

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### DEL PROYECTO DE ACUERDO: “POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN NORMAS ESPECIALES PARA LA EXPEDICIÓN DE LICENCIAS Y PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN EN LAS ZONAS URBANAS NOR-ORIENTAL Y NOR-OCCIDENTAL DE CARTAGO VALLE DEL CAUCA, SUJETAS AL RIESGO DE INUNDACIONES POR EL RIO LA VIEJA Y LAS QUEBRADAS URBANAS”

#### Honorables Concejales:

Como se recordará, entre las décadas de los años 40 y 50 en el sector nororiental de la ciudad surgieron informalmente los barrios la Arenera, la Playa, Brisas del Rio y la Platanera.

En la década de los años 80 se construyeron en el sector noroccidental de Cartago los Barrios Guayacanes, Prado Norte, Entre Rio y otros.

Desde el establecimiento de esos barrios se han presentado inundaciones causadas por los desbordamientos del Rio la Vieja, se convirtieron en un problema para sus habitantes, por las incomodidades que les ocasiona y por los daños que les causa en sus enseres y edificaciones.

Así mismo se ha constituido en una grave preocupación para la Alcaldía por los altísimos costos de las obras que deben ejecutarse para contrarrestar esas inundaciones, careciendo el municipio de la totalidad de los recursos que se requieren para ejecutar esas obras cumpliendo todos los requisitos técnicos y para ponerlos en funcionamiento.

La Constitución en el artículo 313, numeral 7º le atribuyó a los Concejos la competencia para reglamentar los usos del suelo, que fue complementada por la Ley 388 de 1997, artículo 9º, inciso 1º, que dispuso:

**“Artículo 9º.- Plan de Ordenamiento Territorial.** El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente Ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo....”

El Decreto Nacional No.079 de 1998, en el artículo 1º, inciso 2º, señaló que la expedición de licencias de construcción de urbanización y demás actuaciones urbanísticas en el territorio del respectivo municipio, siempre deberán sujetarse a lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

En ejercicio de esas atribuciones, el Concejo Municipal del periodo 1998-2000, aprobó el Acuerdo No.015 de mayo 09 de 2000, que adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Cartago.

El Concejo, consultando los diversos diagnósticos de esa situación y atendiendo las recomendaciones orientadas a su mitigación, en el artículo 131 declaró como zonas de amenaza alta por inundación las pertenecientes a los siguientes sectores:

Por el Rio la Vieja:

Ortez, la Playa, la Platanera, el Paraíso, los Alpes, la Arenera, Collarejo, sector final Entre Rio.

También relacionan otros barrios aledaños a las quebradas Ortez, el Herrero, los Chorros, el salto, Santa Ana, Madre Vieja.

Como complemento, ese acuerdo, en el artículo 134 dispuso:

“En las zonas de amenaza alta, “...” se prohíbe todo tipo de intervención diferente a la de mitigación de la amenaza”.

“Dicha prohibición tendrá vigencia hasta que se realice el estudio de amenazas hídricas y de no existir se realizaran actuaciones específicas”.

De este último artículo se desprende la conclusión de que esas declaraciones y esas prohibiciones regirían hasta que un estudio técnico del comportamiento del río, fije otras reglas.

A iniciativa del Alcalde del periodo 2004-2007, el Concejo, por medio del acuerdo No.05 del 05 de mayo de 2006, ajustó y modificó dicho Plan de Ordenamiento Territorial remplazando o subrogando los artículos antes citados, así:

El artículo 131, fue subrogado por el artículo 67 del nuevo acuerdo quedando así:

“Artículo 131: Con base en los registros históricos, se declaran como zonas de amenaza por inundación, las franjas.....pertenecientes a los siguientes sectores:

Por el Rio la Vieja:

El Ortez, la Playa, la Platanera, el Paraíso, los Alpes, la Arenera, Collarejo, sector final Entre Rio”.

