**DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO Y LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES, PARA GARNTIZAR SU DESARROLLO SOSTENIBLE, SU CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN O SUSTITUCION – Marco normativo y alcance.**

El artículo 4º de la Ley 472 de 1998 indica los derechos e intereses colectivos, entre ellos, los relativos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies vegetales, la protección de área de especial importancia ecológica, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, previstos en los literales a) y c). El medio ambiente hace parte de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado la "Constitución Ecológica", conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. En este sentido los artículos 8°, 58, 79, 80 y 95 Superiores, consagran, respectivamente, i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como el de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.Los artículos 1° y 2° del Decreto Ley 2811 de 1974 disponen que el medio ambiente es un patrimonio común que debe preservarse. (…) En un mismo sentido, la Ley 99 de 1993, establece en su artículo 1º que la política ambiental colombiana seguirá, entre otros, los siguientes principios generales: i) el proceso de desarrollo económico y social se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo; ii) en la utilización de los recursos hídricos donde el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso; iii) la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución; iv) el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables; v) el paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido; vi) la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serían de obligatorio cumplimiento; y vii) los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

**DERECHO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA – Naturaleza y elementos para que se configure su vulneración.**

El referido tema fue unificado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado mediante sentencia del 1° de diciembre de 2015, expediente número 11001-33-31-035-2007-00033- 01 (AP). En esa ocasión se explicó que la moralidad administrativa tiene una doble naturaleza, por cuanto es al mismo tiempo un principio de la función administrativa, consagrado así desde la misma Constitución Política y un derecho colectivo, susceptible de protección mediante acción popular. En la referida providencia de unificación se precisó que el concepto de moralidad administrativa está ligado al ejercicio de la función administrativa, la cual está determinada por la satisfacción del interés general y debe cumplirse conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo con las finalidades propias de la función pública. También se estableció que el derecho a la moralidad administrativa se compone de dos elementos: i) objetivo y ii) subjetivo, los cuales deben aparecer probados en el proceso para que proceda el amparo a la referida garantía. El *elemento objetivo* se refiere al quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este puede darse en dos manifestaciones: (i) en conexidad con el principio de legalidad y (ii) por violación de los principios generales del derecho. Por su parte, el *elemento subjetivo* tiene que ver con la conducta del funcionario, de modo que se transgrede el derecho colectivo a la moralidad cuando quien cumple una función administrativa tiene conductas inapropiadas, antijurídicas, corruptas, deshonestas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública. Luego, para que proceda el amparo a la garantía a la moralidad administrativa, “debe comprobarse que el servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero”.Finalmente, en esa ocasión el Consejo de Estado determinó que en cumplimiento del artículo 18 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 167 del Código General del Proceso, debe existir respecto de tal derecho colectivo una imputación y carga probatoria por parte del actor popular. En síntesis para que se configure la vulneración a la garantía colectiva a la moralidad administrativa se requiere de la confluencia de tres elementos: i) *elemento objetivo*: el incumplimiento de la ley o de los principios generales de derecho, ii) *elemento subjetivo*: acción u omisión del funcionario que se aparta del cumplimiento del interés general en aras de su propio beneficio o el de un tercero, o en provecho particular y, iii) imputación o carga probatoria, esto es, una carga argumentativa, directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de conductas atentatorias de la moralidad.

**DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE EN EL MANEJO MEDIO AMBIENTAL – Noción, contenido y alcance.**

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”.Sobre el particular el Consejo de Estado en sentencia de 25 de marzo de 2004, consideró: (…). La Sección Primera de esa corporación de Justicia en sentencia de 26 de marzo de 2015, 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 la ley 472 de 1998, consideró que está orientado a precaver 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”. De aquí que la Sección Primera haya destacado el carácter preventivo de este derecho y 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)”. 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 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.

**RÉGIMEN APLICABLE A LAS ENTIDADES MUNICIPALES EN MATERIA AMBIENTAL Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Marco constitucional y legal.**

Las funciones determinadas por la Constitución Política para los entes territoriales, son del siguiente tenor:"Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político- administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes...”Por su parte, el artículo 315 ibidem establece como atribuciones:"2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante"Respecto de las competencias ambientales de los municipios, se tiene que la Ley 99 de 1993, dispuso: “Artículo 650.- Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales. (…) A su vez, la Ley 388 de 1997 estableció una serie de mandatos para la prevención de desastres en el ordenamiento municipal, en tanto sus objetivos se centran en el establecimiento de mecanismos que le permitan al ente territorial el uso equitativo y racional del suelo, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, garantizar que la utilización del suelo por parte de los propietarios se ajuste a la función social de la propiedad, velar por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres, promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias, así como las autoridades administrativas y de planificación en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Además, consagró: (…). De otra parte, el artículo 56 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 5 de la Ley 2 de 1991, creó la obligación en cabeza de los alcaldes municipales de levantar un censo sobre las zonas de alto riego de deslizamiento. Y a su turno, La Ley 715 de 2001, especificó aún más las obligaciones de los municipios al señalar textualmente: (…) Finalmente, debe resaltarse que la Ley 1523 de 2012 determinó la política nacional de gestión de riesgo de desastres, que tal materia se desarrollaría en virtud de principios como igualdad, protección, solidaridad social, autoconservación, participativo, diversidad cultural, interés público, precaución, sostenibilidad ambiental, gradualidad sistémica, coordinación, concurrencia, subsidiariedad y oportuna información. Y señaló las competencias que en las materias tenían las autoridades territoriales a saber: (...) Así mismo, en el artículo 27, reguló la creación de 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.

**RÉGIMEN APLICABLE A LAS ENTIDADES DEPARTAMENTALES EN MATERIA AMBIENTAL Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Marco constitucional y legal.**

De conformidad con las disposiciones constitucionales, los Departamentos como entes territoriales: “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. Los departamentos 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 que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga (artículo 298)” Como atribución, según el artículo 305 *ibídem*, el Gobernador debe: (…) 2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes. Los entes territoriales hacen parte del Sistema Nacional Ambiental SINA-, de conformidad con la Ley 99 de 1993: (…). De lo hasta aquí expuesto, se advierte la protección especial dada al medio ambiente por la Constitución Política, entre las cuales pueden citarse las contenidas en los artículos 8, 79, 80, 95 numeral 8°, 268, 277 ordinal 4°, 333, 334 y 366, que en conjunto conforman lo que la jurisprudencia y la doctrina han denominado una Constitución Ecológica. En particular se consagra el deber del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación (Art. 80), el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y el deber de aquel de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines (Art. 79). Así mismo, asignó al Estado el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (Art. 80) De acuerdo con los fines esenciales del Estado Social de Derecho (Art. 2° C.P.), la ejecución efectiva de medidas y acciones tendientes a la prevención de desastres es un elemento integrante de la política nacional y regional. Sin embargo, la competencia radica por descentralización en los entes departamentales y municipales, así como de los comités regionales y locales dispuestos para el efecto. Por último, en materia de prevención de riesgo de desastre, la aludida Ley 1523 estableció en su artículo 12, que los gobernadores “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”,y dentro de las funciones de los representantes del nivel departamental, precisó lo siguiente: (…)

**VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS – Carga de la prueba / DERECHOS COLECTIVOS – Falta de prueba de su vulneración en el caso concreto / VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS – Inexistencia por cuanto los deslizamientos de tierra ocurridos en el municipio de Jericó no se debieron a acciones u omisiones de las autoridades demandadas sino a condiciones geológicas y erosivas del terreno, el uso del suelo y la alta pluviosidad ocasionada por el fenómeno de la niña 2010-2011, según se acreditó con los medios de convicción / ACCIÓN POPULAR – En este caso la parte actora no cumplió con su carga procesal tendiente a la acreditación de los elementos para su procedencia como la acción u omisión de la parte demandada y la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses.**

Corresponde a esta Sala determinar si acorde con los medios de prueba que militan en el proceso, era dable concluir que el actor popular no cumplió su carga probatoria de cara a la vulneración de los derechos colectivos invocados como lo sostuvo el a-quo, o si, efectivamente atendió dicha carga como lo señalan tales medios de pruebas, y, si, de cualquier forma, las accionadas tenían la obligación de establecer que su actuación se ajustó al ordenamiento jurídico y no transgredieron dichos derechos, como lo planteó el extremo apelante en su alzada. La Sala confirmará la sentencia impugnada por las razones expuestas a continuación: Como se analizó en el marco jurídico de esta providencia, en virtud de lo previsto en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998, cualquier persona está autorizada a ejercer la acción popular, dado su carácter público, así mismo, que a efectos de establecer su procedencia, la parte actora debe probar no solamente la acción u omisión de la parte demandada, sino el daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza ajeno al riesgo normal de la actividad humana, y, la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses. Tal deber probatorio se estatuye en el artículo 30 *ibidem*, el cual preceptúa que, en principio, “la carga de la prueba corresponderá al demandante”, lo que significa que, por regla general, este tiene la obligación de probar la existencia de tales elementos de procedencia, salvo que existan razones de orden económico o técnico que se lo impidan y que obliguen a ejercer su facultad oficiosa para su recaudo. Al efecto, resáltese que, a la luz de la jurisprudencia contencioso administrativa en las acciones populares no basta con indicar que determinados hechos violan los derechos e intereses colectivos para que se tenga por cierta su afectación o vulneración, sino que el demandante tiene la carga procesal de demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones. A partir de lo expuesto, y, en contraste a lo que sostuvo el apelante, en el caso de marras, correspondía al actor popular acreditar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la presente acción, máxime cuando no alegó imposibilidad alguna de tipo técnico o económico para hacerlo con base en lo cual obligara al fallador a activar las facultades oficiosas en materia probatoria para el efecto. Precisado lo anterior, la Sala advierte que, si bien es cierto los días 29 de abril de 2011 y 5 de agosto de 2017 ocurrieron remociones de masa en terrenos de las veredas La Cascada y Tintova, entre otras del municipio de Jericó de aproximadamente 2.436 Ha los cuales produjeron daños en vías, infraestructura, inmuebles y bienes de dicha comunidad, así como su desplazamiento, no lo es menos que ello no obedeció a una acción u omisión de las autoridades accionadas, sino a condiciones geológicas y erosivas del terreno, el uso del suelo y la alta pluviosidad ocasionada por el fenómeno de la niña 2010-2011, según se acreditó con los medios de convicción. (…). De modo que, en oposición al criterio expuesto por el apelante, no es dable predicar la afectación al derecho colectivo al medio ambiente por parte de los entes accionados ante una falta a sus deberes de preservación, restauración, conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, dado que el daño causado a la infraestructura, inmuebles y bienes de la comunidad de las veredas La Estancia y Tintova del municipio de Jericó en abril de 2011 y agosto de 2017, tuvo como fundamento la existencia de un movimiento de masa complejo que surgió como consecuencia de las condiciones geológicas y erosivas del terreno, el inadecuado uso del suelo y la alta pluviosidad ocasionada por el fenómeno de la niña 2010-2011, según las pruebas recaudadas en este asunto. Lo que sí encuentra la Sala, como lo advirtió el a-quo, es que el municipio de Jericó, siguió la mayoría de las recomendaciones hechas en visitas técnicas que hizo junto a autoridades departamentales con posterioridad a la ocurrencia de la remoción de masa en abril de 2011, al desplegar actuaciones tales como: (…). Ello permite colegir que ese ente territorial dio alcance a sus competencias constitucionales de los artículos 311 y 315 del Texto Superior, y de carácter legal en materia no solo de atención de riesgos y desastres previstas en la Ley 1523 de 2012, sino de ordenamiento territorial consagradas en la Ley 388 de 1997. De igual forma, que el departamento de Boyacá, en uso de sus atribuciones legales contempladas en la citada Ley 1523, concurrió con diferentes apoyos y actividades para la mitigación del riesgo y prestar apoyo a los damnificados, como: reiteradas visitas de asistencia técnica en el marco de procesos de gestión de riesgo en coordinación con el CMGR, acompañamiento y préstamo de maquinaria amarilla, realización de mesas de trabajo en acompañamiento con CORPOBOYACÁ, UPTC y alcalde municipal, gestión de ayudas humanitarias, construcción de vivienda para damnificados conforme con convenio No. 2707 de 2012, emisión de circulares que establecen procedimientos ante escenarios de riesgo, tal como lo informó en oficio del 23 de abril de 2019 (f. 253-283) y encuentra sustento en la prueba documental allegada al plenario. Es decir, que los entes territoriales accionados, en aplicación de los principios de coordinación y demás que guían la gestión de riesgos de desastres concurrieron para formular planes para la vigilancia y brindar el adecuado manejo de la remoción de masa que afecta la zona rural del municipio, así también para lograr ayuda a los damnificados de tal hecho. De manera que, la Sala tampoco advierte la transgresión al derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles, previsto en el literal l) del artículo 4 de la ley 472 de 1998, el cual, como se precisó *ut supra*, se orienta a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, y 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. Tanto el municipio de Jericó como el departamento de Boyacá, en la órbita de sus competencias, han realizado estudios sobre la remoción de masa ocurrida en abril de 2011, y que se concretó nuevamente en agosto de 2017, desplegado acciones de monitoreo y vigilancia sobre esta, para prevenir y mitigar el riesgo en la zona afectada. En este orden, esos entes territoriales han adoptado las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación este grave problema de tipo geológico que aquejan a la comunidad de las veredas La Estancia y Tintova del municipio de Jericó, pues a fin de garantizarse la protección de este derecho colectivo se demanda de las autoridades (…)Ahora, la Sala no pasa por alto que una de las recomendaciones dadas para la estabilidad de la zona es la realización de terraceo, sin embargo, también se advierte que, en las actas de visitas de campo realizadas desde el primer movimiento de masa en abril de 2011, se puso de presente que tal movimiento “se encuentra activo y sigue su movimiento constante como un gran flujo que es alimentado desde la parte alta de las microcuencas y laderas de altas pendientes”, que aunque el sector “presenta una aparente estabilidad, no se recomienda que la zona sea habitada”, y que “Desde el punto de vista geológico la zona en estudio se considera compleja en razón a varios factores, como la presencia de fallas, el estado de alteración de las rocas aflorantes. la baja competencia intrínseca de las formaciones presentes (Chipaque, la luna y los pinos) y la existencia de depósitos de origen coluvial”,tanto es así que obliga a los entes territoriales a realizar monitoreo constante de la zona, lo que a su vez permite colegir que una orden tendiente a inversión en la realización de tal tipo de obras sin determinarse su procedencia con un grado de certeza implicaría un alto riesgo de desmedro patrimonial. En este punto, vale resaltar que, como se determinó líneas atrás, la garantía del derecho colectivo en mención debe realizarse en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, examinando razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales.Por todo lo anterior, la Sala echa de menos la prueba técnica pertinente que ilustrara a esta Sala que los entes territoriales accionados faltaron a sus obligaciones legales en la implementación oportuna de un plan de manejo, monitoreo y seguimiento ambiental del sector de alto riesgo lo cual produjera la remoción de masa, tanto en abril de 2011, y, en agosto de 2017, máxime cuando convergieron fenómenos naturales en esa época que, según se vio con las pruebas que militan en el plenario, fueron causantes del daño alegado. Y, la Sala comparte, como lo indicó el fallador de primera instancia, que los medios de prueba recaudados no permiten determinar la vulneración a los otros derechos colectivos como la moralidad administrativa que se encuentra ligado al ejercicio de la función administrativa, la cual está determinada por la satisfacción del interés general y debe cumplirse conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo con las finalidades propias de la función pública, y la demostración del elemento objetivo relativo al incumplimiento de la ley o de los principios generales de derecho, el elemento subjetivo atinente a la acción u omisión del funcionario que se aparta del cumplimiento del interés general en aras de su propio beneficio o el de un tercero, o en provecho particular y, la carga probatoria directa seria y real de la configuración de dichos elementos; todo lo cual brilla por su ausencia en el plenario. Tampoco quedó acreditado, por un lado, que las autoridades siguieran cobrando impuestos a los predios afectados, hecho que afectara los derechos colectivos invocados; el municipio accionado en la contestación de la demanda solo aceptó que cobraba tributos, pero a los predios que no tienen afectación alguna, y, de cualquier forma, esta situación no traería la vulneración de los derechos colectivos invocados, al constituirse en el cumplimiento de una competencia de ese ente. Y por otro, que no se han reubicado las víctimas de la remoción de masa a las cuales les prometió la entrega de inmuebles, y, no existe fecha cierta para el efecto; en contraste se determinó que el municipio ha cofinanciado con el departamento y la Nación planes de vivienda para los damnificados, y, que algunos de estos inmuebles no han sido utilizados por estos o han sido utilizados para otros fines, según informó el municipio accionado. Por todo lo anterior, fuerza concluir que la parte actora no cumplió con su carga procesal tendiente a la acreditación de los elementos de procedencia de la acción popular en el presente asunto como la acción u omisión de la parte demandada, y, la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses. Por último, subraya la Sala que este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en asuntos de similares contornos al estudiado en sede del medio de control de reparación directa, y ha sostenido que los daños ocasionados a habitantes de las veredas La Estancia y Tintova del municipio de Jericó en abril de 2011, conforme con el acervo probatorio, no era producto de las acciones y/u omisiones del ente territorial accionado en materia de control y vigilancia del terreno ante la ausencia de prueba técnica que determinara locontrario, máxime la ocurrencia de hechos de la naturaleza como la precipitación de lluvias para la época que fue causa del daño alegado.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. No obstante, puede ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word puede quedar con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
|  <https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=152383333001201800062011500123> |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Medio de control | : | **Protección de los derechos e intereses colectivos** |
| Demandante  | : | **Jaime Alberto Buitrago Cely y otros**  |
| Demandado  | : | **Municipio de Jericó y departamento de Boyacá** |
| Expediente | : | **15238-33-33-001-2018-00062-01**  |

