



Tribunal Administrativo de Boyacá

Secretaria

E D I C T O

**LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ, POR EL
PRESENTE NOTIFICA A LAS PARTES LA SENTENCIA DICTADA**

CLASE DE ACCIÓN	POPULAR
RADICADO	15001-33-31-007-2011-00178-01
DEMANDANTES	MERCEDES HERNANDEZ – ELSA ROJAS BERNAL – FABIO HERNAN PINEDA PUERTO
DEMANDADO	MUNICIPIO DE TUNJA
MG. PONENTE	LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
FECHA DE DECISIÓN	12 DE DICIEMBRE DE 2018

PARA NOTIFICAR A LAS PARTES LA ANTERIOR SENTENCIA, SE FIJA EL PRESENTE EDICTO EN LUGAR PUBLICO DE LA SECRETARIA POR EL TERMINO LEGAL DE TRES (3) DÍAS HÁBILES, HOY **14/01/2019 A LAS 8:00 A.M.**



**CLAUDIA LUCIA RINCON ARANGO
SECRETARIA**

CERTIFICO: Que el presente EDICTO permaneció fijado en lugar público de la Secretaría del TRIBUNAL, por el término en él indicado, y se desfija hoy **16/01/2019 a las 5:00 p.m.**



**CLAUDIA LUCIA RINCON ARANGO
SECRETARIA**

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA DE DECISIÓN No. 2

Tunja, 12 DIC 2018

Acción : **Popular**
Demandante : **Mercedes Hernández y otros**
Demandado : **Municipio de Tunja- Departamento de Boyacá- Proactiva Aguas de Tunja- CORPOBOYACA**
Expediente : **15001-33-31-007-2011-00178-01**

Magistrado ponente: **Luis Ernesto Arciniegas Triana**

Se ocupa la Sala de resolver el recurso de apelación interpuesto por CORPOBOYACÁ contra la sentencia proferida el 19 de febrero de 2016 por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

I ANTECEDENTES

La señora Mercedes Hernández y otros presentan acción popular en contra del Municipio de Tunja en procura de que se protejan los derechos e intereses colectivos a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, consagrados en la Ley 472 de 1998 artículo 4° literales l y m; y en consecuencia se:

“...disponga ordenar al ente accionado adoptar las medidas necesarias y efectivas para prevenir el deslizamiento del talud, y el inminente colapso de las viviendas

existentes en el sector.

2. Dentro de las medidas que se adopten, se ordene la demolición de la vivienda cuya carencia de licencia pone en riesgo la estabilidad del terreno de las viviendas aledañas y del talud de tierra del sector, por el volumen y peso de dicha construcción.

3. Se ordene al ente accionado limpiar y retirar escombros de vestigios de las casas compradas por la administración municipal y dentro de dicho terreno se brinde seguridad a la comunidad.

4. Se ordene al ente accionado que por la estabilidad del terreno donde se encuentran nuestras viviendas, por el exceso de flujo vehicular y transporte pesado sobre la avenida oriental se deje un solo carril sentido norte sur y en la carrera 6° entre calles 19-21 sea peatonal”.

II- TRÁMITE DE LA ACCIÓN EN PRIMERA INSTANCIA

1. La demanda fue admitida mediante auto de 13 de octubre de 2011 (f. 131 cdno 1), notificada en forma personal al municipio de Tunja (f. 167), al agente del Ministerio Público el 14 de octubre de 2011 (f. 133 vto) y por estado el 18 de octubre de 2011 (f. 133 vto). Se fijó en lista por 10 días, término durante el cual se pronunció, el municipio de Tunja (f. 176).

El 31 de octubre de 2012 se dispuso vincular a la empresa Proactiva Aguas de Tunja, a la gobernación de Boyacá y a CORPOBOYACÁ quienes se pronunciaron dentro del término concedido, como se puede observar a folios 364- 375, 392-395 y 402-405 respectivamente.