Respecto a las quebradas se relacionan los mismos barrios en ambos artículos 131 y 67 de ambos acuerdo, conservándose idéntica redacción.

Se complementó este artículo estipulando, en el inciso penúltimo que estos sectores deben ser incluidos como prioritarios en el programa de reubicación de la población que se considera en riesgo no mitigable y deberán ser reubicados una vez se obtengan los resultados de los estudios de amenazas y escenarios de afectación o riesgo por inundaciones, precisando si son riesgos mitigables o no mitigables, estudios que se realizaran por el municipio buscando el apoyo de la instituciones nacionales.

Como se observa en este último acuerdo 05 de 2006, que en relación con este tema es el que está vigente, rebajó la calificación de esos sectores de “amenaza alta por inundación” a simplemente “zonas de amenaza por inundación” y de nuevo reiteró que esa calificación está sujeta a lo que determine el estudio del comportamiento del río.

Los días 24, 25 y 26 de noviembre del año 2008, cayeron torrenciales lluvias en la parte alta y media de la cuenca del río la Vieja y en Cartago, generando otra de las grandes crecientes de ese caudal, e inundando amplios sectores de los barrios aledaños a ese cauce.

Según los registros una creciente de este río de esa magnitud solo se había presentado en Cartago hace 60 años y según el comité local de prevención y atención de desastres, inundó a 2114 viviendas en las que causó mayores o menores desperfectos, obligando a unas 7300 personas a desalojar, sufriendo daños o pérdida de parte de su inmobiliario y enseres.

Ese hecho impulsó a algunos ciudadanos residentes en el sector nororiental de Cartago, colindantes con el Río la Vieja, a instaurar el 13 de febrero de 2009, acción de tutela contra la Alcaldía y las Empresas Municipales, argumentando que la inundación se originó en omisiones de esta entidades solicitándole al juzgado, la imposición de la construcción de obras como el alcantarillado interceptor de aguas lluvias y servidas, muro de contención para las crecientes del río y obras de defensa de sus orillas, previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial.

El juzgado Primero Civil Municipal de Cartago, que por reparto conoció del asunto en primera instancia, no concedió el amparo solicitado, por considerar que la acción de tutela no era procedente y que los interesados debieron instaurar una acción popular, por tratarse de Derechos Colectivos.

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cartago, al admitir y resolver la impugnación por los accionantes de esa sentencia, concluyó en sentencia de segunda instancia que el único derecho que encontraba vulnerado era el de petición por no obrar en el expediente la respuesta a la peticiones que en Diciembre de 2008 y en Enero de 2009, habían formulado los demandantes a la Alcaldía, vinculando con orden de dar respuesta, también a la C.V.C.

En desarrollo de la etapa de revisión de esas sentencias, la Corte Constitucional abordó el conocimiento de esa acción y con base en informes solicitados

a diversas entidades, el 18 de Diciembre de 2009, expidió la Sentencia de Tutela T-974-09 que entre otras consideraciones, expuso las siguientes:

Folio 18 de la sentencia.

***“3.2. Causa original de la amenaza de vulneración y medidas para evitar la recurrencia.***

*Todos los informes, incluyendo los de la Administración Municipal de Cartago, coinciden en afirmar que la causa original de la situación que pone en peligro los derechos fundamentales de los accionantes y sus vecinos, es el hecho de que se hayan autorizado, en las décadas del 70 y del 80 del siglo pasado, proyectos urbanísticos en zonas inundables colindantes con el Río La Vieja.*

*Por ello, como primera medida de fondo, la Corte ordenará a la Alcaldía que, en adelante, tome las medidas pertinentes para evitar que decisiones administrativas urbanísticas permitan la expansión o crecimiento de los barrios afectados por la inundación de noviembre de 2008, o el desarrollo de nuevos asentamientos en zonas con las mismas características de riesgo...”*

Se agrega en la parte final del tercer párrafo del mismo folio:

