Coordinación de entidades competentes para ejecutar lo relacionado con el destino, intervención y manejo (y demolición) y usos de zonas, inmuebles, predios e infraestructuras desalojadas.*
- *Ejecución de medidas de salvaguarda para que los predios desalojados en desarrollo del proceso de reasentamientos no sean ocupados, hasta su nueva destinación de uso.*
- *Entrega a la autoridad ambiental de áreas desocupadas.*
- *Recuperación y manejo de las zonas desocupadas por el proceso de reasentamiento.*
- *Nueva destinación de uso de zonas desocupadas como suelo de protección.*

De todas maneras, la UNGRD recuerda que los contenidos y alcances de un Plan de estas características se deberán ajustar dependiendo de las condiciones y necesidades municipales específicas y del nivel riesgo y de afectación.

1.5 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.

*Esta fase se desarrollará de manera permanente a lo largo de la ejecución del Plan de Acción para el reasentamiento, con la participación de todas las partes interesadas, y a partir de parámetros e indicadores de seguimiento.
(...)"*

8. CONDENA EN COSTAS

No procede pronunciarse sobre la condena en costas impetrada en el *sub lite* en consideración a que el artículo 188 del CPACA establece que “salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirá por las normas del “Código de Procedimiento Civil”, y es claro que el presente asunto es de interés público, toda vez que se protegen derechos colectivos.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR vulnerados los derechos e intereses colectivos a la seguridad y salubridad pública, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, y, al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de los habitantes del Municipio de Villarrica, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR al **MUNICIPIO DE VILLARRICA, DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – “UNGRD” y CORTOLIMA**, que en el marco de sus competencias, atendiendo los estudios examinados en la parte motiva y otros de que se dispongan, garanticen la reubicación de los habitantes del Municipio de Villarrica a un lugar seguro, donde no resulten amenazados por las fallas geológicas e hidrológicas, a efectos de que puedan continuar desarrollando sus proyectos de vida y actividades económicas.

TERCERO: ORDENAR al **MUNICIPIO DE VILLARRICA, DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – “UNGRD”- y CORTOLIMA**, que en un plazo no mayor a dos (2) meses a partir de la ejecutoria de la presente providencia, en forma coordinada y bajo su liderazgo, conformen una mesa de trabajo o mesas de trabajo para evaluar, analizar, y finalmente, generar un diagnóstico detallado sobre el cumplimiento de cada una de las actividades o gestiones determinadas en el “Plan Integral de Gestión del Riesgo” (2018-2022), estableciendo el grado de cumplimiento de cada actividad, avances, las acciones efectuadas, las incumplidas, los responsables, y las causas o motivos de incumplimiento.

CUARTO: ORDENAR al **MUNICIPIO DE VILLARRICA, DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – “UNGRD”, FONDO DE ADAPTACION y CORTOLIMA**, que en el marco de sus competencias, atendiendo el resultado del diagnóstico exigido en el numeral segundo del resuelve de esta providencia, dentro de un plazo máximo de tres (3) meses contados a partir del vencimiento del plazo del numeral anterior, conformen una mesa de trabajo o mesas de trabajo para que se diseñe, elabore, formulen o establezcan un nuevo “Plan Integral de Gestión del Riesgo” con el fin de ejecutar en forma definitiva la reubicación de los habitantes del Municipio de Villarrica y las recomendaciones del estudio técnico emitido por el Servicio Geológico Colombiano, garantizando durante este proceso las necesidades básicas de la comunidad mientras se desarrolla la reubicación. En dicho plan se deberán determinar las acciones, gestiones o proyectos, el responsable o responsables, las entidades de apoyo, cronograma con detalle de tiempo de inicio y tiempo estimado de finalización, el presupuesto destinado, y el responsable de la cofinanciación o presupuesto.