Con posterioridad el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión del Circuito de Tunja mediante auto de 13 de noviembre de 2012 resolvió vincular a la señora Ángela Patricia Cano Fonseca (fl 363), propietaria del bien inmueble ubicado en la carrera 6 N° 20-24 de Tunja, por considerar que podría ser responsable de la violación o amenaza de los derechos invocados. Luego, mediante auto de 28 de febrero de 2013 el citado despacho judicial ordenó notificar personalmente el auto admisorio de la demanda y el auto del 13 de noviembre de 2012 a la señora Ángela Patricia Cano Fonseca a través de la señora Nohora Fonseca Niño (f. 442- 445). La señora Cano en representación

de la señora Ángela Patricia contestó la demanda dentro del término dado (fls. 447- 451).

2. Audiencia pública de pacto de cumplimiento. Mediante auto de 9 de abril de 2013 se fijó el 24 de abril de 2013 para la realización de la diligencia de pacto de cumplimiento (fl. 464). En la fecha indicada se celebró audiencia de pacto de cumplimiento, a la que asistieron los actores populares, la apoderada del municipio de Tunja, el departamento de Boyacá, la apoderada de la señora Ángela Patricia Cano Fonseca, el apoderado de la empresa Proactiva Aguas de Tunja S.A. E.S.P., la apoderada de CORPOBOYACA, la asesora de la oficina de planeación de Tunja, la profesional universitaria de la oficina de planeación de Tunja, el profesional de infraestructura de Tunja, el secretario de infraestructura de Tunja, la Procuradora Judicial 68 y el delegado de la defensoría del pueblo, que fue declarada fracasada, ante la ausencia de ánimo de pacto (f. 478-480).

3. Período Probatorio. Declarado fallido el pacto de cumplimiento y de conformidad con el artículo 28 de la Ley 472 de 1998, el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Tunja procedió a pronunciarse sobre las pruebas solicitadas por las partes (fs. 493 vto).

4. Alegatos de conclusión. Con auto de 31 de agosto de 2015 (f. 605-607) se corrió traslado para alegar de conclusión, término en el cual no hubo pronunciamiento de las partes.

III- FALLO RECURRIDO

En sentencia proferida el 19 de febrero de 2016 por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, se ampararon los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando

prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes consagrados en los literales l) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

Se declaró que el municipio de Tunja, la gobernación de Boyacá, CORPOBOYACÁ y Proactiva Aguas de Tunja S.A. E.S.P., son responsables de la vulneración de los derechos colectivos invocados.

Se impartieron varias ordenes en contra de las autoridades accionadas, entre ellas, a CORPOBOYACÁ que *“...dentro del término de DOS 2 MESES siguientes a la ejecutoria de este fallo, proceda a realizar los estudios respectivos para determinar la posible existencia de un nacimiento de agua en los predios de la Curia en la carrera 6ª entre calles 19-20 colindante con el parqueadero de la Gobernación de Boyacá, remitiendo los informes y recomendaciones respectivas al Municipio de Tunja para que de manera mancomunada y conforme a sus competencias legales desplieguen las actuaciones necesarias para el tratamiento y control de dichas aguas en caso de llegarse a verificar la existencia de tal nacedero”*.

También se ordenó a CORPOBOYACÁ que conforme a sus atribuciones legales, *“...de manera permanente desarrolle las actividades de seguimiento, acompañamiento y asesoría al Municipio de Tunja y demás autoridades vinculadas dentro del presente trámite constitucional, para la ejecución de las órdenes dispuestas en esta providencia a manera de prevención de un posible desastre por la desestabilización del talud del sector de San Ignacio en la ciudad de Tunja”*.