*“Por lo tanto se ordenará al Alcalde Municipal de Cartago que, hasta tanto no exista la certeza razonable de que se han tomado las medidas para evitar los riesgos a que se refiere la presente acción de tutela, no se autorizarán nuevos desarrollos urbanísticos habitables en las zonas a que se refiere el artículo 131 y 133 del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Cartago –POT- (Acuerdo 015 de mayo de 2000, modificado por el Acuerdo 005 de mayo de 2006). La suspensión regirá hasta que termine la construcción del colector paralelo a que se refiere el numeral 2 del artículo 135 del mismo POT.”*

Esa Sentencia en su parte resolutive, numeral quinto dispuso tutelar los derechos a la vida y a la salud de los accionantes y le ordenó a la Alcaldía tomar las medidas administrativas e impartir las instrucciones para suspender la expedición de licencias o permisos de construcción en las zonas enunciadas en los artículos 131 y 133 del Plan de Ordenamiento Territorial, suspensión que se *predica de todo tipo de edificación habitable o utilizable rutinariamente por las personas* que regirá hasta que culminen las obras de defensa contra las inundaciones relacionadas en el artículo 135, numeral 2 del mismo Plan.

La lectura superficial de la sentencia puede crear la duda de que su parte considerativa final es contradictoria con lo ordenado en la parte Resolutive. Esto por cuanto la primera, en la página 14 de la sentencia, punto 3.2, tercer párrafo, parte final, enuncia que hasta tanto no se termine la construcción del colector paralelo al río la Vieja, no se podrán autorizar nuevos desarrollos urbanísticos habitables, o sea nuevas urbanizaciones y conjuntos residenciales, mientras en la parte Resolutive, pagina 25, punto quinto, le ordena al Alcalde adoptar medidas e impartir instrucciones para que se suspenda la expedición de licencias o

permisos de construcción en la zonas enunciadas por los artículos 131 y 133 del Plan de Ordenamiento Territorial.

El Alcalde de esa época se apegó literalmente a lo ordenado en el numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia y para acatar ésta expidió el Decreto No 068 del 12 de Noviembre de 2010 titulado “Por medio del cual se adoptan medidas administrativas en cumplimiento de una decisión judicial”.

En la parte resolutive artículo 1 de ese acto, se ordenó la suspensión de licencias o permisos de construcción en las zonas relacionadas en los artículos 131 y 133 del Plan de Ordenamiento Territorial, dándoles el carácter de restringidas y prohibidas.

Al transcribirse el artículo 131 del Plan, se reiteró la declaración como zonas de amenazas por inundación las franjas demarcadas en el plano 17 del Acuerdo, ubicadas en los sectores del rio la Vieja y Madre Vieja, las quebradas Ortez, el Herrero, los Chorros, los Paticos (Caracoli), el Salto y Santa Ana conformadas por los respectivos barrios enunciados.

Con la reproducción del artículo 133 del Plan en el Decreto, se acogió y reitero la declaración de zonas de amenaza baja por inundación, las pertenecientes a otros sectores del Rio la Vieja.

En el artículo 3 de ese Decreto ordenó, comunicar la decisión al Curador Urbano de Cartago o quien haga sus veces.

Desde el momento que se publicó ese Decreto, el Curador Urbano y la Secretaria de Planeación se han abstenido de expedir todo tipo de licencias o permisos para efectuar obras en los sectores de los barrios relacionados en los artículos 131 y 133 del Plan de Ordenamiento Territorial afectados por amenaza y amenaza baja por inundación, colindantes con el rio la Vieja, la Madre Vieja y las quebradas mencionadas.