Magistrado Ponente: **Luis Ernesto Arciniegas Triana**

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la **sentencia proferida el 15 de agosto de 2019,** por el **Juzgado Primero Administrativo de Duitama**, mediante la cual **negó las súplicas de la demanda.**

1. **ANTECEDENTES**

**MARIA ROSA VEGA DE GÓMEZ, JAIME ALBERTO BUITRAGO CELY y JOSÉ DEL CARMEN SILVA** interpusieron el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos en contra del **municipio de Jericó**, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – en adelante **CORPOBOYACÁ-**, el departamento de Boyacá, el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” – en adelante IGAC-, y, la Superintendencia de Notariado y Registro -en adelante **SUPERNOTARIADO-**, en aras de que se protejan los derechos e intereses colectivos al medio ambiente sano, a la existencia de un equilibrio ecológico, a la seguridad y salubridad públicas, a la moralidad administrativa, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente en el manejo medioambiental **con ocasión a la remoción de masa ocurrida el 29 de abril de 2011 en las veredas La Estancia y Tintova de ese municipio, remoción que se repitió el 5 de agosto de 2017.**

En consecuencia, se ordene a las accionadas:

* Que adopten las medidas necesarias para aplicar los principios medioambientales de prevención y precautelación a fin de que inicien, diseñen, construyan, manejen, controlen, mitiguen y compensen las obras relacionadas con la reconformación del aludido terreno afectado para prevenir un tercer desplazamiento de masas adicionales que componen la parte estable del talud mediante escalonamiento o terraceo desde la parte baja del talud, hasta donde se ha visto afectada la banca de la vía y el camino peatonal existente en su parte alta construyendo un muro en concreto reforzado apoyado en pilotes con el fin de evitar alguna eventualidad del desastre anunciado y muertes de inocentes habitantes.
* Que a través de sus Consejos para la Gestión del Riesgo de Desastres los entes territoriales, de manera inmediata y urgente determinen y socialicen con la comunidad los planes de contingencia para el seguimiento, monitoreo y control respecto de la subsidencia, foco de remoción en masa y deslizamiento hacia el lecho del rio Chitano en su zona de ronda, consecuentemente, de la masa y deslizamiento de 3 kilómetros de la parte alta hasta el rio y en un kilómetro aproximado de ancho, determinada la zona como de altísimo riesgo.
* Que con cargo al Fondo de la Defensa de los derechos e intereses colectivos realicen los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes para mitigarlo frente a la aludida remoción en masa.
* Que el IGAC y el municipio de Jericó exoneren a las víctimas de esa remoción en el pago de impuesto predial de sus inmuebles afectados y determinados dentro de la zona afectada dado que quedaron fuera de cualquier actividad de explotación productiva y/o comercial.
* Que la SUPERNOTARIADO junto a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Socha y los demás accionados estructuren un proyecto global de sustitución de inmuebles que forman parte de la zona de desastres y altísimo riesgo reemplazándoles sus **inmuebles en otros sectores del municipio de Jericó** o del departamento para facilitar y garantizar mecanismos de trabajo y actividades agropecuarias propias de su entorno para que obtengan el mínimo vital y móvil de subsistencia de las personas y familias afectadas y que son víctimas de la referida remoción de masa.

Por último, solicitó que se falle *extra petita* con el propósito de proteger otros derechos colectivos que se encuentren vulnerados y se condene en costas y agencias en derecho a las demandadas.

La parte actora fundamentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

Narra la demanda que los actores populares actúan en nombre de los propietarios y/o poseedores materiales de inmuebles rurales con derechos reales y/o falsa tradición correspondientes a 350 hectáreas en ladera ubicados en las veredas La Estancia y Tintova del municipio de Jericó incluyendo el caserío denominado Cheba que limita con la rivera del rio Chitano, que existían tres bocatomas de riego por gravedad que se incrementan con las lluvias de abril de 2011, que la existencia de problemas estructurales en ese terreno era un hecho notorio para la comunidad y las autoridades públicas, que ese terreno fue afectado por una remoción en masa ocurrida el **29 de abril del 2011**, lo que llevó a declararlo zona de altísimo riesgo de desastre y, con ello, a que se prohibiera cualquiera actividad agropecuaria y la construcción de nuevas viviendas privando a las familias de su fuente de sustento y un lugar para habitar.

Asegura que, como consecuencia de lo anterior, los habitantes del sector fueron evacuados en la zona urbana del municipio y recibieron ayudas, pese a ello, algunas intentaron reinstalar sus viviendas, cultivos, servicios públicos y vías de acceso contando con la anuencia de las autoridades municipales.

Dice que el **5 de agosto del 2017** volvió a presentarse una remoción en masa generándose una nueva situación de emergencia y necesidad de evacuación.

Considera que este último hecho se generó porque las accionadas omitieron la implementación oportuna de un plan de manejo, monitoreo y seguimiento ambiental de ese sector de altísimo riesgo, así como, de readaptación social desde el año 2011 en aplicación de los principios de cuidado ambiental, prevención, y precautelación, que las víctimas no han sido compensadas adecuadamente, que carecen de recursos para su subsistencia por ausencia de fuentes de trabajo lo que a su vez tiene la potencialidad de ocasionar un conflicto social a futuro, que el municipio de **Jericó** competente de la regulación del suelo rural y urbano no actualizó ni su Esquema de Ordenamiento Territorial – en adelante EOT-, ni su Plan de Desarrollo en razón a la remoción de masa por lo que ignoró tal tragedia, que las autoridades siguen cobrando impuestos a los predios afectados como si estuvieran en situación de normalidad, tanto es así que ha amenazado con el inicio de proceso de cobro coactivo, y que los predios continúan con su registro predial.

1. **TRÁMITE DE LA ACCIÓN EN PRIMERA INSTANCIA**

La demanda fue presentada el 11 de diciembre de 2018 (f. 91 c.1), en auto del día 12 siguiente se abstuvo de avocar conocimiento y fue remitida a este Tribunal (fs. 93); en auto del 14 de febrero de 2019 se obedeció y cumplió la decisión del *a-quem* encaminada a que se avocara conocimiento del asunto y que se admitiera la demanda solo contra el municipio de Jericó y el departamento de Boyacá (f. 107-108) y la parte actora hizo la publicación de ley el día 26 de marzo siguiente (f. 118).

El municipio de Jericó contestó la demanda el 24 de abril (fs. 121-130) y el departamento de Boyacá lo hizo el 26 de abril de 2019 (fs. 197- 283). Mediante auto de 2 de mayo siguiente se programó audiencia de pacto de cumplimiento para el día 20 de mayo de 2019 a las 9:00 a.m. (f. 285) la cual se declaró fracasada (f. 287). Posteriormente, en proveído del 6 de junio, se decretaron las pruebas del proceso (fs. 313), que, a través de auto del 4 de julio de 2019, no se repuso la anterior decisión en torno a la negativa de la práctica de prueba pericial (f. 328), y, que en auto del 18 de julio se corrió traslado para alegar de conclusión (f. 331).

**2.1.- Contestación de la demanda**

**2.1.1.- Municipio de Jericó (fs. 121-130)**

Se opuso a las pretensiones de la demanda e indicó que ha adoptado las medidas tenientes a prevenir y/o mitigar el riesgo contando con el apoyo de CORPOBOYACÁ, la UPTC, la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres -en adelante UNGRD-, los Consejos Departamental y Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres y las Juntas de Acción Comunal. Al efecto resaltó que:

* Según censo hecho por la UNGRD, 148 familias recibieron subsidio de arriendo provisional y de manera posterior viviendas gratuitas en el casco urbano de ese municipio, particularmente, en la Urbanización Nuevo Amanecer - Sector Laguna Limpia, proyecto cofinanciado por el municipio, la Gobernación de Boyacá y la Nación. Ello a fin de dar solución de vivienda a las familias afectadas por la emergencia localizados en zonas de alto riesgo no mitigable por los eventos del fenómeno de niña 2010-2011.
* Realizó el "*Estudio de determinación de zonas amenazadas y escenarios de riesgo por deslizamiento en el municipio de Jericó, departamento de Boyacá*", sobre el fenómeno de remoción en masa en colaboración con CORPOBOYACÁ y la UPTC, en razón a la ocurrencia del primer fenómeno ocurrido el **29 de abril del 2011**, estudio que constituye hoja de ruta para las acciones adelantadas a fin de prevenir y mitigar el riesgo de desastre en la zona de emergencia.
* Ha realizado capacitaciones a la comunidad en planes comunitarios de emergencia, especialmente, por los movimientos de masa -deslizamientos- que se puedan presentar debido a la geología del terreno en la zona de emergencia y actividades de prevención,
* Hace monitoreos constantes en la zona con el apoyo de CORPOBOYACÁ, la UNGRD, los Consejos Departamental y Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres y las Juntas de Acción Comunal en aras de advertir a la comunidad del movimiento activo, así mismo, mesas técnicas de conocimiento del riesgo para determinar acciones para su reducción.
* Ha efectuado estudios permanentes dada las condiciones de la zona, **que volvió a ocurrir tal tipo de remoción en el mes de agosto de 2017**, y que aquel estudio fue fundamental para adelantar acciones en materia de prevención y mitigación del riesgo en la zona afectada.
* Solicitó a CORPOBOYACÁ permisos de ocupación del cauce de la quebrada o zanjón La Carbonera, ya que de esta fluye agua proveniente de la escorrentía superficial de la montaña cuya canalización es necesaria para garantizar un mejor manejo de aguas, reducción de socavón y erosión hídrica, permiso que se concretó en la Resolución No. 3695 del 17 de octubre de 2018.
* Obtuvo apoyo de maquinaria de la Gobernación de Boyacá para realización de trabajos.
* Destinó recursos con el objeto de revisar y ajustar el EOT con la incorporación de componente de gestión de riesgo y cambio climático, y como consecuencia de ello, firmó el contrato de **consultoría No. 001 de 2018 cuyo o**bjeto **fue *“Revisión general y ajuste de EOT****, con la incorporación del componente de gestión de riesgo y cambio climático, municipio de* ***Jericó -Boyacá*** *y acompañar el proceso en sus fases de participación comunitaria, concertación, consulta y aprobación”*, el cual se encontraba en ejecución.

Aclaró que las personas afectadas por la emergencia del día 29 de abril de 2011 no son víctimas según la norma vigente en materia de gestión de riesgo de desastres, sino que se denominan “*damnificados por eventos naturales o antrópicos no intencionales*”, que no ha autorizado ni permitido la reubicación de damnificados en la zona de riesgo, que si bien existen moradores en esos terrenos, ello obedece a que algunos propietarios o poseedores vendieron los predios afectados en las veredas comprometidas por la emergencia, negocios que fueron de mala fe, cuyos nuevos titulares se resisten a dejarlos, y que en los predios afectados no se han realizado cobros del tributo.

Resaltó que este Tribunal ha proferido sentencias con ocasión a los hechos ocurridos el 2**9 de abril de 2011,** en las que sostuvo que los daños causados por ello obedecieron a un evento de fuerza mayor y caso fortuito, y, en consecuencia, ha negado las pretensiones de la demanda contra ese municipio[[1]](#footnote-1). Y, aseguró que ha realizado todas las gestiones pertinentes en el marco de sus funciones constitucionales y legales, en coordinación con las autoridades del orden departamental y nacional para evitar o mitigar cualquier daño a la comunidad ante la existencia de remoción de masa, motivo por el que no ha incurrido en acción u omisión alguna que se constituya amenaza o violación de los derechos colectivos invocados por los actores populares.

Propuso como excepción “*falta en legitimación en la causa por pasiva* “.