Por último, se ordenó a la Gobernación de Boyacá que dentro del término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria del presente fallo, a través del Comité Regional para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres CREPAD y previos los estudios de rigor consignados como necesarios dentro de la visita técnica del 31 de mayo de 2011 y contrato de consultoría No. 569 de 2013, en aplicación a los principios de concurrencia y subsidiariedad con

las demás autoridades competentes – Municipio de Tunja – CORPOBOYACÁ – Proactiva Aguas de Tunja S.A. ESP – ejecute las obras necesarias para el tratamiento efectivo de las fugas de agua existentes en el parqueadero de su propiedad ubicado en la carrera 6ª con calle 20 – esquina y realice permanentemente las actividades de seguimiento y acompañamiento al municipio de Tunja y demás autoridades vinculadas dentro del presente trámite constitucional, para la ejecución de las órdenes dispuestas en este providencia a manera de prevención de un posible desastre por la desestabilización del talud del sector de San Ignacio sobre la avenida oriental de la ciudad de Tunja, **absteniéndose de realizar obras de construcción y manipulación de maquinaria pesada dentro del predio de su propiedad con el fin de evitar sobrecargas en el talud, hasta tanto se realicen las obras definitivas de mitigación de riesgo a cargo del municipio de Tunja.**

A dicha conclusión llegó al considerar conforme a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 que la Corporaciones Autónomas Regionales, en materia de prevención de desastres, no se limitan únicamente a emitir informes o dar asesoría acerca de las medidas pertinentes frente a las situaciones de riesgo, sino que debe concurrir a “...realizar actividades de análisis, seguimientos, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medio ambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control, manejo de cauces y reforestación”.

Aduce conforme a las conclusiones consignadas en las actas de reunión del CLOPAD realizadas el 28 y 31 de mayo de 2011 que se establecieron las siguientes actividades:

“...8. Planeación solicita a CORPOBOYACÁ la verificación de un posible nacimiento de agua en los predios de la Curia en la carrera 6 entre calles 19- 20...

3. Se evidencia al costado sur un lote de terreno que es de la curia se debe pedir a

CORPOBOYACÁ determinar una visita, para determinar posibles nacederos de agua”.

Manifiesta que desde la inspección realizada el 28 de mayo de 2011, en la que se contó con la participación de representantes de CORPOBOYACÁ, se había puesto en su conocimiento la necesidad de verificar posibles nacederos de agua en la parte superior del terreno afectado y cuyo fenómeno podría aumentarse a causa de la desestabilización del talud, *“...sin embargo, no obra prueba en el plenario en la que conste que la referida Corporación en efecto llevó a cabo dicha visita ni que se efectuara el estudio en el que pudiera determinar el nacimiento acuífero en apariencia existente contiguo al parqueadero de la Gobernación en inmediaciones del predio ubicado sobre la carrera 7ª propiedad de la Curia”*.

Sostiene que tampoco se observa que después de la referida visita realizada el 28 de mayo de 2011 y el informe de puntos de afectación por la ola invernal en el municipio de Tunja del 31 del mismo mes y año, CORPOBOYACÁ hubiese realizado alguna otra actividad de asesoría, estudio, seguimiento o verificación de recomendaciones al municipio de Tunja, evidenciando no solo una falta a los deberes que en materia de competencia le asiste en virtud de la Ley 99 de 1993, sino también como integrante de la Junta de Planeación Municipal según el artículo 11 del Acuerdo Municipal No. 0014 de 31 de mayo de 2001, y en lo que respecta a la prevención de desastres y el adelantamiento de programas de adecuación necesarios en zonas de alto riesgo en concurrencia con la administración municipal y demás autoridades competentes para el tratamiento de la problemática en comento.

IV- SUSTENTACIÓN DE LA APELACIÓN

CORPOBOYACA en calidad de demandada apela el fallo de primera instancia (fs. 742 a 745), solicitando que se revoquen los numerales 10 y 11.

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 de riesgo de desastres”.