QUINTO: ORDENAR al **MUNICIPIO DE VILLARRICA, DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – “UNGRD”, FONDO DE ADAPTACION Y CORTOLIMA**, que las

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, UNGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

actividades de planificación, formulación, cofinanciación, y ejecución que se determinen en el nuevo “Plan Integral de Gestión del Riesgo”, deberán desarrollarse hasta su culminación máximo dentro de los 4 años siguientes contados a partir del vencimiento de los dos meses establecidos en el numeral segundo de esta providencia.

SEXTO: ORDENAR al MUNICIPIO DE VILLARRICA, DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – “UNGRD”, FONDO DE ADAPTACION Y CORTOLIMA, que en el proceso de reubicación se garantice viviendas dignas, dotadas de servicios públicos domiciliarios, construidas con sujeción a las acciones urbanísticas pertinentes y los planes de ordenamiento del territorio, que podrán ser objeto de modificaciones, de ser necesario, para lograr la ejecución de esta sentencia y la protección de los derechos colectivos de los habitantes del Municipio de Villarrica.

SÉPTIMO: ORDENAR al MUNICIPIO DE VILLARRICA, DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – “UNGRD”, FONDO DE ADAPTACION y a CORTOLIMA, que el proceso de reubicación de los habitantes del Municipio de Villarrica se inicie con los habitantes de las zonas en donde existe mayor nivel de riesgo y que hubieran perdido sus viviendas por cuenta de los fenómenos geológicos e hidrológicos aquí analizados, y progresivamente con los demás habitantes que sean objeto de protección, conforme los censos elaborados por las autoridades territoriales. De acuerdo a ello, los habitantes que efectivamente reciban el beneficio de reubicación, deberán transferir previamente al Municipio de Villarrica los derechos sobre los inmuebles que ocupan actualmente, para que se proceda con la demolición de las construcciones correspondientes.

OCTAVO: ORDENAR a la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – “UNGRD”, que actúe en calidad de líder junto con las entidades territoriales en la planeación, elaboración, ejecución, seguimiento y cofinanciación del plan de reubicación o reasentamiento del Municipio de Villarrica, prestando la asesoría y asistencia técnica durante todas las etapas del proceso, en concurso con el FONDO NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO.

NOVENO: ORDENAR a las carteras ministeriales del INTERIOR, MINISTERIO DE SALUD, MINISTERIO DE EDUCACIÓN, MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO y MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, que en ejercicio de la función de coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales, presten asesoría, cooperación y asistencia técnica, y coadyuve a las entidades territoriales y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – “UNGRD”, en el proceso de planeación, formulación, ejecución y eventualmente financiación del proyecto de reubicación de los habitantes del Municipio de Villarrica.

DÉCIMO: ORDENAR a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA “CORTOLIMA”, que participe activamente en la planeación y elaboración y ejecución del plan de reubicación o reasentamiento del Municipio de Villarrica, precisamente para que en dicho proceso contemple la “defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales no renovables”, por lo que ese ejercicio debe realizarse en concurrencia con la competencia atribuida a los municipios y departamentos en todas las actividades, obras de infraestructura y proyectos que se desarrollaran y que puedan generar deterioro ambiental, máxime cuando su labor constituye también la inspección, vigilancia, seguimiento y control de los recursos renovables y no renovables.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

DÉCIMO PRIMERO: ORDENAR a la **EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL TOLIMA “EDAT” S.A.**, que dentro del marco de sus competencias preste asesoría, cooperación y asistencia técnica, y coadyuve a las entidades territoriales, en el proceso de planeación, formulación, ejecución y eventualmente financiación del proyecto de reubicación de los habitantes del Municipio de Villarrica, referente a los asuntos de infraestructura y obras que sean necesarias para prestar en forma adecuada y eficiente los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

DÉCIMO SEGUNDO: ORDENAR al **FONDO DE ADAPTACIÓN** que, dentro del marco de sus competencias, preste asesoría, cooperación y asistencia técnica, y coadyuve a las entidades territoriales, en el proceso de planeación, formulación, ejecución y financiación del proyecto de reubicación de los habitantes del Municipio de Villarrica.