**2.1.2.- Departamento de Boyacá (fs. 197-210)**

Se opuso a las pretensiones de la demanda. Dijo que no ha incurrido en amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados, toda vez que ha cumplido a cabalidad los mandatos de la Ley 1523 de 2012. Consideró que el alcalde es el responsable de adelantar los procesos de gestión de riesgo de desastre en su jurisdicción, que no concurren los presupuestos de procedencia de este medio de control en contra de ese ente, puesto que a través de sentencias proferidas dentro de demandas de reparación directa interpuestas con base en la misma situación fáctica aquí ventilada cuya conocimiento estuvo a cargo de los **Juzgados Primero y Segundo Administrativo de Duitama** se estableció que la causa del fenómeno de remoción en masa en el municipio de Jericó obedeció a diversos factores como la falla geológica en la zona, precipitaciones atípicas, alta pendiente y pendiente en las laderas y el inadecuado uso de las aguas de escorrentía mediante tomas de regadío sin el tratamiento adecuado.

Que como instancia de coordinación con otros entes, ese departamento a través del Comité Departamental para la Gestión del Riesgo y Desastre brindó apoyo al municipio de Jericó para mitigar el riesgo y colaborar a los damnificados mediante diversas gestiones, como: i) reiteradas visitas en el marco de la gestión de riesgo de desastres, **ii)** asistencia técnica al Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres, **iii)** préstamo de maquinaria amarilla con las diferentes obras de prevención y mitigación, **iv)** acompañamiento y apoyo en mesas de trabajo con diferentes instituciones como **CORPOBOYACÁ, UPTC** y ese municipio, **v)** gestión de ayudas humanitarias durante y después de la emergencia, **vi**) cofinanciación dentro del convenio No. 2707 de 2012 para la construcción de viviendas y la asignación de subsidios de vivienda; en visitas a las viviendas entregadas se advirtió que algunas fueron abandonadas o subarrendadas.

Y, estimó que no se avizora un daño continente, peligro o amenaza que pueda atribuirse a ese ente, toda vez que el fenómeno de remoción en masa es ajeno a su actividad, y no existe relación de causalidad con la afectación de los derechos e intereses colectivos invocados; que los habitantes deben aplicar el principio de la autoconservación contemplado en el artículo 4 de la Ley 1523 de 2012, de lo contrario, deben asumir el riesgo existe, que los accionantes no aportaron pruebas para constatar las acciones u omisiones por parte de ese departamento de las cuales se pueda derivar la amenaza o violaciones a aquellas garantías.

Propuso como excepción “*falta en legitimación en la causa por pasiva”*, *“fuerza mayor” y “culpa exclusiva de los accionantes”.*

1. **EL FALLO RECURRIDO**

En sentencia proferida el **15 de agosto de 2019, el Juzgado Primero Administrativo de Duitama, negó las pretensiones de la demanda.**

Una vez el a-quo fijó los alcances normativos y jurisprudenciales de los derechos colectivos invocados, de la naturaleza de las órdenes a emitir en este tipo de la acción constitucional, y de los hechos probados, consideró que en el *sub-lite* no se acreditó que la amenaza o vulneración de tales derechos, en especial, al medio ambiente, se derive de la acción u omisión de los entes territoriales accionados, sino que son propias de los efectos dañinos del fenómeno de remoción en masa ocurrido en el municipio de **Jericó** en el mes de abril de 2011, el cual afectó las veredas La Estancia y Tintova, aunado a que no se aportaron medios de prueba que demostraran la afectación de los demás derechos presuntamente transgredidos.

En tal sentido, estimó que los entes territoriales accionados realizaron acciones pertinentes para mitigar los daños ambientales causados por el fenómeno de remoción en masa citado, y, los perjuicios sufridos por los habitantes de la zona afectada. Así, se probó que el municipio de Jericó, apoyado por el departamento de Boyacá, CORPOBOYACÁ, la UPTC, la UNGRD, el Fondo Adaptación y los Consejos Departamental y Municipal de Gestión del Riesgo, **elaboró los instrumentos de planeación para tomar decisiones administrativas orientadas a la restauración de los terrenos removidos, el control eficaz de factores erosivos, en especial, el adecuado manejo de las aguas de escorrentía, la limpieza, mantenimiento y canalización de algunos afluentes como las quebradas La Carbonera y El Santuario, e implementó sistemas de riego acordes con la vulnerabilidad geológica y la tipología de suelos presente en la zona afectada por los deslizamientos.**

Así mismo, tales entes concurrieron para brindar atención a los habitantes de la zona afectada que sufrieron la destrucción de sus viviendas y de las parcelas en las que desarrollaban sus actividades agropecuarias, como quedó demostrado con la formulación y cofinanciación del programa de vivienda entre el municipio, el departamento y la Nación a través del cual viabilizó el acceso a soluciones de vivienda gratis para la mayoría de familias damnificadas y permitió la asignación de subsidios complementarios, al tiempo que gestionaron y entregaron ayudas humanitarias inmediatamente después de ocurrida la emergencia en el mes de abril de 2011, de modo que cumplieron adecuadamente sus funciones constitucionales y legales en materia de gestión del riesgo de desastres.

En lo que concierne a que algunas familias han retornado a los predios afectados para explotarlos económicamente, inclusive con la anuencia de algunas autoridades, el a-quo consideró que aun cuando no había prueba de ello, de cualquier forma, aquellas familias debían aplicar el principio de autoconservación contemplado en el artículo 4° de la Ley 1523 de 2012. Y que tampoco tiene respaldo probatorio la acusación referida al cobro del impuesto predial de los inmuebles destruidos por la remoción en masa en las veredas afectadas; aunque no se ha reglamentado la exención tributaria correspondiente, sí están proyectadas las actuaciones administrativas para el efecto, y que subsiste la obligación legal en el pago del tributo a cargo de los propietarios y/o poseedores de los predios que a pesar de estar ubicados en las veredas afectadas no sufrieron daño alguno.

Subrayó que de acuerdo con los instrumentos de planeación elaborados por el municipio para mitigar los efectos dañinos, una de las causas relevantes para la ocurrencia del fenómeno de remoción de masa estaba relacionada con el inadecuado uso del sistema de regadío por bocatoma para el desarrollo de las actividades agropecuarias en la zona **afectada, circunstancia por la cual, los habitantes afectados tiene el deber de trabajar junto con el municipio para la implementación de las medidas respectivas en aras de recuperar la zona afectada y que sean acordes con el EOT el cual está en proceso de actualización con la incorporación del componente de gestión del riesgo de desastres.**

Por tanto, no se vislumbró afectación del derecho colectivo al medio ambiente, ni de los demás derechos colectivos invocados, y no condenó en costas al actor popular, al estimar que el medio de control no fue interpuesto de manera temeraria o de mala fe.

1. **SUSTENTACIÓN DE LA APELACIÓN[[2]](#footnote-2)**

La parte actora impugnó la anterior decisión con miras a que se revoque y se acceda a las pretensiones de la demanda con base en los siguientes argumentos:

Indicó que si en el plenario quedó probada la afectación a la parte actora por la remoción de masa ocurrida en abril de 2011 la cual se extendió a un número significativo de habitantes del sector La Estancia del municipio de Jericó, así mismo, que muchos de ellos tuvieron que regresar a los terrenos para obtener su sustento con la anuencia tácita de las autoridades, pese a que conocían de la amenaza existente en la zona, de igual forma, que era necesaria su recuperación con sistemas de reforestación, zonas protectoras, zonas productoras, y sistemas agroforestales de lo cual puede concluirse la vulneración a los derechos colectivos invocados, resulta injustificado que el a-quo arribara a una conclusión contraria predicando que no hubo vulneración alguna e indique que ese extremo procesal no cumplió con su carga probatoria; es decir, que erróneamente cambió esa carga a su costa.

En tal sentido, resaltó que los accionados debieron demostrar que sus actuaciones se ajustaron a las normas constitucionales y legales vigentes. Agregó que la vulneración alegada se prueba además con el hecho de que la Administración Municipal continúe cobrando impuesto predial a los afectados, que no ha logrado la reubicación de las víctimas a las cuales les prometió la entrega de inmuebles, y, no existe fecha cierta para el efecto.

1. **TRÁMITE ANTE LA SEGUNDA INSTANCIA**

El anterior recurso fue concedido en el efecto suspensivo ante esta Corporación (f. 372) y fue admitido mediante auto del 4 de octubre de 2019 (f. 378). Finalmente, se corrió traslado para alegar de conclusión (f. 384), término en el que se pronunció el municipio accionado y el departamento de Boyacá, reiterando los argumentos planteados en sus escritos de contestación a la demanda (fs. 387-392, 393-396).

El Ministerio Público rindió concepto encaminado a que se confirme la providencia impugnada, pues en su sentir el acervo probatorio permitía establecer que las entidades accionadas han desplegado acciones tendientes a mitigar los daños ambientales causados por la remoción de masa presentada el 29 de abril de 2011, derivados del fenómeno de la niña 2010-2011, en especial, acciones de limpieza, mantenimiento y canalización de las fuentes hídricas en el marco de las acciones de gestión del riesgo, que esas acciones son suficientes en la medida en que corresponden o son consecuencia de los estudios que se adelantaron para establecer no solo el diagnóstico de la situación de vulnerabilidad de la zona, sino las acciones de atención a la población afectada. Agregó que no hay prueba de que el 5 de agosto de 2017 se presentó una nueva remoción de masa que afectó el sector, que en virtud de lo dispuesto en la Ley 472 de 1998, la carga de la prueba le corresponde al actor popular, que frente al presunto cobro del impuesto predial a las víctimas de la remoción, este medio de control no es procedente para discutir tal tipo de asuntos patrimoniales, y, que de cualquier forma, no se demostró que el ente territorial cobrara ese tributo (fs. 397- 402).

1. **CONSIDERACIONES**

**1.- Problema jurídico**

Corresponde a esta Sala determinar si acorde con los medios de prueba que militan en el proceso, era dable concluir que el actor popular no cumplió su carga probatoria de cara a la vulneración de los derechos colectivos invocados como lo sostuvo el a-quo, o si, efectivamente atendió dicha carga como lo señalan tales medios de pruebas, y, si, de cualquier forma, las accionadas tenían la obligación de establecer que su actuación se ajustó al ordenamiento jurídico y no transgredieron dichos derechos, como lo planteó el extremo apelante en su alzada.

Con la finalidad de despejar los problemas jurídicos planteados, se abordarán los siguientes temas: i) Del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, su naturaleza y la carga de la prueba, ii) del alcance de los derechos colectivos presuntamente transgredidos, iii) de las competencias en materia ambiental, ordenamiento territorial y atención de gestión de riesgo del municipio y el departamento, iv) de los hechos probado, y, v) de la solución al caso concreto.

**Marco jurídico**

**1.- Del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, su naturaleza y la carga de la prueba[[3]](#footnote-3).**

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 predican 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 colectivos****[[4]](#footnote-4)”* (Subrayado y negrilla 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 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****”[[5]](#footnote-5)* (subrayado fuera de texto).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, en principio[[6]](#footnote-6), *“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 dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba**[[7]](#footnote-7) (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 i****ntereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de persona****s, 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****, d****e lo contrario, el juzgador no podrá ordenar nada en su sentencia****”[[8]](#footnote-8)*.

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.

**2-. Del alcance de los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados**

**2.1.- Del derecho al medio ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución[[9]](#footnote-9)**

El artículo 4º de la Ley 472 de 1998 indica los derechos e intereses colectivos, entre ellos, los relativos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies vegetales, la protección de área de especial importancia ecológica, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, previstos en los literales a) y c).

El medio ambiente hace parte de lo que la jurisprudencia constitucional[[10]](#footnote-10) ha denominado la "*Constitución Ecológica*", conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

En este sentido los artículos 8°, 58, 79, 80 y 95 Superiores, consagran, respectivamente, i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como el de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Los artículos 1° y 2° del Decreto Ley 2811 de 1974[[11]](#footnote-11) disponen que el medio ambiente es un patrimonio común que debe preservarse. En los artículos referidos se lee:

“Artículo 1°. El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.

La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social.

Artículo 2°. Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto:

1°. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.

2°. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos**.**

3°. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente” (subrayado fuera de texto)

En un mismo sentido, la Ley 99 de 1993[[12]](#footnote-12), establece en su artículo 1º que la política ambiental colombiana seguirá, entre otros, los siguientes principios generales: i) el proceso de desarrollo económico y social se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo; ii) en la utilización de los recursos hídricos donde el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso; iii) la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución; iv) el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables; v) el paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido; **vi) la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serían de obligatorio cumplimiento**; y vii) los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

Por su parte, la Corte Constitucional estableció que la defensa del medio ambiente es un *objetivo* dentro de la forma organizativa de Estado Social de Derecho acogida en Colombia *“que involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo”.*

**2.2.- Del derecho a la moralidad administrativa[[13]](#footnote-13)**

El referido tema fue unificado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado mediante sentencia del 1° de diciembre de 2015, expediente número 11001-33-31-035-2007-00033- 01 (AP)[[14]](#footnote-14). En esa ocasión se explicó que la moralidad administrativa tiene una doble naturaleza, por cuanto es al mismo tiempo un principio de la función administrativa, consagrado así desde la misma Constitución Política y un derecho colectivo, susceptible de protección mediante acción popular.

En la referida providencia de unificación se precisó que el concepto de moralidad administrativa está ligado al ejercicio de la función administrativa, la cual está determinada por la satisfacción del interés general y debe cumplirse conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo con las finalidades propias de la función pública.

También se estableció que el derecho a la moralidad administrativa se compone de dos elementos: i) **objetivo** y ii) **subjetivo,** los cuales deben aparecer probados en el proceso para que proceda el amparo a la referida garantía. El *elemento objetivo* se refiere al quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este puede darse en dos manifestaciones: (i) en conexidad con el principio de legalidad y (ii) por violación de los principios generales del derecho.

Por su parte, el *elemento subjetivo* tiene que ver con la conducta del funcionario, de modo que se transgrede el derecho colectivo a la moralidad cuando quien cumple una función administrativa tiene conductas inapropiadas, antijurídicas, corruptas, deshonestas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública. Luego, para que proceda el amparo a la garantía a la moralidad administrativa, “*debe comprobarse que el servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero”[[15]](#footnote-15).*

Finalmente, en esa ocasión el Consejo de Estado determinó que en cumplimiento del artículo 18 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 167 del Código General del Proceso, **debe existir respecto de tal derecho colectivo una imputación y carga probatoria por parte del actor popular.**

En síntesis para que se configure la vulneración a la garantía colectiva a la moralidad administrativa se requiere de la confluencia de tres elementos: i) *elemento objetivo*: el incumplimiento de la ley o de los principios generales de derecho, ii) *elemento subjetivo*: acción u omisión del funcionario que se aparta del cumplimiento del interés general en aras de su propio beneficio o el de un tercero, o en provecho particular y, iii) *imputación o carga probatoria*, esto es, una carga argumentativa, directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de conductas atentatorias de la moralidad[[16]](#footnote-16).

**2.3.- Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente en el manejo medioambiental[[17]](#footnote-17)**

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*”[[18]](#footnote-18).

Sobre el particular el Consejo de Estado en sentencia de 25 de marzo de 2004[[19]](#footnote-19), consideró:

“Los desastres[[20]](#footnote-20), 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”[[21]](#footnote-21).