V- TRÁMITE ANTE LA SEGUNDA INSTANCIA

El anterior recurso fue concedido en efecto suspensivo por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Tunja (f. 759) y admitido por el Tribunal Administrativo de Boyacá (fs. 799). Finalmente, se corrió traslado para alegar de conclusión (f. 801), oportunidad en la que se pronunció CORPOBOYACÁ reiterando los argumentos expuestos dentro del escrito de apelación (f. 802-804)

VI- CONSIDERACIONES

1. **PROBLEMA JURÍDICO.** En esta oportunidad, a la Sala le corresponde determinar si CORPOBOYACÁ violó o amenazó los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, ante la presunta omisión de realizar estudios con el fin de verificar la existencia de un nacimiento de agua en los predios de la Curia en la carrera 6° entre calles 19-20, y por no realizar de manera permanente actividades de seguimiento, acompañamiento y de asesoría al Municipio de Tunja para prevenir un posible desastre por la desestabilización del talud del sector de San Ignacio en la ciudad de Tunja.

2. El medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, su naturaleza y la carga de la prueba

La acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene por finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas.

El artículo 12 de la Ley 472 de 1998 señala el carácter público de la acción popular, pues autoriza a cualquier persona a ejercerla, sin necesidad de demostrar un interés particular y concreto. En efecto, *“el interés público que se presume al instaurar la acción popular resulta congruente con la defensa de los derechos e intereses colectivos, toda vez que, por su propia naturaleza, estos involucran intereses de toda la colectividad que no se radican ni se predicen de una persona en concreto. De otro lado, porque contrario a lo dispuesto para la acción de tutela, la reglamentación constitucional y legal de la acción popular no limita su procedencia cuando las pretensiones que buscan amparar un derecho o un interés colectivo pueden alegarse por intermedio de otros recursos de defensa judicial. En consecuencia, la acción popular no debe entenderse como un medio judicial subsidiario o residual sino como un instrumento procesal principal para la defensa de los derechos o intereses colectivos¹”* (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: “a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la

¹ Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Quinta, Sentencia de 6 de mayo de 2004, C.P.: Darío Quiñones Pinilla. Expediente. 13001-23-31-000-2001-90059-01(AP)

actividad humana y, c) la **relación de causalidad** entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser **demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.** (...) En efecto, es evidente que **no basta con indicar que determinados hechos violan los derechos e intereses colectivos para que se tenga por cierta su afectación o vulneración; el demandante tiene la carga procesal de demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones**”² (subrayado fuera de texto).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, en principio³, “la carga de la prueba corresponderá al demandante”, es decir, que es deber del actor probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se reclama con la demanda. Y se afirma que en principio, porque por razones de orden técnico o económico, si no puede cumplir con dicha carga, le corresponde al juez impartir las órdenes necesarias para suplir esa deficiencia, para lo cual puede acudir a las entidades públicas cuyo objeto esté referido al tema de debate.

Sobre la carga de la prueba en acciones populares, el Consejo de Estado ha señalado:

“(...) la Sala considera importante anotar, que la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, **la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo**

² Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Primera, Sentencia de 18 de abril de 2007, CP.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp.: 41001-23-31-000-2004-00425-01(AP)

³ No obstante, como lo dispone esa misma norma, “... si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiese ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella”, además, en el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva en virtud de lo antes establecido “el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos”.

dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba⁴
(negrilla fuera de texto).

Entonces, para que la acción popular **proceda** se requiere que: *“de los hechos de la demanda se pueda al menos deducir una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra la persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo y, - por tanto este último requisito supone que la actuación (acción u omisión) sea probada por el actor, o que del expediente el juez la pueda deducir, de lo contrario, el juzgador no podrá ordenar nada en su sentencia”⁵.*

Por último, con arreglo a lo establecido en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 la sentencia que acoja las pretensiones de la acción popular debe contener órdenes lo suficientemente precisas y claras, exigiendo la realización de las actuaciones que se consideren necesarias para, en lo posible retornar al *statu quo* o restablecer el derecho colectivo vulnerado.

En este sentido, la impartición de meras exhortaciones frente a evidentes violaciones de derechos colectivos destiñen el instrumento de la acción popular y desestimulan el acceso de los ciudadanos a este importante medio de control.