DÉCIMO TERCERO: ORDENAR al **DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL** que participe activamente prestando asesoría técnica, administrativa y financiera en la generación de proyectos y políticas en forma coordinada con los entes territoriales durante el proceso de reubicación del Municipio de Villarrica y hasta su culminación, con el fin de atender a la población con niveles de pobreza y vulnerabilidad de este municipio.

DÉCIMO CUARTO: EXHORTAR a la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**, para que intervenga en coordinación con otras entidades del Ministerio Público, en el proceso de reubicación de los habitantes del Municipio de Villarrica, a efectos de garantizar sus derechos fundamentales, en especial de los menores, o sujetos de especial protección constitucional.

DÉCIMO QUINTO: Las autoridades obligadas en la presente sentencia deberán permitir la participación de los habitantes del Municipio de Villarrica a través de sus representantes, en las mesas de trabajo, socializarán con ellos las decisiones asumidas y los mantendrán informados, sin que puedan intervenir en el ejercicio de las competencias propias de dichas autoridades.

DÉCIMO SEXTO: Las órdenes impartidas a título de medidas cautelares seguirán rigiendo como tales hasta cuando quede en firme la sentencia que ponga término al proceso; y una vez ejecutoriada esta última decisión, seguirán rigiendo como parte de la sentencia hasta cuando se logre la reubicación definitiva de la población del Municipio de Villarrica.

DÉCIMO SÉPTIMO: EXHORTAR a los habitantes del Municipio de Villarrica en su calidad de corresponsables de la gestión del riesgo, para que actúen con precaución, autoprotección, tanto en lo personal como en los de sus bienes, y acaten lo dispuesto por las autoridades dentro del proceso de reubicación del Municipio de Villarrica.

DÉCIMO OCTAVO: ORDENAR a todas las entidades obligadas a cumplir las órdenes impartidas por esta sentencia, y al vencimiento de cada plazo deberán presentar ante el Tribunal Administrativo del Tolima un informe detallado sobre su cumplimiento.

DÉCIMO NOVENO: DECLARAR no probadas las excepciones invocadas por los integrantes de la parte pasiva.

Expediente: 73001-23-33-001-2014-00324-00
Acción: Popular
Demandante: Defensoría del Pueblo en representación de los habitantes del Municipio de Villarrica.
Demandado: Ministerio del Interior, URGRD, DPS, Departamento del Tolima, Municipio de Villarrica y otros.

VIGÉSIMO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, conforme a la parte considerativa de esta providencia.

VIGÉSIMO PRIMERO: CONFORMAR un comité para la verificación del cumplimiento del presente fallo, el cual estará conformado por el MAGISTRADO PONENTE, LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO, PROCURADURIA JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIO PARA EL TOLIMA, EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VILLARRICA, DEPARTAMENTO DE TOLIMA, UN REPRESENTANTE DE LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, UN DELEGADO DE CADA CARTERA MINISTERIAL, UN REPRESENTANTE DEL FONDO DE ADAPTACIÓN, UN REPRESENTANTE DE LA EDAT, UN REPRESENTANTE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, Y EL DIRECTOR DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA "CORTOLIMA".

VIGÉSIMO SEGUNDO: Sin Costas

VIGÉSIMO TERCERO: Por secretaría liquídense los gastos del proceso y si hubiere remanentes devuélvanse a la parte demandante

VIGÉSIMO CUARTO: Una vez en firme **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados⁸⁵,



CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ



JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA



LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

⁸⁵ Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República y las proferidas por el Consejo Superior de la Judicatura, la presente providencia fue discutida y aprobada en Sala Virtual previa remisión por correo electrónico para su proceso de análisis y revisión por parte de los Magistrados que componen la Sala de Decisión.