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 de esa corporación de Justicia en sentencia de 26 de marzo de 2015[[22]](#footnote-22), 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 la ley 472 de 1998, consideró que está orientado a precaver 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”[[23]](#footnote-23)*.

De aquí que la Sección Primera haya destacado el carácter preventivo de este derecho y 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)”[[24]](#footnote-24)*.

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 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.

**3.- De las competencias en materia ambiental y ordenamiento territorial del municipio y el departamento**

* **Régimen aplicable a entidades municipales.**

Las funciones determinadas por la Constitución Política para los entes territoriales, son del siguiente tenor:

"Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político- administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes...”

Por su parte, el artículo 315 ibidem establece como atribuciones:

"2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante"

Respecto de las competencias ambientales de los municipios, se tiene que la Ley 99 de 1993, dispuso:

“Artículo 650.- Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales.

1.- Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.

2.- Dictar, con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.

3.- Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental al de que trata la presente Ley.

4.- Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental.

5.- Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

6.- Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

7.- Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.

8.- Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre uso de suelos.

9.- Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimiento del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

10.- Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de fierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas.

Parágrafo. - Las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria a Pequeños Productores, Umatas, prestarán el servicio de asistencia técnica y harán transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales renovables.

A su vez, la Ley 388 de 1997 estableció una serie de mandatos para la prevención de desastres en el ordenamiento municipal, en tanto sus objetivos se centran en el establecimiento de mecanismos que le permitan al ente territorial el uso equitativo y racional del suelo, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, garantizar que la utilización del suelo por parte de los propietarios se ajuste a la función social de la propiedad, velar por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres, promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias, así como las autoridades administrativas y de planificación en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes**[[25]](#footnote-25)**[[26]](#footnote-26). Además, consagró:

"Artículo 8.- Acción urbanística. 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. Son acciones urbanísticas, entre otras:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.

(…)

3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los Usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y Usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.

(…)

5. 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.

(…)

8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.

(…)

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

12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.

* 13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.

14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.

(…)

Artículo 10-. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

1.- Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

1. Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;
2. Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;
3. Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales:
4. Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2.- Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

3.- El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

4.- Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 728 de 7994 y la presente Ley"

De otra parte, el artículo 56 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 5 de la Ley 2 de 1991, creó la obligación en cabeza de los alcaldes municipales de levantar un censo sobre las zonas de alto riego de deslizamiento. Y a su turno, La Ley 715 de 2001, especificó aún más las obligaciones de los municipios al señalar textualmente:

"Artículo 76. 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".

Finalmente, debe resaltarse que la Ley 1523 de 2012[[27]](#footnote-27) determinó la política nacional de gestión de riesgo de desastres, que tal materia se desarrollaría en virtud de principios como igualdad, protección, solidaridad social, autoconservación, participativo, diversidad cultural, interés público, precaución, sostenibilidad ambiental, gradualidad sistémica, coordinación, concurrencia, subsidiariedad y oportuna información.

Y señaló las competencias que en las materias tenían las autoridades territoriales a saber:

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 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.

Así mismo, en el artículo 27, reguló la creación de 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.

* **Régimen aplicable entidades departamentales.**

De conformidad con las disposiciones constitucionales, los Departamentos como entes territoriales:

“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. Los departamentos 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 que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga (artículo 298)”

Como atribución, según el artículo 305 *ibídem*, el Gobernador debe:

2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.

Los entes territoriales hacen parte del Sistema Nacional Ambiental SINA-, de conformidad con la Ley 99 de 1993:

ARTÍCULO 4.- Sistema Nacional Ambiental -SINA-. El Sistema Nacional Ambiental -SINA- es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta ley. Estará integrado por los siguientes componentes: l. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle. 2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta ley y la que se desarrolle en virtud de la ley. 3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley. 4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental. 5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente. 6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental. El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental SINA-.

PARÁGRAFO. - Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental -SINA- seguirá el siguiente orden descendente: MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, Corporaciones Autónomas Regionales, departamentos y distritos o municipios

De otra parte, la Corte Constitucional al estudiar la demanda de inconstitucionalidad del Artículo 63 (parcial) de la Ley 99 de 1993, sostuvo:

"En virtud del principio de armonía regional, las entidades territoriales deberán ejercer sus funciones relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables de manera coordinada, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la política nacional ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales.

Conforme al principio de gradación normativa, las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables deberán respetar las normas expedidas y las políticas fijadas por autoridades de superior jerarquía o de mayor ámbito territorial de competencia.

Según el principio de rigor subsidiario, a cuyo desarrollo se refiere la demanda que se examina, las normas y medidas de policía ambientales decir, las que las autoridades expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables o para la preservación del medio ambiente, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las condiciones locales especiales así lo ameriten.

9. Los apartes normativos demandados contemplan, por una parte, la apelación de los actos administrativos dictados por las entidades territoriales y las corporaciones autónomas regionales en desarrollo del principio de rigor subsidiario, ante la autoridad superior dentro del Sistema Nacional Ambiental - SINA. Como se indicó en las consideraciones generales, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 4 0 de la Ley 99 de 1993, para todos los efectos la jerarquía en dicho sistema deberá seguir el siguiente orden descendente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, corporaciones autónomas regionales, departamentos y distritos o municipios. "[[28]](#footnote-28)

De lo hasta aquí expuesto, se advierte la protección especial dada al medio ambiente por la Constitución Política, entre las cuales pueden citarse las contenidas en los artículos 8, 79, 80, 95 numeral 8°, 268, 277 ordinal 4°, 333, 334 y 366, que en conjunto conforman lo que la jurisprudencia y la doctrina han denominado una Constitución Ecológica.

En particular se consagra el deber del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación (Art. 80), el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y el deber de aquel de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines (Art. 79). Así mismo, asignó al Estado el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (Art. 80)[[29]](#footnote-29)

De acuerdo con los fines esenciales del Estado Social de Derecho (Art. 2° C.P.), la ejecución efectiva de medidas y acciones tendientes a la prevención de desastres es un elemento integrante de la política nacional y regional. Sin embargo, la competencia radica por descentralización en los entes departamentales y municipales, así como de los comités regionales y locales dispuestos para el efecto**[[30]](#footnote-30)**.

Por último, en materia de prevención de riesgo de desastre, la aludida Ley 1523 estableció en su artículo 12, que los gobernadores *“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”,* y dentro de las funciones de los representantes del nivel departamental, precisó lo siguiente:

Artículos 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 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.

**4.- Caso concreto**

**4.1.- Hechos probados**

Conforme con el material probatorio que reposa en el plenario, se encontraron probados los siguientes hechos:

- En informe de visita de campo del **6 de mayo de 2011**, suscrito por funcionarios del CDGRD del departamento de Boyacá se concluyó que (fs. 216-223):

* Las condiciones convergentes geológico-tectónicas, alta pendiente, uso del suelo, procesos agudos de deforestación, procesos intensos de erosión y fuerte pluviosidad han generado un agudo proceso de desestabilización de carácter regional en el municipio de Jericó, que se manifiesta con la generación de grandes deslizamientos, avalanchas y flujos de lodo en las laderas y a lo largo de las rondas de las corrientes existentes.
* Existe un movimiento principal de gran magnitud con un área aproximada de 2.436 Ha, que afecta las veredas Estancia, Cheva, Ovejera, Cocubal y Tintoba del Municipio de Jericó y las veredas de Canoas y la Playa del municipio de Chita. En la parte superior están afectando las veredas del Chilcal, Pueblo Viejo, Marravita, Vereda Tapias.
* Este movimiento podría generar una situación de emergencia incluso aguas abajo del Rio Chitano por una eventual avalancha dado que este se encuentra represado por dicho movimiento y ya se ha formado un gran represamiento que con el aumento de las lluvias se podría rebosar. Así mismo aguas arriba ha aumentado el represamiento, generando riesgo para las Veredas Canoas y la Playa del Municipio de Chita.
* El movimiento se encuentra activo y sigue su movimiento constante como un gran flujo que es alimentado desde la parte alta de las microcuencas y laderas de altas pendientes.
* En cuanto a las afectaciones se concluye:
* El movimiento principal afecto a por lo menos las veredas de Estancia, Cheva, Ovejera, Cocubal y Tintoba en la parte inferior del movimiento que se presenta en el Municipio de Jericó, con toda su infraestructura, viviendas y economía; y las veredas de Canoas y la Playa del municipio de Chita. En la parte superior están afectando las veredas del Chilcal, Pueblo Viejo, Marravita, Vereda Tapias.
* La vía Jericó-Cheva, se encuentra destruida.
* La vía Jericó-Pueblo viejo, se encuentra afectada en numerosos sitios, amenazando con la destrucción de la banca. Específicamente:
* En la Vereda Chilcal sector Marravita se presenta gran de material desprendido por el deslizamiento que requiere la evacuación de agua y estar alerta ante posibles represamientos y flujos súbitos.
* Pueblo viejo, parte alta y media de la microcuenca de la quebrada Ojo de Agua requiere de inspección detallada para ubicación de grietas y viviendas localizadas cerca a la ronda de la quebrada.
* Vía pueblo viejo Cheba, presenta agrietamientos importantes que afectan la banca y vivienda sobre el derecho de vía sector Manitas-Landinez, se consideran zonas de alto riesgo dado los numerosos deslizamientos antiguos y nuevos en dirección al rio veragua.
* La vía principal que comunica Jericó-Chita presenta un gran deslizamiento de un depósito coluvial que interrumpe totalmente la banca en 1.000 m.
* La vía Jericó-Socotá en el momento se encuentra interrumpida por numerosos deslizamientos, por lo cual el municipio se encuentra parcialmente aislado.

Y se previeron como recomendaciones:

* Desde el punto de vista técnico se requiere la urgente caracterización del movimiento en masa múltiple que afecto las veredas de Estancia, Cheva, Ovejera, Cocubal y Tintoba en la parte inferior del movimiento que se presenta en el Municipio de Jericó y las veredas de Canoas y la Playa del municipio de Chita.
* Evacuar totalmente de las veredas La Estancia, Cheva, Tintoba, Ovejeras y Cocubal, ya que persiste el movimiento con distintos tipos de procesos de considerable magnitud. De igual forma evacuar los sectores ribereños del río Chitano en la zona afectada y aguas abajo y aguas arriba en dirección al municipio de Chita (sector La Caldera, La Playa y Canoas).
* Diseñar e implementar un sistema de monitoreo tanto del movimiento principal como de los movimientos menores para establecer su velocidad de movimiento (banderas referenciadas a puntos fijos p.e.)
* Se recomienda una mayor intervención de la entidad ambiental, en el control de la deforestación y en el manejo de las Cuencas, ya que estos fenómenos se aceleran por la falta de control de las actividades mencionadas.
* Diseñar e implementar en forma inmediata un sistema de alerta temprana, tanto en la zona afectada por el movimiento como aguas abajo del Rio Chitano, zona baja y media de la cuenca del rio Chitano en dirección al rio Chicamocha, dada la amenaza de avalancha teniendo en cuenta que ya el rio se encuentra represado por el cuerpo del movimiento (boletines de radio, red celular, etc).
* Dadas las dimensiones, efectos y magnitud de los movimientos en masa se hace necesario la urgente coordinación y actuación interinstitucional para el monitoreo y mitigación por parte de instituciones técnicas y administrativas, tales como UPTC, CORPOBOYACA, GRT Nobsa y central INGEOMINAS, Gobernación de Boyacá, IGAC, IDEAM, Presidencia de la República y Ministerios, presencia permanente de la DCC
* Se recomienda el diseño e implementación de un sistema de monitoreo del nivel de los represamientos de las corrientes de agua, así como de los movimientos en masa identificados en las veredas La Estancia, Cheva, Tintoba, Ovejeras, Chilcal, Cocubal, Juncal, Tapias y Bacotá del municipio de Jericó y Canoas en el municipio de Chita, con el uso de banderas referenciadas, teodolitos, amojonamiento y topografía, etc. Control detallado del ingreso a la zona afectada (horas de entrada, salida y número de personas) ya que durante el día existe presencia de labriegos y pobladores afectados.
* Diseño de estrategias de desarrollo económico para la población que perdió sus parcelas, cosechas, animales y viviendas para permitirles continuar como comunidad productiva y no como usuarios de ayudas permanentes.
* Drenaje de los sedimentos acumulados en la parte de debajo de la vía del movimiento que afecta la vía Jericó-Socotá y alertar a las comunidades que viven en las veredas Bacota, Juncal y Bacota, diseñando e implementando un sistema de monitoreo y alerta temprana. De igual forma se debe monitorear el comportamiento de las grietas que afectan esta misma vía en inmediaciones del casco urbano.
* En general se recomienda la elaboración de un mapa de amenaza por movimientos en masa en todo el municipio

- El municipio de Jericó recibió del departamento de Boyacá entre los **meses de abril a julio de 2011**, ayuda humanitaria para distribuirse entre la población afectada por la ola invernal de ese municipio (fs. 224 -233)

- En informe de visita de campo del **16 de febrero de 2012**, suscrito por funcionarios del CDGRD del departamento de Boyacá con ocasión a visitas técnicas de verificación al sector afectado por la ocurrencia de movimiento de masa en el municipio de Jericó se indicó que (fs. 83-87):

“El origen de los fenómenos de deslizamiento y remoción en masa involucra varios aspectos tales como la tectónica imperante, las precipitaciones atípicas que se están presentando en el último periodo lluvioso, los depósitos coluviales que lentamente y por la acción lluviosa se han ido saturando y fluyen a través del sustrato rocoso, la acción de la gravedad, la alta pendiente en las laderas y un inadecuado manejo de las aguas de escorrentía que vienen de las partes más altas a través de tomas de regadío a las que no se les hace adecuado mantenimiento

Hacer un adecuado manejo de las aguas de escorrentía provenientes de las partes más altas y que discurren a través de tomas de regadío que no tiene el mantenimiento adecuado. Debe ser implementado un proyecto en el Adecuado Manejo del regadío en la producción agrícola del sector.

Aunque el invierno ya disminuyo y todo el sector presenta una aparente estabilidad, no se recomienda que la zona sea habitada como se encuentra en el momento, hasta tanto no se realice un estudio geomecánica que establezca la Estabilidad del Macizo rocoso y en si de toda la zona involucrada Cabe anotar que la población se desplazó nuevamente hacia toda lo zona afectada bajo s responsabilidad

El Comité Local debe permanecer atento ante la variación climática, cuando reinicie la época de lluvias puede ocurrir la reactivación de los movimientos, por consiguiente, deben ser implementados los respectivos planes de Emergencia

En las zonas de riesgo alto se debe prohibir la permanencia de personas, ya que las precipitaciones han continuado y se pueden continuar provocando deslizamientos y avalanchas

Comprometer a la comunidad y a las entidades territoriales junto con la Alcaldía Municipal para que por medio del CLOPAD y el asesoramiento del CREPAD, elaborar y tener planes de contingencia para nuevos eventos de riesgo que se presenten.