3. El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. AP-1499 de 2005.

⁵ Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Primera, Sentencia de 18 de abril de 2007, CP.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp.: 41001-23-31-000-2004-00425-01(AP)

El artículo 4º de la Ley 472 de 1998 indica los derechos e intereses colectivos, entre ellos, el previsto en el literal l) relativo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

Dicho derecho “... impone al 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, constituyéndose en un derecho de naturaleza eminentemente preventiva”⁶.

Sobre el particular el Consejo de Estado en sentencia de 25 de marzo de 2004⁷, consideró:

“Los desastres⁸, objeto del derecho colectivo en estudio, son los daños graves o alteraciones graves “de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social”⁹.

En consecuencia, el contenido del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles es, eminentemente preventivo, pues busca garantizar la protección de los residentes en el país, adoptando las medidas como el desalojo, la reubicación, ayudas en dinero o en especie requeridas, ante la inminencia o posibilidad de un fenómeno desestabilizador” (subrayado fuera de texto).

La sección primera del Consejo de Estado en sentencia de 26 de marzo de 2015¹⁰, en relación con el derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles, previsto en el literal l) del artículo 4 de

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP.: Marco Antonio Velilla Moreno, fallo de veintidós (22) de enero de dos mil nueve (2009), Radicación número: 68001-23-15-000-2003-00521-01(AP)

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, CP.: Ligia López Díaz, Exp.: 25000-23-25-000-2002-02922-01(AP-02922)

⁸ A partir de la vigencia de la Ley 46 de 1988, se cambió el término “emergencia” por el de desastre.

⁹ Ley 46 de 1988, artículo 2º.

¹⁰ 15001-23-31-000-2011-00031-01(AP)

la ley 472 de 1998, consideró que está orientado a prevenir desastres y calamidades de origen natural o humano, y 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, 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 advertibles 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”¹¹.

De aquí que la Sección primera del Consejo de Estado haya destacado el carácter preventivo de este derecho y haya hecho 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. pérdidas de vidas humanas o animales, contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones)”¹².

En el fallo citado también se consideró que el 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

¹¹ ibidem

¹² ibidem

la comunidad y a las personas que la conforman, y que por ende ameritan la intervención del Juez Constitucional.

Así pues, 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.

4. Funciones de las Corporaciones autónomas regionales respecto al derecho a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles

El artículo 23 de la Ley 99 de 1993 consagra la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales así:

“...son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente” (subrayado fuera de texto).

El artículo 30 ibídem señala que el objeto de las Corporaciones Autónomas

Regionales es:

“...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.” (Negrilla fuera de texto)

Así mismo, en la citada ley se establecen las funciones de las CAR resaltándose las siguientes:

Artículo 2º: Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

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;

(...)

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

(...)

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 a 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 la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

(...)

23. **Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirlas en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación;**□(...)

32. (...)

Parágrafo 3º.- Cuando una Corporación Autónoma Regional tenga por **objeto principal la defensa y protección del medio ambiente urbano, podrá adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de**

adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación; así mismo podrá administrar, manejar, operar y mantener las obras ejecutadas o aquellas que le aporten o entreguen los municipios o distritos para esos efectos;

Parágrafo 4º.- Las Corporaciones Autónomas Regionales realizarán sus tareas en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que éstas hayan asignado responsabilidades de su competencia; (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Por otro lado, la Ley 1523 de 2012 *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión de riesgo de desastre y se establece el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”* prevé lo siguiente:

“Artículo 2º. De la responsabilidad. 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 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.

Artículo 27. Instancias de Coordinación Territorial. Créanse los 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.**

Artículo 28. Dirección y Composición. Los consejos territoriales están dirigidos por el gobernador o alcalde de la respectiva jurisdicción e incorporarán a los funcionarios de la gobernación o alcaldía y de las entidades descentralizadas del orden departamental, distrital o municipal y representantes del sector privado y comunitario. Los consejos territoriales están conformados por:

1. El Gobernador o Alcalde o su delegado, quien lo preside.
2. El Director de la dependencia o entidad de gestión del riesgo.
3. Los directores de las entidades de servicios públicos o sus delegados.
- 4. Un representante de cada una de las corporaciones autónomas regionales**

y de desarrollo sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial.