La entrada en vigencia del Decreto produjo como efecto inmediato y hasta la fecha la imposibilidad jurídica para los propietarios y poseedores de inmuebles ubicados en esas franjas con riesgo, de obtener la autorización para efectuar cualquier clase de obra en esos terrenos y edificaciones, por cuanto la Sentencia T-974-09 y la parte resolutive del Decreto no establecieron excepciones

Como una especie de resistencia civil a la orden, la gran mayoría de los ciudadanos han desobedecido las restricciones y de muchas maneras continuaron haciendo obras de mantenimiento como reforzamiento, ampliación y mejoramiento de esas edificaciones a espaldas de las autoridades. Sin embargo el resto de los

ciudadanos propietario y poseedores de inmuebles y edificaciones en esos sectores han manifestado de muchas formas esa necesidad y albergan la esperanza que el municipio modifique la situación. **que permita como mínimo las mejoras necesarias a las edificaciones.**

La Corte Constitucional, en el numeral quinto de la Sentencia extendió los efectos de ésta a la C.V.C. a la que le ordenó concurrir a la financiación de la obra.

La C.V.C. en acatamiento de esa obligación y en cumplimiento de sus funciones legales de administrador de ese recurso en virtud de la cual percibe la sobretasa ambiental que grava a todos los predios del municipio y de todo el Valle del Cauca, con el propósito de conocer y proyectar el comportamiento del río y de aportar la solución técnica a ese problema, contrató los respectivos estudios con el consorcio Integral-Greeley And Hansen, que los realizó entre los meses de octubre de 2013 y marzo de 2015, entregando los resultados en octubre de 2015.

En ese estudio concluyó que las inundaciones urbanas en el sector nor-oriental de Cartago se originan por el desbordamiento del río sobre esos barrios, por su cercanía a ese cauce cuya zona de protección invadieron y debido a la escasa diferencia de nivel en relación con las crecientes del río, las cuales además represan las aguas lluvias que descienden por esa cuenca.

En relación con el sector nor-occidental de la ciudad son causadas por limitada capacidad hidráulica del actual sistema de alcantarillado de esos barrios, que recoge y conduce aguas residuales y aguas lluvias al mismo tiempo, que además es obstaculizado en sus descargas al río, por los altos niveles del caudal de este, produciéndose un contraflujo que sale a la superficie por las rejillas de los sumideros de las calles y de las viviendas, agregándoles las aguas lluvias que caen sobre esa cuenca.

Esos estudios recomiendan obras de estabilización de la orilla izquierda del río, con enrocados, muros de contención, terraplenes, cunetas de drenaje y canalizaciones, para controlar el desbordamiento del río a su máximo nivel sobre el área urbana, en un periodo de retorno de 100 años.

Paralelamente a la margen izquierda del río, deben construirse alcantarillados separados y de amplia capacidad, para captar y conducir las aguas residuales y las aguas lluvias, los cuales deben conectarse al sector norte de la ciudad, de oriente a occidente, conduciendo el primero las aguas residuales a una Planta de Tratamiento que debe quedar ubicada fuera de la ciudad y aledaña al río, en el sector nor-occidental.

Se plantea que esas obras deben desarrollarse en 4 fases y pueden constituirse la solución definitiva a ese problema.

El estudio también realizó el diagnóstico de las obras de defensa existentes indicando que:

- Los bordes superiores de los muros de contención existentes, a lo sumo protegen de crecientes consideradas a 50 años de periodo de retorno.
- En varios sitios existen jarillones o terraplenes para los que previamente a su construcción no se realizó un estudio de socavación por los caudales del río.
- Las obras de fijación de la orilla izquierda del río con hexápodos, realizados hace más de 20 años no se colocaron con mayor traba para asegurar una sólida interconexión, generándoles el desplazamiento de algunos del lugar inicial por la corriente.
- Las estaciones de bombeo no han sido dotadas adecuadamente.
- Se dictamina que aunque esas obras no cumplen en parte con las especificaciones técnicas y a pesar de sus deficiencias, si han contribuido a defender los sectores, donde existen, de la mayor parte de las crecientes del río.
- Las compuertas tipo chapaleta han mitigado el contraflujo de las aguas del río sobre las redes del alcantarillado.
- 

También se estima de que existe baja probabilidad de que se repita el evento de noviembre de 2008, cuando se produjeron intensas y prolongadas lluvias sobre esta ciudad y la parte media y alta de la cuenca del río la Vieja, generando el desbordamiento de éste.