Es necesario diseñar e implementar un sistema de alera temprana en toda la zona afectada

Se recomienda una mayor intervención de la entidad ambiental, en el control de la deforestación y en el manejo de las Cuencas, ya que estos fenómenos se aceleran por la falta de control de las actividades mencionadas.

El Municipio debe realizar la consecución y ejecución de las obras, las cuales deben realizarse de carácter inmediato, debido a que está afectando a la comunidad, en su economía y desarrollo social

La Gobernación de Boyacá, prestara su asesoría y acompañamiento requerido en la ejecución de los trabajos

- En documento contentivo de dictamen pericial realizado en el **año 2014** por ing. Agrólogo Alfredo Barbosa Acevedo practicado en el medio de control de reparación directa que conoció un asunto de similares contornos al debatido se indicó que las condiciones convergentes geotectónicas, alta pendiente uso del suelo, procesos agudos de deforestación, utilización excesiva de agua para riego, proceso intensos de erosión y fuerte pluviosidad lo que ha generado un agudo proceso de desestablidazacion de carácter regional generando grandes deslizamientos, avalanchas y flujos de lodos en las laderas (fs. 234-252).

- Entre CORPOBOYACÁ y la UPTC se suscribió el convenio interadministrativo N°005 de 2014 cuyo objeto fue *“Determinación de zonas de amenaza y escenarios de riesgo por deslizamiento en el municipio de Jericó, Departamento de Boyacá”*. En el informe final fechado en **abril de** **2015** se puso de presente que:

El fenómeno de la Niña 2010-2011 afectó de modo excepcional una gran zona rural del municipio de Jericó, Departamento de Boyacá, pues como producto de las intensas precipitaciones, se generaron fenómenos de remoción en masa tales como deslizamientos, flujos de roca y tierra y avalanchas. Estos fenómenos se presentaron en las veredas de Ovejeras, Tintoba, Cheva y La Estancia, siendo esta última la más afectada, dado que casi en su totalidad fue arrasada por un movimiento en masa complejo, que destruyó viviendas, cultivos, vías, líneas de transmisión y otras obras de infraestructura. Los habitantes se vieron obligados a salir apresuradamente de sus casas, condición de desplazamiento que se tornó en muchos casos definitivo. Actualmente algunas pocas familias han regresado por su cuenta y riesgo, y la zona aún se mantiene en condición de riesgo. La comunidad espera que este estudio deje en claro el grado de amenaza en que se encuentra el área y las posibilidades de recuperación que puedan existir.

(…)

Así mismo, en ese estudio se hizo levantamiento topográfico, estudio de geología, geomorfología, hidrología, geotécnico, zonificación de amenazas, análisis agroeconómico, componente forestal, plan de manejo propuesto y concluyó (CD f. 139):

* Desde el punto de vista geológico la zona en estudio se considera compleja en razón a varios factores, como la presencia de fallas, el estado de alteración de las rocas aflorantes. la baja competencia intrínseca de las formaciones presentes (Chipaque, la luna y los pinos) y la existencia de depósitos de origen coluvial.
* El régimen de precipitaciones de la región es bimodal con picos máximos en los meses de Abril donde el máximo valor mensual promedio es 144 mm y Octubre donde el valor mensual promedio es 132.6 mm Las precipitaciones más bajas se presentan en el mes de enero con un valor de 19.5 mm entre 1971 y 2014 los picos máximos de precipitación se han dado en los años 2010 con un valor acumulado de 1640 mm y 2011 con un total de 1360 mm, periodos en los que estuvo presente el fenómeno de La Niña
* Con la zonificación de amenazas por movimientos en masa, desarrollada por el método heurístico de Ramírez y González (1989), con el software ArcGis 10, 1, se logró diferenciar las zonas de alta, media y baja susceptibilidad a fenómenos de remoción en masa, en la vereda La Estancia y sectores aledaños a escala 1:10000
* Al sector La Estancia, afectado casi con su totalidad por el movimiento en masa ocurrido en abril de 2011, se ha dirigido puntualmente el análisis de estabilidad actual del terreno. El fenómeno que afectó cerca de 360 hectáreas se ha clasificado como un movimiento complejo. Las causas reales asociadas son el tipo de materiales presentes que corresponden a un depósito coluvial y la susceptibilidad geomórfica, la causa inmediata o detonante fue el agua producto de las intensas precipitaciones ocurridas desde la segunda semana del mes de Abril, y como factores contribuyentes se tuvieron, el agua proveniente del sistema de riego y la sobrecarga causada por el material rocoso caído desde el escarpe de la parte alta y que una vez el movimiento, se constituyó en carga adicional a medida que el movimiento avanzaba ladera abajo.
* Para su estudio el área afectada de La Estancia se dividió en sectores, teniendo en cuenta entre otros aspectos, el grado de afectación geomorfológica, el tipo de materiales presentes y la consistencia aparente del terreno. Se distinguieron, una zona superior con pendiente entre media y alta, con evidentes muestras de inestabilidad compuesta por suelo remoldeado y un apreciable número de rocas de tamaño medio, una zona intermedia con pendiente media, conformada por terrenos que fueron removidos en bloque, con apariencia estable, la cual debió ser verificada mediante el análisis por métodos determinísticos, y una zona baja que dada su escasa pendiente evidencia condición de estabilidad
* Dadas sus condiciones morfológicas y de composición del terreno, la zona denominada como alta superior deberá ser recuperada mediante reforestación tal como se consigna en el capítulo 8 y su anexo. En cambio, en la zona alta inferior es necesario primero conformar la superficie del terreno con maquinaria, y disponer un adecuado manejo de aguas de escorrentía. Si en el futuro se observa que el terreno conformado presenta alta permeabilidad deberá disponerse la construcción de filtros y subdrenes de penetración, para el control de las aguas subterráneas
* El resultado obtenido para la modelación de la zona intermedia en equilibrio estático permite concluir que, de mantenerse las condiciones actuales, este sector presenta pocas probabilidades de ocurrencia de movimientos en masa A ello contribuye la pendiente no tan pronunciada y la suficiente resistencia al corte de los suelos presentes. Sin embargo, si llegare a saturarse el terreno y en tal condición ocurriere un sismo de consideración, se presentaría falla del terreno por movimientos en masa Esto implica que las condiciones de humedad deben controlarse, de manera que el nivel de las aguas subterráneas permanezca suficientemente debajo de la superficie
* Del estudio socioeconómico se concluye que con el pasar del tiempo, las familias que migraron luego de la ocurrencia del movimiento en masa de abril de 2011, han regresado a trabajar sus parcelas, y aunque saben de la amenaza presente, dicen no temer a una nueva ocurrencia de deslizamientos
* Para la recuperación vegetativa de la vereda La Estancia y otros sectores afectados, se proponen varios sistemas de reforestación, con zonas protectoras, zonas protectoras productoras, sistemas agroforestales, bosques dendroenergéticos, cercas vivas y cortinas rompevientos.
* Además de las obras de terraceo, drenaje y subdrenaje, y del plan de reforestación propuesto, resulta recomendable abolir sistemas de riego por gravedad, que reducen la resistencia al corte del terreno e incrementan los esfuerzos actuantes

Como recomendaciones señaló:

* Con el fin de evitar que se repita un fenómeno como el ocurrido en el sector La Estancia en abril de 2011, deben acometerse a la mayor brevedad posible las obras de conformación del terreno en la zona definida como alta inferior, al igual que la canalización de las cañadas laterales y los sistemas de drenaje, dispuestos en el plano de obras.
* La recuperación de la zona denominada en este estudio como alta superior, se podrá garantizar en el mediano y largo plazo, mediante el plan de reforestación definido. Es claro que mientras más pronto se inicie esta tarea más temprano se verán los resultados
* En las zonas marcadas como intermedia y baja, las cuales han venido siendo aprovechas para uso agrícola, es importante insistir en la conveniencia de aplicar sistemas de riego donde el flujo del agua esté convenientemente dosificado, como puede ser el riego por aspersión o sistemas por goteo. En definitiva, el riego tradicional por gravedad debe ser abolido para toda el área de La Estancia.
* Se sugiere aplicar lo más rigurosamente posible las recomendaciones entorno a las prácticas agrícolas que incluyan sistemas agroforestales, silvopastoriles y demás, consignados en el presente informe
* Se subraya la conveniencia de llevar a efecto las prácticas de la economía campesina, con las cuales la población puede garantizarse su sostenimiento en armonía con el entorno
* Para la ocupación definitiva del sector La Estancia, deberán haberse ejecutado todas y cada una de las obras recomendadas, esto es, la conformación o terraceo de la zona alta inferior, la construcción de canales, la apertura de los cauces laterales, la construcción de cortacorrientes en los mismos, la construcción de cunetas en las terrazas y de considerarse necesario la construcción de sistemas filtrantes.
* De manera simultánea con el emprendimiento de las obras y demás actividades de control y recuperación de la zona afectada, podrán adelantarse las gestiones correspondientes para el levantamiento de la condición de zona de desastre dada a la estancia

- En oficio del **23 de mayo de 2016**, el gerente del Fondo Adaptación informó que esa entidad ideó el “*Programa Nacional de reubicación y reconstrucción de viviendas para la atención de hogares damnificados y7o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable afectadas por los eventos derivados del Fenómeno de la Niña 2010-2011*” dentro de un enfoque de vivienda de interés social, que se hicieron cambios en la asignación de algunas viviendas correspondientes al proyecto denominado *“Nuevo Amanecer”* en el municipio de Jericó, de conformidad con las novedades presentadas (retiros por solicitud de traslado a otros municipios y fallecimiento de algunos beneficiarios) y que se asignó 148 viviendas a igual número de familias damnificadas correspondiente a ese proyecto (fs. 132-138)

- Conforme con informe de visita de campo fechado el **6 de agosto de 2017** suscrito por funcionarios de CDGRD del Departamento de Boyacá respecto a visitas técnicas de verificación al sector afectado por la ocurrencia de movimiento de masa, según solicitud que le hiciera el municipio de Jericó, se hicieron las siguientes recomendaciones (fs. 77-82):

* Se deben adelantar las acciones en el marco del CMGRD entre ellas la evacuación toral del área, ya que representa un escenario de riesgo para la población
* En una anterior oportunidad la Oficina de Prevención y Atención de Desases de Boyacá en el año 2014, adelantó visita técnica en el área, en la cual se realizó un análisis geológico de la zona geológicamente inestable, a partir de ello se previó que en el marco del CMGRD adelantaran las acciones previstas con anterioridad frente a la posible materialización del riesgo suscitado en el informe allegado
* Realizar estudios detallados para delimitar posibles áreas de conservación y protección o usos de suelo en tal caso
* Dada las condiciones físico ambientales y antecedentes de riesgo, es necesario priorizar, describir y consignar los escenarios de riesgo en los instrumentos de planificación inherentes al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, conocer los factores amenazantes y tomar medidas correctivas, previstas con anterioridad frente a la posible ocurrencia de futuros eventos.
* Brindar la seguridad colectiva de las personas, bienes y especies expuestos.
* Todas las acciones tendenciales a mitigar el impacto de los procesos que se desarrollen deber estar soportados bajo estudios detallados, donde se consideren todas las variables condicionantes según sea el caso
* El precario o inexistente sistema de captación de agua, escorrentía, lluvia o de regadío ha facilitado entre otros factores la ocurrencia del proceso amenazante. Seguir las recomendaciones de los estudios adelantados por la Corporación Autónoma Regional en jurisdicción

- Según informe de visita de campo fechado el **9 de octubre de 2017** suscrito por funcionarios de CDGRD del departamento de Boyacá en razón a la visitas técnicas de verificación al sector afectado por la ocurrencia de movimiento de masa con el propósito de realizar control y seguimiento a las obras adelantadas para la reconstrucción de la variante vial Jericó – Chita y reconformación morfológica de la zona, se indicó como antecedentes que *“En el año 2011 a partir de altas precipitaciones en la zona, se desencadenó un movimiento de masa que afectó la vereda La Estancia, entre otros sectores del municipio de Jericó, evento que trajo consigo daños en la red vial terciaria, cultivos, desplazamiento de habitantes del sector, deprimió la economía del municipio, etc”* y que en virtud del principio constitucional de concurrencia, de la Ley 1523 de 2012, ese Comité ha adelantado acciones de reducción y manejo frente al proceso amenazante, y que ha trabajado en el proceso de conocimiento y delimitación de áreas con condición de riesgo. E hizo las siguientes recomendaciones (fs. 40-44, 275-279):

* Se deben adelantar las acciones en el marco del CMGRD tendientes a la reducción del Riesgo.
* En una anterior oportunidad la Oficina de Prevención y Atención de Desases de Boyacá en el año 2014, adelantó visita técnica en el área, en la cual se realizó un análisis geológico de la zona inestable, a partir de ello se previó que en el marco del CMGRD adelantaran las acciones previstas con anterioridad frente a la posible materialización del riesgo suscitado en el informe allegado en esta ocasión se reitera que se deben actuar bajo el CMGRD.
* Realizar estudios detallados para delimitar posibles áreas de conservación y protección a usos de suelo en tal caso.
* Dada las condiciones físico ambientales y antecedentes de riesgo, es necesario priorizar, describir y consignar los escenarios de riesgo en los instrumentos de planificación inherentes al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, conocer los factores amenazantes y tomar medidas correctivas, previstas con anterioridad frente a la posible ocurrencia de futuros eventos
* Brindar la seguridad colectiva de las personas, bienes y especies expuestos.
* Todas las acciones tendenciales a mitigar el impacto de los procesos que se desarrollen deber estar soportados bajo estudios detallados, donde se consideren todas las variables condicionantes según sea el caso.
* El precario o inexistente sistema de captación de agua, escorrentía, lluvia o de regadío ha facilitado entre otros factores la ocurrencia del proceso amenazante, para dar solución, se solicitó asistencia técnica y acompañamiento a la Corpoboyacá con el fin de evaluar y conceptualizar sobres las acciones de reducción asociadas al posible sistema de captación, dirección y vertimiento de agua en la zona afectada
* Seguir las recomendaciones de los estudios adelantados por la Corporación Autónoma Regional en jurisdicción.