5. El director o quien haga sus veces de la defensa civil colombiana dentro de la respectiva jurisdicción.
6. El director o quien haga sus veces de la Cruz Roja Colombiana dentro de la respectiva jurisdicción.
7. El delegado departamental de bomberos o el comandante del respectivo cuerpo de bomberos del municipio.
8. Un secretario de despacho departamental o municipal, designado para ello por el Gobernador del Departamento o el Alcalde.
9. El Comandante de Policía o su delegado de la respectiva jurisdicción.

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 1º. 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 2º. 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 3º. 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.** (Negrilla y subrayado fuera de texto)

En este orden de ideas, se puede concluir que CORPOBOYACÁ integra el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y por ello le compete desarrollar y ejecutar los procesos de gestión del riesgo, entendidos como el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres, **en**

el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción.

En consecuencia, dentro del marco de sus competencias le corresponde a CORPOBOYACÁ brindar apoyo a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental por medio de la elaboración de todos los **estudios** necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo, que se deberán integrar a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo.

Luego, el apoyo que deberá brindar CORPOBOYACÁ estará enfocado al apoyo de las labores del gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio, y a adelantar con las administraciones municipales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación.

5. Solución del caso concreto

Descendiendo al fondo del presente asunto le corresponde a la Sala determinar si CORPOBOYACÁ violó o amenazó los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, i) ante la presunta omisión de realizar estudios con el fin de verificar la existencia de un nacimiento de agua en los predios de la Curia en la carrera 6° entre calles 19-20:

Sobre el particular está probado en el expediente lo siguiente:

a. Acta de reunión del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD Tunja de 28 de mayo de 2011 en la cual se realizó una

visita técnica con el fin de analizar la estabilidad del sector de la carrera 6 entre calles 19 a 21, en la que se consignó lo siguiente (f. 121 vto c. 1):

“...Corpoboyacá explicó a la comunidad del proceso de los estudios que se deben realizar, también sobre los cambios de la estructura del talud, indica que es un proceso dinámico, por lo tanto es necesario hacer un nuevo estudio.

...

8. Planeación solicita a CORPOBOYACÁ la verificación de un posible nacimiento de agua en predios de la curia en la carrera 6ª entre 19 y 20.

...”

b. Acta de reunión del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD Tunja de 31 de mayo de 2011 en donde se hizo una visita al parqueadero de la Gobernación de Boyacá ubicado en la calle 20 con carrera 6ª, con el fin de verificar las condiciones en las que se encontraba, en la que se consignó lo siguiente (f. 64 c.1):

“1. se evidencia en el parqueadero una acomodación de agua contra un muro de contención en el costado occidental.

...

3. Se evidencia al costado sur un lote de terreno que es de la curia. Se debe pedir a CORPOBOYACÁ determinar una visita, para determinar posibles nacederos de agua”.

c. Concepto técnico RH-024 del 30 de mayo de 2011 presentado por CORPOBOYACÁ ante la oficina de planeación del municipio de Tunja, respecto a varios sectores de la ciudad. En relación con la zona San Ignacio Avenida oriental se hacen las siguientes recomendaciones en virtud de la visita técnica realizada el 23 de mayo de 2011 (v. 296 vto c.1):

“...Se recomiendan realizar los debidos estudios (geotécnicos, geológicos, hidrológicos, geomorfológicos y de más que sean pertinentes) para así con esto encaminar una solución que mitigue de forma permanente el deslizamiento del sector...”

d. Copia de estudios previos del contrato de consultoría para realizar los

estudios geológicos, geotécnicos, hidráulicos y diseños para el mantenimiento del talud derecho de la vía en dirección Tunja – Bogotá, sector san Ignacio, avenida oriental entre las calles 19 y 20 de la ciudad de Tunja, radicados el 2 de noviembre de 2012 en la oficina de planeación del municipio de Tunja – Banco de proyectos. El alcance de los estudios es disminuir el nivel de riesgo de desplome de rocas que amenazan a los vehículos que transitan sobre la avenida oriental entre las citadas calles y proteger la infraestructura de la vía que constantemente ha sido afectada por los constantes derrumbes ocasionados por el agua en temporada invernal. El estudio hidráulico incluye lo siguiente (f. 8):