En igual manera, por la protección que ofrecen las obras existentes, se considera baja la probabilidad de la ocurrencia de cambio de cauce del río con flujo de aguas con capacidad de arrastre.

Para aclarar y reconsiderar la situación planteada es indispensable e inaplazable, discurrir el verdadero sentido de la Sentencia atendiendo la finalidad de ésta.

Este análisis debe basarse en las valoraciones jurídicas emitidas por ese alto Tribunal en la parte considerativa de la Sentencia por cuanto constituyen la explicación razonada y el fundamento de la decisión contenida en la parte Resolutiva.

Si como se dice en la página 15 de la Sentencia, 2º párrafo, parte final se ordenará al Alcalde que mientras no se termine la construcción del colector paralelo al río no se autorizaran nuevos desarrollos urbanísticos habitables en las zonas que se refieren los artículos 131 y 133 (modificados) del Plan de Ordenamiento Territorial, agregando en la página 24, primer párrafo “en los barrios amenazados”, esto significa que no se otorgaran licencias para la construcción de urbanizaciones, de condominios y de edificios de apartamentos en los sectores sujetos al riesgo de inundación.

Esto se confirma con lo manifestado por la Corte en la página 14 de la sentencia, punto 3.2 en el sentido de “que la causa original de la situación”, es el hecho de que se hayan autorizado, en las décadas del 70 y del 80 del siglo pasado, proyectos urbanísticos en zonas inundables colindantes con el río la Vieja”.

Resulta lógico entonces deducir que para que el problema no se acreciente, lo correcto y procedente es no otorgar nuevas licencias para nuevas urbanizaciones, condominios y edificios de apartamentos, evitando así que se pongan más personas en riesgo, como lo dice la corte en la página 15, primer párrafo: “como primera medida de fondo”, “para evitar que decisiones administrativas”, “permitan la expansión o crecimiento de los barrios afectados”, “o el desarrollo de nuevos asentamiento en zonas con las mismas características de riesgo”

Entonces puede deducirse y afirmarse, que en esta última frase está la clave o el núcleo del verdadero sentido de la sentencia y su primera finalidad: evitar el desarrollo de nuevos asentamientos en zonas de riesgo por inundación.

Por consiguiente, puede interpretarse que esas afirmaciones de la corte contienen una decisión, que complementa la obrante en el segundo párrafo del ordenamiento quinto de la parte resolutive, que al parecer quedo incompleto al enunciar solamente “licencias o permisos de construcción” sin especificar al no agregarle las palabras “nuevos desarrollos urbanísticos habitables” o “urbanizaciones, condominios y edificios de apartamentos”.

Se confirma esta interpretación con el hecho, de que la función de la Corte Constitucional, entre otras, es la de salvaguardar con sus decisiones que constituyen jurisprudencia nacional, los derechos fundamentales de las personas y siendo así, la corte simultáneamente con la sentencia no iba a vulnerar el derecho fundamental de los ciudadanos de esos sectores “a la vivienda digna” previsto en el artículo 51 de la carta, en armonía con el derecho a la propiedad privada, porque la prohibición absoluta como se desprendiera de la parte resolutive, punto 5º, 2º párrafo, vista literalmente como está redactada y como la copia el Decreto Municipal No. 068 de 2.010, le impide jurídicamente a los propietarios de los inmuebles y edificaciones ubicados en esos sectores, la conservación de sus bienes para evitar su deterioro por el clima, los sismos, los accidentes, la fatiga o mal calidad de los materiales, falla de diseño o estructurales, etc., que de no repararse a tiempo pueden provocar el colapso de la edificación haciéndola inhabitable e inutilizable, convirtiéndose en un peligro para los ocupantes, los vecinos y los transeúntes, acarreando simultáneamente como consecuencia, que si el fenómeno, por el alto número de las edificaciones afectadas se vuelva masivo, pasara a convertirse en un problema social y urbanístico de grandes proporciones e incluso de orden público. A lo anterior hay que sumarle la depreciación inmobiliaria de las edificaciones y la renuencia de las entidades bancarias a tomar en hipoteca esos predios entre muchas más afectaciones.