- Según informe de visita de campo fechado el **1 de noviembre de 2017** suscrito por funcionarios de CDGRD del departamento de Boyacá en esa data realizaron visitas técnicas de verificación al sector afectado por la ocurrencia de movimiento de masa con el propósito de realizar la valoración del terreno dentro de la gestión de riesgos de desastres acorde con lo regulado en la Ley 1523 de 2012, y reiteró las recomendaciones dadas en informe de visita del 9 de octubre de ese año, y agregó otras como *“de conformidad con el artículo 41 de la Ley 1523 de 2012 se debe realizar los estudios para la incorporación de la gestión de riesgo en la planificación territorial de conformidad con los lineamientos del decreto 1807 de 2014 (…)”* (fs. 45-52, 267-274)

- En oficio del **4 de diciembre de 2017**, el departamento de Boyacá informó a habitantes de la vereda La Estancia del municipio de Jericó y a la Personería Municipal que la responsabilidad directa para la atención y prevención de desastres recae en las autoridades territoriales locales conforme con la Ley 1523 de 2012 y reseñó las gestiones que ha adelantado en ese municipio con ocasión a la afectación padecida (f. 280-283)

- El municipio de Jericó a través del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres – CMGRD elaboró en **enero de 2018** el *“Plan Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres”* el cual especificó escenarios de riesgo, entre estos, remoción en masa, protocolos a seguir en concordancia con otros niveles de atención, la participación de la comunidad y su prevención y mitigación. En este documento se puso de presente: *“Las veredas de Tíntoba y La Estancia fueron afectas por la ola invernal 2010-1011, movimientos en masa que destruyeron la actividad agrícola del sector y las viviendas existentes, generando un problema social de migración. Sin embargo, la gente ha vuelto a cultivar en aquellas zonas afectadas y construir viviendas, debido a que no se cuenta con medios alternos de subsistencia. Además, las veredas de Pueblo Viejo, La Ovejera y Cocubal son propensas a sufrir movimientos en masa que pueden llegar a ocurrir. Se hace necesaria la identificación de zonas con el fin de reglamentar el uso”.* Y respecto a la descripción del fenómeno amenazante de remoción de masa indicó que (CD fl 141):

“Por su localización geográfica y geológica, topografía, relieve, hidrografía, hidrometereología, inadecuado manejo ambiental e inadecuado uso de los suelos, el Municipio de Jericó, presenta un alto grado de amenaza por fenómenos naturales producidas en su mayoría por las altas precipitaciones y las fuentes hídricas, el alta pendiente y la baja precepción del riesgo de la comunidad hace que el municipio sea susceptible de sufrir fenómenos de remoción en masa. El fenómeno amenazante asociado a la remoción en masa está ligado a la formación geológica de la zona donde la posición estratigráfica de las unidades de roca, su litología, espesor, la presencia de fallas y estructuras geológicas, son factores relevantes en el municipio ya que los conjuntos arcillosos que conforman los diferentes niveles blandos, son altamente susceptibles a procesos de erosión, la presencia de Fallas y lineamientos son igualmente considerados ya que en algunos casos los procesos de remoción en masa como la caída de rocas están directamente relacionados con estos rasgos; también la cercanía a grandes estructuras falladas implica un alto grado de riesgo de sismos, además la cobertura vegetal y los suelos se saturan por el exceso de lluvias que contribuyen como factor detonante para que se activen los deslizamiento o fenómenos de remoción e masa.

(…)

En el municipio de Jericó los eventos de remoción en masa están asociados a las condiciones

geomorfológicas y geológicas del sector y que se encuentran altamente relacionadas con las

precipitaciones y las fuentes hídricas que conforman las microcuencas del municipio, que confluyen con la baja percepción del riesgo de la comunidad, el mal manejo de las aguas y deficientes prácticas agrícolas lo que incrementa las condiciones de amenaza y las condiciones de riesgo”

- En acta de visita de campo realizada el **5 de junio de 2018** por parte de servidores de la CDGD, CORPOBOYACÁ y la UPTC se evaluó las**ituación del deslizamiento complejo de gran magnitud que se presenta en el municipio de Jericó**, y para concretar los trabajos a realizar con maquinaria para mitigar el riesgo existente, y dentro de las recomendaciones se indicó (fs. 53-60, 259-266):

* El CMGRD debe ejecutar las acciones que están plasmadas dentro de su PMGRD, encaminado a el conocimiento del riesgo, manejo del riesgo y la reducción del mismo
* Se debe puntualizar sobre las medidas y acciones propias de reducción del riesgo de desastre en las áreas que pueden llegar a ser afectadas, emprendidas a través del CMGRD
* Realizar control, seguimiento mantenimiento al cauce de las quebradas para así facilitar que las aguas sigan su curso normal sin afectar a los pobladores aledaños a la zona
* Evaluación continua de la ocurrencia del evento, sus causas y factores que aportan en la materialización del mismo y su comportamiento, por las autoridades competentes
* Se sugiere por parte de Corpoboyacá tener en cuenta las recomendaciones del Informe del convenio Interadministrativo No 005 de 2014, DETERMINACION DE ZONAS DE AMENAZAS Y ESCENARIOS DE RIESGO POR DESLIZAMIENTO EN EL MUNICIPIO DE JERICO, DEPARTAMENTO DE BOYACA
* Crear campañas de educación con respecto al uso del suelo y la importancia de no construir a menos de 30 metros la cota máxima de inundación establecida artículo 83 del decreto ley 2811 de 1974
* Al tratarse de la intervención de corrientes hídricas o depósitos de agua, la alcaldía debe allegar el permiso de ocupación de cauce y el plan de trabajo donde se tenga claro los puntos a intervenir y el tiempo estimado para la ejecución de las actividades previstas.
* Comunicar a Corpoboyacá ya que son ellos los encargados de la regulación de los cauces y es con ellos donde se deben tramitar los respectivos permisos de intervención
* Cumplir con los estándares y procedimientos exigidos para la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los Planes de Ordenamiento Territorial, según lo estipulado por el decreto 1807 de 2014 (hoy compilado en el decreto 1077 de 2015), ley 388 de 1997 y ley 1523 de 2012, en lo concerniente a los escenarios de riesgos asociados a inundaciones lentas, inundaciones súbitas y deslizamientos
* Es de vital importancia hacer un buen manejo de aguas, evaluación y/o mantenimiento de las
* instalaciones, la infraestructura
* Se propone establecer control en los puntos de agua e inventario de zonas inestables para evitar futuras afectaciones, las cuales deben estar plasmadas en el PMGRD y POT del municipio
* Crear campañas de educación con respecto al uso del suelo y manejo de aguas superficiales ya que estos parámetros benefician a la inestabilidad de terrenos
* Estar atentos al comportamiento del fenómeno de remoción en masa cuando ocurran precipitaciones fuertes o por tiempo prolongado ya que esto puede detonar en un movimiento de tierra de mayor magnitud poniendo en riesgo a los habitantes aledaños en la zona de riesgo
* Revisar las alertas emitidas por el IDEAM diariamente sobre riesgos de deslizamientos y nivales de los ríos, ya que es información valiosa para monitorear el avance del movimiento.
* Es necesario solicitar máquina retroexcavadora de Oruga y Buldócer para poder iniciar con los trabajos planteados para la mitigación del riesgo en la vereda de la estancia.
* Coordinar con la Alcaldía Municipal de Jericó para que coordine el desarrollo de los trabajos, se desarrolle como se planteó el día de la visita técnica, y que se dejó debidamente trazado con estacas.
* Coordinar con la Alcaldía Municipal de Jericó para que esta designe una persona encargada de realizar la supervisión constante de los trabajos que va a realizar la maquinaria sobre el deslizamiento, y se garantice dar cumplimiento a la meta establecida.

- El municipio de Jericó suscribió con el grupo Proyectamos Soluciones GPS S.A.S. el **contrato de consultoría No. 001 del 28 de agosto de 2018** cuyo objeto fue la *“Revisión general y ajuste del EOT, con la incorporación del componente de gestión de riesgo y cambio climático y acompañar el proceso en sus fases de participación comunitaria concertación consulta y aprobación”* (fs. 169-186)

- Mediante **Resolución 3695 del 17 de octubre 2018**, CORPOBOYACÁ otorgó permiso al municipio de Jericó para la ocupación de los cauces y las quebradas *“La Carbonera” y “El Santuario”* con el fin de realizar obras de limpieza mantenimiento y canalización (fs. 156-161).

- Según oficio del **12 de diciembre de 2018** suscrito por la Secretaria de Infraestructura, el municipio de Jericó recibió el 25 de septiembre de ese año, el documento denominado *“Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias (EMRE), capacitación en planes comunitarios de emergencia a las comunidades de las veredas de Cocubal y Ovejera; asesoría en gestión de riesgo de desastres* “, en el cual abordó temas como: i) organización para emergencias y desastres, ii) capacitación de respuesta, iii) recomendaciones para la comunidad, iv) plan de continuidad. Este documento también puso de presente las reuniones con el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo, la capacitación de dichos planes comunitarios en las veredas de La Estancia y Tintoba ante las posibles emergencias o desastres que se puedan presentar ante fenómenos naturales de origen geológico o hidrometereológico, así como, ante diversos fenómenos antrópicos entre otros; ha realizado socializaciones a la comunidad sobre los planes de contingencia, seguimiento, monitoreo y control de la situación social de las familias afectadas y los focos de remoción en masa (CD f. 140 y fs. 142-155)

- En estudio denominado *"Estrategia Municipal Para la Respuesta a Emergencias”*, elaborado en **diciembre de 2018**, por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres CMGRD del municipio de Jericó, se establecieron protocolos de actuación para actuar ante emergencias y/o desastres que puedan presentarse en el municipio de Jericó, como el caso de la ocurrida el 16 de abril de 2011 en la cual se produjo un deslizamiento que afectó a las veredas La Estancia, Tintova, Cocubal, La Ovejera y el centro poblado de Cheva, un estimativo de 400 familias y 327 viviendas afectadas, estructura de acueducto, energía, vías, infraestructura averiada, cultivos malogrados, que el movimiento en masa se activó por precipitaciones generadas por el fenómeno de la Niña de los años 2010-2011, y resaltó que *“Acorde a las situaciones de riesgo identificadas para el municipio, el principal riesgo identificado es el movimiento en masa que afecto las veredas de la Estancia, Tintoba, Cocubal La Ovejera y el centro poblado de Cheva, este es un movimiento activo y que si se dan las condiciones propicias puede afectar a las comunidades de estas veredas, ya que sus factores detonantes son las precipitaciones, el mal manejo de aguas, los sismos inclusive las actividades socio-naturales de los pobladores del sector.*

*En caso de presentarse una emergencia, Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres - CMGRD ha dispuesto de instrumentos de planificación tales como el Esquema de ordenamiento territorial - EOT, Plan Municipal para la Gestión de Riesgo de Desastres - PMGRD, y la presente Estrategia Municipal para la Respuesta a Emergencias - EMRE, además de ejecutar capacitaciones en la comunidades como Plan Comunitario de Emergencias y Planes Familiares de Emergencias generando un sistema de alerta comunitario como primera respuesta; entre otros”* (CD visible a folio 140)

- El municipio de Jericó realizó gestiones ante la secretaria de infraestructura de la Gobernación de Boyacá en el **año 2019** para el préstamo de maquinaria amarilla a fin de llevar a cabo obras de limpieza, mantenimiento y canalización de los afluentes *“La Carbonera”* y *“El Santuario”* (fs. 164-168).

- Mediante **oficio del 4 de abril de 2019**, el alcalde municipal de Jericó solicitó a CORPOBOYACÁ la ampliación del tramo a intervenir en virtud de lo dispuesto en el anterior acto administrativo (f. 162)

- En **oficio del 23 de abril del 2019** el director de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Riesgos de Desastres del departamento de Boyacá señaló que frente a los deslizamientos ocurridos en las veredas *“La Estancia” y “Tintova”* del municipio de Jericó el 29 de abril de 2011 y 5 de agosto de 2017, ha concurrido con diferentes apoyos y actividades para la mitigación del riesgo y prestar apoyo a los damnificados, como: reiteradas visitas de asistencia técnica en el marco de procesos de gestión de riesgo en coordinación con el CMGR, acompañamiento y préstamo de maquinaria amarilla, realización de mesas de trabajo en acompañamiento con CORPOBOYACÁ, UPTC y alcalde municipal, gestión de ayudas humanitarias, construcción de vivienda para damnificados conforme con convenio No. 2707 de 2012, emisión de circulares que establecen procedimientos ante escenarios de riesgo (f. 253-283)

- Según informe elaborado por el Ing. Víctor Gómez, de la Gobernación de Boyacá sobre el deslizamiento ocurrido en el municipio de Jericó se concluyó que (fs. 211-215):

* De acuerdo a la descripción anteriormente hecha y al análisis estructural de las fallas geológicas, en el mapa geológico se presenta una zonificación preliminar del riesgo, lo cual debe contribuir para tomar medidas preventivas y correctivas
* El origen de los fenómenos de deslizamiento y remoción en masa Involucra varios aspectos tales como la tectónica imperante, las precipitaciones atípicas que se están presentando en el último periodo lluvioso, los depósitos coluviales que lentamente y por la acción lluviosa se han ido saturando y fluyen a través del sustrato rocoso, la acción de la gravedad, la alta pendiente en las laderas y un inadecuado manejo de las aguas de escorrentía que vienen de las partes más altas a través de tomas de regadío a las que no se les hace adecuado mantenimiento.
* El análisis tectónico resulta definitivo en el proceso de zonificación del ya que determina con cierta exactitud las fronteras de las zonas de alto riesgo y riesgo moderado a bajo.
* Adjunto mapa geológico con zonificación de riesgo en PDF, del Municipio de Jericó.
* Por el efecto dominó el sector de Pueblo viejo, puede verse afectado en los próximos días y de acuerdo a la imperancia del clima, lo cual se tiene que monitorear permanentemente.
* Hacer un adecuado manejo de las aguas de escorrentía provenientes de las partes más altas y que discurren a través de tomas de regadío que no tiene el mantenimiento adecuado.
* En las zonas de riesgo alto se debe prohibir la permanencia de personas, ya que las precipitaciones han continuado y se pueden continuar provocando deslizamientos y avalanchas.
* Cuando el invierno cese y se pueda restablecer el ciclo normal de periodos de lluvia y de verano, se deben hacer un estudio geomecánico que establezca la estabilidad del macizo rocoso.

**3.2.- La solución al caso concreto**

Corresponde a esta Sala determinar si acorde con los medios de prueba que militan en el proceso, era dable concluir que el actor popular no cumplió su carga probatoria de cara a la vulneración de los derechos colectivos invocados como lo sostuvo el a-quo, o si, efectivamente atendió dicha carga como lo señalan tales medios de pruebas, y, si, de cualquier forma, las accionadas tenían la obligación de establecer que su actuación se ajustó al ordenamiento jurídico y no transgredieron dichos derechos, como lo planteó el extremo apelante en su alzada.

La Sala confirmará la sentencia impugnada por las razones expuestas a continuación:

Como se analizó en el marco jurídico de esta providencia, en virtud de lo previsto en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998, cualquier persona está autorizada a ejercer la acción popular, dado su carácter público, así mismo, que a efectos de establecer su procedencia, la parte actora debe probar no solamente la acción u omisión de la parte demandada, sino el daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza ajeno al riesgo normal de la actividad humana, y, la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses

Tal deber probatorio se estatuye en el artículo 30 *ibidem*, el cual preceptúa que, en principio, *“la carga de la prueba corresponderá al demandante”,* lo que significa que, por regla general, este tiene la obligación de probar la existencia de tales elementos de procedencia, salvo que existan razones de orden económico o técnico que se lo impidan y que obliguen a ejercer su facultad oficiosa para su recaudo.