“...las características hídricas del lugar indicando **las posibles fuentes o acuíferos** que puedan afectar la estabilidad del talud”.

e. Copia del contrato de consultoría 569 de 26 de julio de 2013, contratante: municipio de Tunja, contratista: Consorcio San Ignacio, objeto: consultoría para realizar los estudios geológicos, geotécnicos, hidráulicos y diseños para el mantenimiento del talud derecho de la vía en dirección Tunja – Bogotá, sector san Ignacio, avenida oriental entre las calles 19 y 20 de la ciudad de Tunja (f. 305).

f. CD que contiene los estudios geológicos, geotécnicos, hidráulicos y diseños para el mantenimiento del talud derecho de la vía en dirección Tunja – Bogotá, sector san Ignacio, avenida oriental entre las calles 19 y 20 de la ciudad de Tunja, realizados mediante el contrato de consultoría n° 569 de 2013 por el Consorcio San Ignacio. En el mismo se encuentra el informe final San Ignacio en el que se consigna lo siguiente (f. 509):

“Una vez realizado la Geoelectrica se encontró posibles filtraciones provenientes del Parqueadero de la Gobernación de Boyacá y de las casas existentes de la parte alta del Talud de San Ignacio las cuales se disipan por medio de drenes horizontales y filtros con material cubiertos con Geotextil.

Como se informó en el estudio geotécnico es indispensable que la entidad contratante realice un estudio detallado en el sistema de acueducto y alcantarillado de los predios existentes en la parte alta del talud por medio de un Geofoneo, debido que existe filtraciones que alteran las obras a ejecutar. Vale la pena mencionar que a pesar de la **ubicación de drenes horizontales y filtros para canalizar las aguas subterráneas**, es necesario la ejecución del Geofoneo para determinar el tramo o tramos del alcantarillado o acueducto donde haya colapsado y de esta forma realizar las reparaciones respectivas. Efectuando estos arreglos contribuyen a minimizar estas filtraciones, garantizando la estabilidad misma de los predios.

...

De acuerdo al **estudio hídrico** de la zona se concluyó que **el área se encuentra saturada por lo tanto es necesario canalizar estas aguas por medio de filtros con geotextil que cumpla la norma INVIAS, disipadores de energía y cunetas**. Para garantizar la estabilidad misma del talud es muy importante estas obras de drenaje y de esta forma no solo se canaliza las aguas lluvias sino las posibles aguas subterráneas presentes en la zona” (subrayado y negrilla fuera de texto).

g. Copia del presupuesto de estabilización talud San Ignacio del contrato de consultoría n° 569 de 2013, en el que se indica que se realizaría excavación manual para cunetas y filtros y la postura de drenes horizontales (f. 558 a 560).

De acuerdo con las pruebas antes relacionadas se puede concluir que el estudio ordenado por el *a quo* a CORPOBOYACÁ para verificar la existencia de un nacimiento de agua en los predios de la Curia en la carrera 6° entre calles 19-20, no es necesario en la actualidad comoquiera que el municipio de Tunja suscribió el 26 de julio de 2013 el contrato de consultoría n° 569 con el Consorcio San Ignacio, cuyo objeto fue realizar varios estudios entre ellos hidráulicos para el mantenimiento del talud de la vía en dirección Tunja – Bogotá, sector San Ignacio, avenida oriental entre las calles 19 y 20 de la ciudad de Tunja.

El estudio hidráulico incluía determinar “...*las características hídricas del lugar indicando las posibles fuentes o acuíferos que puedan afectar la estabilidad del talud*” (f. 8).

En consecuencia, se realizaron los mencionados estudios concluyendo para el caso de los hídricos que el área se encuentra saturada siendo necesario canalizar estas aguas por medio de filtros, disipadores de energía y cunetas.