Entonces debe entenderse que es una necesidad de cada ciudadano de estos sectores y por consiguiente de esas comunidades, que los propietarios de



inmuebles puedan ejercer su derecho a realizar trabajos de mantenimiento, conservación o ampliación de sus respectivas edificaciones siempre y cuando no se aumente el área existente a nivel de suelo expuesta a riesgo. Para este último caso se exceptúan las edificaciones de las entidades prestadoras de servicio de salud y que por Ley o para su efectiva prestación de sus servicios requieran ampliar su cobertura, siendo posible obtener de la Secretaria de Planeación Desarrollo y Medio Ambiente, la expedición de la licencia o permiso respectivo.

En consecuencia las viviendas o edificaciones que no se encuentran dentro de áreas indispensables para ejecutar las obras que determinaron los estudios, que no se requieran para la construcción de las obras de defensa contra las inundaciones, ni de obras de drenaje, ni para restituirles las zonas de protección del río la vieja, a la madre vieja y a las quebradas existentes en el área urbana, si podrían desde ahora ser reparadas, mejoradas o ampliadas por sus dueños previa verificación de la Secretaria de Planeación, Desarrollo y Medio Ambiente,

Por otra parte y en acatamiento de la sentencia, debe mantenerse la prohibición de expedir licencias y permisos, para la construcción de nuevas urbanizaciones, condominios o edificios de apartamentos o viviendas multifamiliares o la expansión de los existentes con nuevas unidades habitacionales independientes en esos sectores sujetos al riesgo de inundación.

Igualmente, debe mantenerse la prohibición absoluta para la construcción de todo tipo de edificación nueva que esté en las áreas requeridas para la construcción de obras de defensa, control o mitigación de inundaciones o de protección de esos causes.

Esas restricciones deben regir hasta la fecha en que se concluyan y entre en funcionamiento las obras que mitiguen el riesgo de inundación en el sector donde se pretendan construir.

El Honorable Concejo Municipal es competente para modificar, aclarar y adicionar las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio y por lo tanto para aprobar el acuerdo que dicte las normas especiales que aclaren la situación planteada circunscribiendo la absoluta restricción a la construcción de nuevas urbanizaciones, condóminos, edificios de apartamentos y vivienda multifamiliares en los sectores sujetos al riesgo de inundaciones.

Con estas consideraciones, someto a estudio y solicito la aprobación de la comisión respectiva y en segundo debate de la sesión plenaria del Concejo, el Proyecto de Acuerdo: **“POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN NORMAS ESPECIALES PARA LA EXPEDICIÓN DE LICENCIAS Y PERMISOS DE CONSTRUCCION EN LAS ZONAS URBANAS NOR-ORIENTAL Y NOR-OCCIDENTAL DE CARTAGO VALLE DEL CAUCA, SUJETAS AL RIESGO DE INUNDACIONES POR EL RIO LA VIEJA Y LAS QUEBRADAS URBANAS”**

De los Honorables Concejales,

**CARLOS ANDRES LONDOÑO ZABALA**  
Alcalde Municipal

Proyectó: Luis Eduardo Latorre Mejía- Contratista

Revisó: María Alejandra Eslava Herrera- Secretaria Jurídica

Mario Agudelo Tascón- Prof. Univ.

Ernesto Arturo Victoria Escobar-Asesor