Al efecto, resáltese que, a la luz de la jurisprudencia contencioso administrativa en las acciones populares no basta con indicar que determinados hechos violan los derechos e intereses colectivos para que se tenga por cierta su afectación o vulneración, sino que el demandante tiene la carga procesal de demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones.

A partir de lo expuesto, y, en contraste a lo que sostuvo el apelante, en el caso de marras, correspondía al actor popular acreditar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la presente acción, máxime cuando no alegó imposibilidad alguna de tipo técnico o económico para hacerlo con base en lo cual obligara al fallador a activar las facultades oficiosas en materia probatoria para el efecto.

Precisado lo anterior, la Sala advierte que, si bien es cierto los días 29 de abril de 2011 y 5 de agosto de 2017 ocurrieron remociones de masa en terrenos de las veredas La Cascada y Tintova, entre otras del municipio de Jericó de aproximadamente 2.436 Ha los cuales produjeron daños en vías, infraestructura, inmuebles y bienes de dicha comunidad, así como su desplazamiento, no lo es menos que ello no obedeció a una acción u omisión de las autoridades accionadas, sino a condiciones geológicas y erosivas del terreno, el uso del suelo y la alta pluviosidad ocasionada por el fenómeno de la niña 2010-2011, según se acreditó con los medios de convicción.

En efecto, según informe de visita de campo del 6 de mayo de 2011 elaborado por funcionarios del CDGRD del departamento de Boyacá dio cuenta de un movimiento de masa de gran magnitud en un área de aproximadamente 2.436 Ha que afectó las veredas La Estancia, Cheva, Ovejera, Cocubal y Tintoba del municipio de Jericó *“con toda su infraestructura, viviendas y economía”* (fs. 216-223).

Esta situación también fue registrada en el informe final del contrato suscrito entre CORPOBOYACÁ y la UPTC en abril de 2015 el cual fue denominado *“Determinación de zonas de amenaza y escenarios de riesgo por deslizamiento en el municipio de Jericó, Departamento de Boyacá”* que en el mes de abril de 2011 fue afectado de modo excepcional las veredas Tintova, La Estancia, entre otras, de ese municipio las cuales fueron arrasadas por un movimiento en masa complejo, que destruyó viviendas, cultivos, vías, líneas de transmisión y otras obras de infraestructura y que muchos habitantes se vieron obligados a salir apresuradamente de sus casas, condición de desplazamiento que se tornó en muchos casos definitivo.

Y según la contestación de la demanda del municipio de Jericó, se indicó que en agosto de 2017 ocurrieron remociones de masa en las referidas veredas del municipio de Jericó lo cual dio lugar a daños materiales de similar naturaleza a los descritos.

Sin embargo, vale resaltar que los aludidos informes y otros realizados por los entes territoriales accionados también precisaron que tales movimientos de masa tuvieron como origen las condiciones geológicas y erosivas del terreno, el inadecuado uso del suelo y la alta pluviosidad ocasionada por el fenómeno de la niña 2010-2011, y, algunos de ellos brindaron recomendaciones a las autoridades para su manejo.

Así, en primer lugar, en el referido informe de visita de campo del 6 de mayo de 2011, se indicó de manera palmaria que *“Las condiciones convergentes geológico-tectónicas, alta pendiente, uso del suelo, procesos agudos de deforestación, procesos intensos de erosión y fuerte pluviosidad han generado un agudo proceso de desestabilización de carácter regional en el municipio de Jericó, que se manifiesta con la generación de grandes deslizamientos, avalanchas y flujos de lodo en las laderas y a lo largo de las rondas de las corrientes existentes”,* que *“Este movimiento podría generar una situación de emergencia incluso aguas abajo del Rio Chitano por una eventual avalancha dado que este se encuentra represado por dicho movimiento y ya se ha formado un gran represamiento que con el aumento de las lluvias se podría rebosar”, y que “El movimiento se encuentra activo y sigue su movimiento constante como un gran flujo que es alimentado desde la parte alta de las microcuencas y laderas de altas pendientes”.*

E hizo una serie de recomendaciones a las autoridades para su manejo como: i) la caracterización del movimiento en masa múltiple, ii) evacuación total de las veredas afectadas, ya que persiste el movimiento con distintos tipos de procesos de considerable magnitud, iii) diseñar e implementar un sistema de monitoreo tanto del movimiento principal como de los movimientos menores, iv) mayor intervención de la entidad ambiental, v) diseñar e implementar en forma inmediata un sistema de alerta temprana y monitoreo de los niveles de represamientos de las corrientes de agua, vi) coordinación y actuación interinstitucional para el monitoreo y mitigación por parte de instituciones técnicas y administrativas, tales como UPTC, CORPOBOYACA, Gobernación de Boyacá, entre otras, vii) diseñar estrategias de desarrollo económico para la población, viii) drenar los sedimentos acumulados y alertar a las comunidades, y, ix) elaborar mapa de amenaza.

En segundo lugar, el informe de visita de campo del 16 de febrero de 2012 dejó ver igualmente que *“El origen de los fenómenos de deslizamiento y remoción en masa involucra varios aspectos tales como la tectónica imperante, las precipitaciones atípicas que se están presentando en el último periodo lluvioso, los depósitos coluviales que lentamente y por la acción lluviosa se han ido saturando y fluyen a través del sustrato rocoso, la acción de la gravedad, la alta pendiente en las laderas y un inadecuado manejo de las aguas de escorrentía que vienen de las partes más altas a través de tomas de regadío a las que no se les hace adecuado mantenimiento“* (fs. 83-87).

Entre las recomendaciones dadas en este informe se indicó la necesidad de: i) hacer adecuado manejo de aguas de escorrentía provenientes de la parte alta, ii) que la zona no sea habitada hasta la realización del estudio correspondiente, iii) que el Comité Local permanezca atento a la variación climática, iii) comprometer a la comunidad y a las entidades territoriales en la elaboración de planes de contingencia para nuevos eventos de riesgo que se presenten, así como alertas tempranas, iv) intervención de la entidad ambiental en el manejo de cuencas, v) obras para el desarrollo social, y, vi) asesoramiento y acompañamiento del departamento de Boyacá en la ejecución de los trabajos

En tercer lugar, en el informe final de abril de 2015, se indicó que “*El fenómeno de la Niña 2010-2011 afectó de modo excepcional una gran zona rural del municipio de Jericó, Departamento de Boyacá, pues como producto de las intensas precipitaciones, se generaron fenómenos de remoción en masa tales como deslizamientos, flujos de roca y tierra y avalanchas”,* que *“Desde el punto de vista geológico la zona en estudio se considera compleja en razón a varios factores, como la presencia de fallas, el estado de alteración de las rocas aflorantes. la baja competencia intrínseca de las formaciones presentes (Chipaque, la luna y los pinos) y la existencia de depósitos de origen coluvial”,* y, que *“Al sector La Estancia, afectado casi con su totalidad por el movimiento en masa ocurrido en abril de 2011, se ha dirigido puntualmente el análisis de estabilidad actual del terreno. El fenómeno que afectó cerca de 360 hectáreas se ha clasificado como un movimiento complejo. Las causas reales asociadas son el tipo de materiales presentes que corresponden a un depósito coluvial y la susceptibilidad geomórfica, la causa inmediata o detonante fue el agua producto de las intensas precipitaciones ocurridas desde la segunda semana del mes de Abril, y como factores contribuyentes se tuvieron, el agua proveniente del sistema de riego y la sobrecarga causada por el material rocoso caído desde el escarpe de la parte alta y que una vez el movimiento, se constituyó en carga adicional a medida que el movimiento avanzaba ladera abajo”.*

Como recomendaciones, este informe resaltó la necesidad de controlar las condiciones de humedad; propuso la recuperación vegetativa de la vereda y reforestar con zonas protectoras, zonas protectoras productoras, sistemas agroforestales, bosques dendroenergéticos, cercas vivas y cortinas rompevientos, así como, obras de terraceo, drenaje y subdrenaje; eliminar sistemas de riego por gravedad, y, adelantar gestiones correspondientes para el levantamiento de la condición de zona de desastre dada a vereda La Estancia.

En cuarto lugar, los informes de visita de campo del 6 de agosto, 9 de octubre y 1 de noviembre de 2017, suscrito por funcionarios de CDGRD del departamento de Boyacá pusieron de presente como causa de los referidos movimientos de masa las altas precipitaciones de la zona; consideraron como necesario adelantar acciones de reducción del riesgo con instrumentos de planificación y del sistema de captación de aguas (fs. 77-82, 275-279, 267-274)

En quinto lugar, en el *“Plan Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres”* elaborado en enero de 2018 describió el fenómeno amenazante de remoción de masa así (CD fl 141): *“Por su localización geográfica y geológica, topografía, relieve, hidrografía, hidrometereológica, inadecuado manejo ambiental e inadecuado uso de los suelos, el Municipio de Jericó, presenta un alto grado de amenaza por fenómenos naturales producidas en su mayoría por las altas precipitaciones y las fuentes hídricas, el alta pendiente y la baja precepción del riesgo de la comunidad hace que el municipio sea susceptible de sufrir fenómenos de remoción en masa. El fenómeno amenazante asociado a la remoción en masa está ligado a la formación geológica de la zona donde la posición estratigráfica de las unidades de roca, su litología, espesor, la presencia de fallas y estructuras geológicas, son factores relevantes en el municipio ya que los conjuntos arcillosos que conforman los diferentes niveles blandos, son altamente susceptibles a procesos de erosión, la presencia de Fallas y lineamientos son igualmente considerados ya que en algunos casos los procesos de remoción en masa como la caída de rocas están directamente relacionados con estos rasgos; también la cercanía a grandes estructuras falladas implica un alto grado de riesgo de sismos, además la cobertura vegetal y los suelos se saturan por el exceso de lluvias que contribuyen como factor detonante para que se activen los deslizamiento o fenómenos de remoción e masa”.*

Y, en sexto lugar, en informe elaborado por el Ing. Víctor Gómez servidor de la Gobernación de Boyacá sobre el deslizamiento ocurrido en el municipio de Jericó se concluyó que “*El origen de los fenómenos de deslizamiento y remoción en masa Involucra varios aspectos tales como la tectónica imperante, las precipitaciones atípicas que se están presentando en el último periodo lluvioso, los depósitos coluviales que lentamente y por la acción lluviosa se han ido saturando y fluyen a través del sustrato rocoso, la acción de la gravedad, la alta pendiente en las laderas y un inadecuado manejo de las aguas de escorrentía que vienen de las partes más altas a través de tomas de regadío a las que no se les hace adecuado mantenimiento”* Así mismo recomendó el adecuado manejo de las aguas de escorrentía provenientes de las partes más altas y que discurren a través de tomas de regadío que no tiene el mantenimiento adecuado, que en las zonas de riesgo alto debía prohibirse la permanencia de personas, ya que las precipitaciones habían continuado y pueden continuar provocando deslizamientos y avalanchas (fs. 211-215):

De modo que, en oposición al criterio expuesto por el apelante, no es dable predicar la afectación al derecho colectivo al medio ambiente por parte de los entes accionados ante una falta a sus deberes de preservación, restauración, conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, dado que el daño causado a la infraestructura, inmuebles y bienes de la comunidad de las veredas La Estancia y Tintova del municipio de Jericó en abril de 2011 y agosto de 2017, tuvo como fundamento la existencia de un movimiento de masa complejo que surgió como consecuencia de las condiciones geológicas y erosivas del terreno, el inadecuado uso del suelo y la alta pluviosidad ocasionada por el fenómeno de la niña 2010-2011, según las pruebas recaudadas en este asunto.

Lo que sí encuentra la Sala, como lo advirtió el a-quo, es que el municipio de Jericó, siguió la mayoría de las recomendaciones hechas en visitas técnicas que hizo junto a autoridades departamentales con posterioridad a la ocurrencia de la remoción de masa en abril de 2011, al desplegar actuaciones tales como:

* Realización del "*Estudio de determinación de zonas amenazadas y escenarios de riesgo por deslizamiento en el municipio de Jericó, departamento de Boyacá*", sobre el fenómeno de remoción en masa en colaboración con CORPOBOYACÁ y la UPTC, en razón a la ocurrencia del primer fenómeno ocurrido el 29 de abril del 2011 (CD f. 139)
* Efectuó capacitaciones a la comunidad en planes comunitarios de emergencia, especialmente, por los movimientos de masa -deslizamientos- que se puedan presentar debido a la geología del terreno en la zona de emergencia y actividades de prevención, dentro de la *“Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias (EMRE), capacitación en planes comunitarios de emergencia a las comunidades de las veredas de Cocubal y Ovejera; asesoría en gestión de riesgo de desastres”* (CD f. 140 y fs. 142-155)
* Monitoreo en la zona junto a CORPOBOYACÁ, los Consejos Departamental y Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres y las Juntas de Acción Comunal en aras de advertir a la comunidad del movimiento activo, así mismo, mesas técnicas de conocimiento del riesgo para determinar acciones para su reducción (CD f. 140 y fs. 142-155)
* Solicitó a CORPOBOYACÁ permisos de ocupación del cauce de la quebrada o zanjón La Carbonera, ya que de esta fluye agua proveniente de la escorrentía superficial de la montaña cuya canalización es necesaria para garantizar un mejor manejo de aguas, reducción de socavón y erosión hídrica, permiso que se concretó en la Resolución No. 3695 del 17 de octubre de 2018 (fs. 156-162).
* Obtuvo apoyo de maquinaria de la Gobernación de Boyacá para realización de trabajos (fs. 164-168)
* Brindar subsidio de arriendo provisional y de manera posterior viviendas gratuitas a 148 familias en el casco urbano de ese municipio, particularmente, en la Urbanización Nuevo Amanecer - Sector Laguna Limpia, según proyecto cofinanciado por ese municipio, la Gobernación de Boyacá y la Nación, a fin de darles solución de vivienda dada la afectación que sufrieron por la emergencia localizados en zonas de alto riesgo no mitigable por los eventos del fenómeno de niña 2010-2011 (fs. 132-138)
* Destinó recursos con el objeto de revisar y ajustar el EOT con la incorporación de componente de gestión de riesgo y cambio climático, y como consecuencia de ello, firmó el contrato de consultoría No. 001 de 2018 cuyo objeto fue *“Revisión general y ajuste de EOT, con la incorporación del componente de gestión de riesgo y cambio climático, municipio de Jericó -Boyacá y acompañar el proceso en sus fases de participación comunitaria, concertación, consulta y aprobación”*, el cual se encontraba en ejecución (fs. 169-186)

Ello permite colegir que ese ente territorial dio alcance a sus competencias constitucionales de los artículos 311 y 315 del Texto Superior, y de carácter legal en materia no solo de atención de riesgos y desastres previstas en la Ley 1523 de 2012, sino de ordenamiento territorial consagradas en la Ley 388 de 1997.