Luego, el estudio ordenado a CORPOBOYACÁ en el fallo de primera instancia, para verificar la existencia de un nacimiento de agua en los predios de la Curia en la carrera 6° entre calles 19-20, se suplió con los citados estudios elaborados por el consorcio San Ignacio, que culminaron con la instalación de cunetas, filtros, drenes horizontales y demás obras de drenaje para canalizar no solo las aguas lluvias sino también todas las aguas subterráneas presentes en la zona.

Por las razones expuestas, es evidente que el estudio ordenado por el *a quo* a CORPOBOYACÁ era necesario para prevenir un eventual deslizamiento en la zona, en consecuencia se confirmará el numeral 10 de la parte resolutive de la sentencia apelada.

- Por otro lado, la Sala analizará si CORPOBOYACÁ violó o amenazó los derechos colectivos enunciados, ii) por no realizar de manera permanente las actividades de seguimiento, acompañamiento y de asesoría al Municipio de Tunja para prevenir un posible desastre por la desestabilización del talud del sector de San Ignacio en la ciudad de Tunja.

En el expediente reposan las siguientes pruebas de las que se puede concluir que la autoridad ambiental sí acompañó al municipio de Tunja ante la amenaza de deslizamiento sobre la avenida oriental entre las calles 19 y 20 de Tunja:

a. Copia del acta de reunión emitida por CORPOBOYACÁ el 28 de mayo de 2011, en la que se consignan los asuntos tratados por el comité local para la prevención y atención de desastres de Tunja en virtud de la visita

la demolición de las construcciones realizadas sin licencia (f. 353 y 692).

Por otro lado, CORPOBOYACÁ en la impugnación alega que la facultad de ejecutar acciones en materia de ordenamiento territorial y de mitigación del riesgo, son del **resorte exclusivo del municipio de Tunja**.

Sobre el particular la Sala debe advertir que CORPOBOYACÁ integra el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y por ello le compete desarrollar y ejecutar los procesos de gestión del riesgo, entendidos como el conocimiento del mismo, su reducción y el manejo de desastres, **en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción**.

En consecuencia, dentro del marco de sus competencias le corresponde a CORPOBOYACÁ brindar apoyo a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental por medio de la elaboración de todos los **estudios** necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo, como por ejemplo el ordenado por el *a quo* sobre la presencia o no del mencionado nacimiento de agua, que como ya se mencionó fue realizado por el Consorcio San Ignacio.

Luego, el apoyo que deberá brindar CORPOBOYACÁ estará enfocado al apoyo de las labores del gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio, y a adelantar con las administraciones municipales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, el manejo de cauces y la reforestación.

Por consiguiente, no es del todo cierto que las acciones de mitigación del riesgo sean del resorte exclusivo del municipio de Tunja, y prueba de ello fue la asesoría técnica que brindó en el 2011, de conformidad con lo previsto en la Ley 1523 de 2012, por ello se confirmará el numeral 11 del fallo apelado.

829

En consecuencia la Sala confirmará la ~~sentencia~~ ^{sentencia} apelada emitida por el Juzgado Séptimo (7º) Administrativo de Tunja que accedió a las súplicas de la demanda de acción popular de la referencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, en Sala de Decisión No. 2, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia apelada emitida por el Juzgado Séptimo Administrativo de Tunja que accedió a las súplicas de la demanda, por las razones expuestas.

SEGUNDO. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo -Registro Público de Acciones Populares y de Grupo.

TERCERO: Envíese el expediente al despacho de origen.

Notifíquese y cúmplase,

Esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión No. 2 de la fecha.

LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ

Magistrada

Acción : Popular
Demandante : Mercedes Hernández y otros
Demandado : Municipio de Tunja- Departamento de Boyacá- Proactiva Aguas de Tunja- CORPOBOYACA
Expediente : 15001-33-31-007-2011-00178-01



JOSE ASCENCIÓN FERNANDEZ OSORIO

Magistrado