De igual forma, que el departamento de Boyacá, en uso de sus atribuciones legales contempladas en la citada Ley 1523, concurrió con diferentes apoyos y actividades para la mitigación del riesgo y prestar apoyo a los damnificados, como: reiteradas visitas de asistencia técnica en el marco de procesos de gestión de riesgo en coordinación con el CMGR, acompañamiento y préstamo de maquinaria amarilla, realización de mesas de trabajo en acompañamiento con CORPOBOYACÁ, UPTC y alcalde municipal, gestión de ayudas humanitarias, construcción de vivienda para damnificados conforme con convenio No. 2707 de 2012, emisión de circulares que establecen procedimientos ante escenarios de riesgo, tal como lo informó en oficio del 23 de abril de 2019 (f. 253-283) y encuentra sustento en la prueba documental allegada al plenario.

Es decir, que los entes territoriales accionados, en aplicación de los principios de coordinación y demás que guían la gestión de riesgos de desastres concurrieron para formular planes para la vigilancia y brindar el adecuado manejo de la remoción de masa que afecta la zona rural del municipio, así también para lograr ayuda a los damnificados de tal hecho.

De manera que, la Sala tampoco advierte la transgresión al derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles, previsto en el literal l) del artículo 4 de la ley 472 de 1998, el cual, como se precisó *ut supra*, se orienta a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, y 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.

Tanto el municipio de Jericó como el departamento de Boyacá, en la órbita de sus competencias, han realizado estudios sobre la remoción de masa ocurrida en abril de 2011, y que se concretó nuevamente en agosto de 2017, desplegado acciones de monitoreo y vigilancia sobre esta, para prevenir y mitigar el riesgo en la zona afectada.

En este orden, esos entes territoriales han adoptado las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación este grave problema de tipo geológico que aquejan a la comunidad de las veredas La Estancia y Tintova del municipio de Jericó, pues a fin de garantizarse la protección de este derecho colectivo se demanda 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”.*

Ahora, la Sala no pasa por alto que una de las recomendaciones dadas para la estabilidad de la zona es la realización de terraceo, sin embargo, también se advierte que, en las actas de visitas de campo realizadas desde el primer movimiento de masa en abril de 2011, se puso de presente que tal movimiento *“se encuentra activo y sigue su movimiento constante como un gran flujo que es alimentado desde la parte alta de las microcuencas y laderas de altas pendientes”,* que aunque el sector *“presenta una aparente estabilidad, no se recomienda que la zona sea habitada”,* y que *“Desde el punto de vista geológico la zona en estudio se considera compleja en razón a varios factores, como la presencia de fallas, el estado de alteración de las rocas aflorantes. la baja competencia intrínseca de las formaciones presentes (Chipaque, la luna y los pinos) y la existencia de depósitos de origen coluvial”,* tanto es así que obliga a los entes territoriales a realizar monitoreo constante de la zona, lo que a su vez permite colegir que una orden tendiente a inversión en la realización de tal tipo de obras sin determinarse su procedencia con un grado de certeza implicaría un alto riesgo de desmedro patrimonial.

En este punto, vale resaltar que, como se determinó líneas atrás, la garantía del derecho colectivo en mención debe realizarse en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, examinando razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales.

Por todo lo anterior, **la Sala echa de menos la prueba técnica pertinente que ilustrara a esta Sala que los entes territoriales accionados faltaron a sus obligaciones legales en la implementación oportuna de un plan de manejo, monitoreo y seguimiento ambiental del sector de alto riesgo lo cual produjera la remoción de masa**, tanto en abril de 2011, y, en agosto de 2017, máxime cuando convergieron fenómenos naturales en esa época que, según se vio con las pruebas que militan en el plenario, fueron causantes del daño alegado.

Y, la Sala comparte, como lo indicó el fallador de primera instancia, que los medios de prueba recaudados no permiten determinar la vulneración a los otros derechos colectivos como la moralidad administrativa que se encuentra ligado al ejercicio de la función administrativa, la cual está determinada por la satisfacción del interés general y debe cumplirse conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo con las finalidades propias de la función pública, y la demostración del elemento objetivo relativo al incumplimiento de la ley o de los principios generales de derecho, el elemento subjetivo atinente a la acción u omisión del funcionario que se aparta del cumplimiento del interés general en aras de su propio beneficio o el de un tercero, o en provecho particular y, la carga probatoria directa seria y real de la configuración de dichos elementos; todo lo cual brilla por su ausencia en el plenario.

Tampoco quedó acreditado, por un lado, que las autoridades siguieran cobrando impuestos a los predios afectados, hecho que afectara los derechos colectivos invocados; el municipio accionado en la contestación de la demanda solo aceptó que cobraba tributos, pero a los predios que no tienen afectación alguna, y, de cualquier forma, esta situación no traería la vulneración de los derechos colectivos invocados, al constituirse en el cumplimiento de una competencia de ese ente. Y por otro, que no se han reubicado las víctimas de la remoción de masa a las cuales les prometió la entrega de inmuebles, y, no existe fecha cierta para el efecto; en contraste se determinó que el municipio ha cofinanciado con el departamento y la Nación planes de vivienda para los damnificados, y, que algunos de estos inmuebles no han sido utilizados por estos o han sido utilizados para otros fines, según informó el municipio accionado.

Por todo lo anterior, fuerza concluir que **la parte actora no cumplió con su carga procesal tendiente a la acreditación de los elementos de procedencia de la acción popular en el presente asunto como la acción u omisión de la parte demandada, y, la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e interese**s.

Por último, subraya la Sala que este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en asuntos de similares contornos al estudiado en sede del medio de control de reparación directa, **y ha sostenido que los daños ocasionados a habitantes de las veredas La Estancia y Tintova del municipio de Jericó en abril de 2011, conforme con el acervo probatorio, no era producto de las acciones y/u omisiones del ente territorial accionado en materia de control y vigilancia del terreno ante la ausencia de prueba técnica que determinara lo contrario,** máxime la ocurrencia de hechos de la naturaleza como la precipitación de lluvias para la época que fue causa del daño alegado.

Así lo sostuvo en sentencia del 30 de agosto de 2018:[[31]](#footnote-31)

“La Sala confirmará la decisión de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, pero por el análisis surtido en esta instancia, habida cuenta que las pruebas obrantes en el plenario no logran tener la eficiencia para endilgar la responsabilidad estatal que se pretendía con la demanda. Para el efecto, se tiene demostrado que la causa detonante del movimiento de tierra que generó el daño alegado fue producto de la precipitación de lluvias para la época, y si bien existieron otros factores que contribuyeron, como lo fue el sistema de riego, en el que se pudiera ver involucrada la omisión de las demandadas, en el plenario no existe una prueba con suficiente identidad que determine que la falta de control y vigilancia del recurso hídrico fuera la causa del daño.”

En suma, se confirmará la sentencia del 15 de agosto de 2019 proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, y se exhortará a los entes territoriales accionados para que, en la órbita de sus competencias, continúen con sus planes de manejo, monitoreo y seguimiento ambiental de ese sector afectado por la remoción de masa en el municipio de Jericó, así como, la ayuda a los afectados con la misma en coordinación con las demás entidades del orden nacional y departamental.

**IV.- COSTAS**

La Ley 1437 de 2011, dispuso que tratándose de procesos en que se ventile un interés público no procedería la condena en costas. Así lo indicó textualmente esa norma:

Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

Conforme la norma en cita, si en el proceso que conoce la jurisdicción contencioso administrativa la litis versa sobre un interés público, en principio no habría condena en costas cuando se trata de controversias que surjan en virtud del presunto desconocimiento de alguno de los derechos consagrados por el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 que, sin duda, involucran un interés público.

No obstante, la Ley 1437 de 2011 en materia del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos en el artículo 144, se limitó a mencionar su existencia, sin regular su trámite. En consecuencia, habrá de recurrirse a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, norma que previó en materia de costas, lo siguiente:

“El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la **acción presentada sea temeraria o de mala fe**. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar” (Subrayado fuera de texto).

Resulta relevante señalar que, en reciente sentencia del **6 de agosto de 2019**[[32]](#footnote-32), el Consejo de Estado unificó la jurisprudencia en esta materia en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de las costas. Así precisó las reglas en que era procedente la condena en costas en sede de este medio de control de raigambre constitucional:

“2.1. El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a **favor del actor popular** y a cargo de la parte demandada, siempre que la **sentencia le resulte favorable** a las pretensiones protectoras de los derechos colectivos, y la **condena en costas**, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.

2.2. También hay lugar a **condenar en costas a la parte demandada**, en los componentes de expensas y gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya obrado con **temeridad o mala fe**. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 ibídem.

2.3. **Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe**, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código general del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.

2.4. Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.

2.5. En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que s**ólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas** y se **liquidarán en la medida de su comprobación**, conforme con lo previsto en el artículo 366 del Código general del Proceso” (Negrilla fuera del texto).

En la medida que en esta instancia no se encuentra demostrado que los actores populares hayan actuado temerariamente o de mala fe, no hay lugar a la causación de costas a favor de las entidades demandadas, en aplicación del artículo 365.8 del CGP y de la jurisprudencia de unificación en cita.

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 del 15 de agosto de 2019 emitida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda, por lo expuesto en precedencia.

**SEGUNDO. EXHORTAR** al MUNICIPIO DE JERICÓ y al DEPARTAMENTO DE BOYACÁ para que, en la órbita de sus competencias, **continúen** con sus planes de manejo, monitoreo y seguimiento ambiental en el sector rural afectado por la remoción de masa desde el año 2011 a fin de continuar con la mitigación del riesgo existente, así como, con la ayuda a los afectados con la misma, ello, en coordinación con las demás entidades del orden nacional y departamental.

**TERCERO. SIN COSTAS** en esta instancia

**CUARTO:** 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.

**QUINTO.-** 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

JOSE ASCENCIÓN FERNANDEZ OSORIO

Magistrado

DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUIZAMO

Magistrado

1. Refirió sentencia del 14 de diciembre de 2016 dentro del proceso de reparación directa 152383333002-2013-00036-00 Dte Jaime Alberto Buitrago contra el municipio de Jericó. [↑](#footnote-ref-1)
2. fs. 364-370 [↑](#footnote-ref-2)
3. Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 2. Sentencia del 29 de julio de 2020. Expediente: 15001-23-33-002-2010-001320-00 [↑](#footnote-ref-3)
4. 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) [↑](#footnote-ref-4)
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) [↑](#footnote-ref-5)
6. No obstante, como lo dispone esa misma norma, “... si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere 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”. [↑](#footnote-ref-6)
7. Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. AP-1499 de 2005. [↑](#footnote-ref-7)
8. 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) [↑](#footnote-ref-8)
9. Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 2. Sentencia del 29 de julio de 2020. Expediente: 15001-23-33-002-2010-001320-00 [↑](#footnote-ref-9)
10. 201 Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 1994, Actores: María de Jesús Medina Pérez y Otros M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1998, Actores: Luis Fernando Macías Gómez y Luis Roberto Wiesner Morales M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-431 de 2000, Actor: Julio César Rodas Monsalve, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. [↑](#footnote-ref-10)
11. “por el cual se dictó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente” [↑](#footnote-ref-11)
12. “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones” [↑](#footnote-ref-12)
13. Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 2. Sentencia del 22 de junio de 2022. Expediente: 15001-33-33-003-2018-00272-01 [↑](#footnote-ref-13)
14. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de diciembre primero (1°) de dos mil quince (2015). M.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero. [↑](#footnote-ref-14)
15. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Décima Especial de Decisión. Radicado 73001-33-31-006-2008-00027-01. (C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez; febrero 1 de 2022). [↑](#footnote-ref-15)
16. *Ibidem*. [↑](#footnote-ref-16)
17. Reitera criterio de sentencia proferida dentro del radicado 15001-33-31-007-2011-00178-01, Demandante: Mercedes Hernández y otros Demandado: Municipio de Tunja- Departamento de Boyacá- Proactiva Aguas de Tunja- CORPOBOYACA [↑](#footnote-ref-17)
18. 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) [↑](#footnote-ref-18)
19. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, CP.: Ligia López Díaz, Exp.: 25000-23-25-000-2002-02922-01(AP-02922) [↑](#footnote-ref-19)
20. A partir de la vigencia de la Ley 46 de 1988, se cambió el término “emergencia” por el de desastre. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ley 46 de 1988, artículo 2°. [↑](#footnote-ref-21)
22. 15001-23-31-000-2011-00031-01(AP) [↑](#footnote-ref-22)
23. ibídem [↑](#footnote-ref-23)
24. ibídem [↑](#footnote-ref-24)
25. Tribunal Administrativo de Boyacá, Medio de control de reparación directa 152383333001201300039-02, Demandante: Adolfo Cuevas y otros, demandados: Nación – Minambiente, Minvivienda, municipio de Jericó. M.P. José Ascensión Fernández [↑](#footnote-ref-25)
26. Artículo 1°. Ley 388 de 1997 [↑](#footnote-ref-26)
27. 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 [↑](#footnote-ref-27)
28. Corte Constitucional, Referencia: expediente D-6677, Demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 83 (parcial) de la Ley 99 de 1993, Demandante: Angélica María Barrera Osorio, M.P. Jaime Araujo Rentería, veinticinco (25) de julio de dos mil siete (2007). [↑](#footnote-ref-28)
29. Corte Constitucional, Referencia: expediente D-6677, Demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 83 (parcial) de 'a Ley 99 de 1993, Demandante: Angélica María Barrera Osorio, M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería, veinticinco (25) de julio de dos mil siete (2007). [↑](#footnote-ref-29)
30. Tribunal Administrativo de Boyacá, Medio de control de reparación directa 152383333001201300039-02, Demandante: Adolfo Cuevas y otros, demandados: Nación – Minambiente, Minvivienda, municipio de Jericó. M.P. José Ascensión Fernández [↑](#footnote-ref-30)
31. Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 4, sentencia del 11 de septiembre de 2018. M.P. José Ascensión Fernández. Radicado: 152383333001-2013-00039-02. También en Sala de Decisión N. 6, sentencia del 30 de agosto de 2018, radicado 152383333001-2013-00040-02. M.P. Félix Alberto Rodríguez *“Como consecuencia del estudio de las pruebas en conjunto se concluye que, no hay pruebas suficientes que permitan establecer que la falta de control en el sistema de riego de los cultivos tenga relación necesaria y eficiente con el deslizamiento. La determinación de la incidencia de estas estructuras en la saturación de los terrenos requiere conocimientos especiales de geología, hidrología y topografía”*; y Sala de Decisión No. 6, Sentencia del 16 de agosto de 2018, radicado 152383333-001-2013-00041-02. [↑](#footnote-ref-31)
32. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala de Decisión Especial. No. 27. C. P. Dra. Rocío Araujo Oñate. Radicación: 15001-33-33-007-2017-00036-01 [↑](#footnote-ref-32)