



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
TUNJA

JUEZ: Dra. ELIANA MARCELA SARMIENTO RODRÍGUEZ

Tunja, primero (01) de febrero de dos mil dieciséis (2016).-

**Radicación No.** 150013333007 2011 0217  
**Accionante:** LINO GARCÍA RUIZ Y OTROS  
**Demandado:** MUNICIPIO DE SIACHOQUE Y OTROS  
**Controversia:** ACCIÓN POPULAR

Agotado como se encuentra el trámite de la acción popular instaurada por **LINO GARCÍA RUIZ Y OTROS** contra el Municipio de **SIACHOQUE**, procede el Despacho a emitir decisión de fondo en primera instancia.

#### I. IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES

- **El Accionantes:** LINO GARCÍA RUIZ identificado con la cédula de ciudadanía 3.268.267 de Zipaquirá Y OTROS.
- **Las Accionadas:** Municipio de SIACHOQUE representado por el señor Alcalde Municipal.-COMITÉ REGIONAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES - CREPAD - CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ "CORPOBOYACÁ"

#### II. SINTESIS DE LA ACCIÓN POPULAR

Los ciudadanos **LINO GARCÍA RUIZ, LUCRECIA ACUÑA DE VALENZUELA Y OTROS** acuden ante esta jurisdicción a fin de instaurar demanda de **ACCIÓN POPULAR** prevista en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia contra el Municipio de **SIACHOQUE** y del **COMITÉ REGIONAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES - CREPAD**, para que previos los trámites legales, en sentencia, se pronuncie en forma favorable sobre las siguientes peticiones:

Solicita textualmente las siguientes:

*"1. Solicitamos señor Juez se ordene a la Alcaldía Municipal realizar las acciones pertinentes a fin de adelantar el nuevo diseño para la toma de la parcelación el molino, logrando así que se selle y no se siga arrojando más de ésta agua cerca de la zona donde se presentan los deslizamientos.*

*2. Se ordene a la Alcaldía Municipal realizar el nuevo trazo de la vía terciaria que conduce de la finca del señor LUIS CARLOS RODRÍGUEZ hasta el río Cormechoque, que se ha visto afectada*

Radicado No. 150013331007 2011 00217 00  
Sentencia No.

sobre la finca San Germán, y por donde actualmente es imposible el tránsito tanto de personas como de animales.

3. Se ordene a la Alcaldía Municipal que una vez inicie el verano, disponga de la maquinaria para realizar trabajos en la zona de canalización de aguas a fin de que ésta sea recogida y no se sigan presentando deslizamientos.

4. Como se mencionó en la zona existían bosques, por lo tanto se ordene a la Alcaldía adelantar las gestiones necesarias para identificar en que parte de los deslizamientos se puede realizar reforestación y ésta se adelante para ayudar con la consistencia del terreno.

5. Se ordene al CREPAD hacer el seguimiento necesario y junto con la Alcaldía Municipal se diseñen, ejecuten y desarrollen los proyectos necesarios para la protección del medio ambiente, prevención y mitigación del riesgo”.

Como fundamento de hecho expone:

El actor, de la manera que a continuación se sintetiza, refiere los hechos que en su criterio ratifican la vulneración de los derechos colectivos:

Cuenta que desde el año 2003 en la Vereda Cormechoque Abajo se han venido presentando deslizamientos de tierra, ya para el año 2007 ocurrió un deslizamiento significativo que arrasó con parte del bosque y creó una cañada a lo largo de los predios de los señores LUCRECIA ACUÑA DE VALENZUELA, ELISENIA MARTÍNEZ DE SALVADOR, LINO GARCÍA RUIZ Y HEREDEROS DE LUIS ALBERTO GUAMÁN CHIRIVÍ.

Señala que para esa época CREPAD se hizo presente en la zona y presentó un informe dando a conocer la gravedad de la situación y realizó las recomendaciones a la Alcaldía Municipal sin que se hubiera hecho seguimiento a la situación reportada.

Indica que en el año 2011 como consecuencia de la fuerte ola invernal presentada durante los meses de mayo a diciembre, así como de la falta de alcantarillas en la parte alta sobre la vía principal la situación empeoró pues los deslizamientos causaron la explosión de dos reservorios, la destrucción de una vía terciaria, la desaparición total de la toma de parcelación del molino, la desaparición total de un bosque y la pérdida de lotes de sembradío.

Adicionalmente señala que existe afectación y agrietamiento de algunas viviendas de la zona puntualmente una de propiedad de ANA BENILDE VALENZUELA y otra a nombre de herederos de LUIS ALBERTO GUAMÁN CHIRIVÍ.

### III. TRAMITE PROCESAL

A. Por auto de fecha 6 de febrero de 2012 se admitió la demanda, ordenando notificar personalmente al señor Alcalde del Municipio de Siachoque, al Representante Legal del CREPAD, al agente del Ministerio Público y Defensor del Pueblo. (fls. 27-30)

B. Cumplidas las notificaciones, se corrió traslado a las accionadas por el término de diez (10) días, dentro del cual fue contestada la demandada en los siguientes términos:

Radicado No. 150013331007 2011 00217 00  
Sentencia No.

### **-Contestación de la demanda - CREPAD**

El COMITÉ REGIONAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES - CREPAD, a través de apoderada judicial, presentó escrito de contestación de la demanda, argumentado que se opone a la prosperidad de las pretensiones del actor, por cuanto manifiesta que es un tema de resorte exclusivo de la Alcaldía Municipal, además señala que la administración Departamental ha apoyado y atendido la emergencia presentada con ocasión de la ola invernal prestando ayuda para el mantenimiento de las vías departamentales y con el mantenimiento de las vías terciarias o municipales, así como el apoyo técnico como se puede apreciar en las visitas técnicas realizadas.

En el escrito de contestación de la demanda formula las siguientes excepciones:

#### **-Falta de legitimación en la causa por pasiva por ser competencia exclusiva de los entes Municipales**

Considera que en el sub - lite la competencia para la atención de la emergencia presentada en el sector de la vereda Cormechoque del Municipio de Siachoque es de la Alcaldía Municipal de Siachoque pues es este ente a través del Comité Local de Prevención y Atención de desastres CLOPAD, quien debe diagnosticar las situaciones de riesgo del municipio y direccionar las acciones que le permitan mitigar el riesgo a sus habitantes razón por la cual el Departamento no debió ser vinculado.

#### **-Inexistencia de la vulneración o amenaza del derecho o interés colectivo**

Señala que lo argumentado en los hechos de la solicitud allegada son de responsabilidad directa del ente municipal de conformidad con las competencias señaladas en el artículo 288 de la Constitución Política y la Ley 136 de 1994; la Gobernación únicamente presta funciones de complementariedad, subsidiariedad y apoyo.

### **- Contestación de la demanda - MUNICIPIO DE SIACHOQUE**

El Municipio de Siachoque, a través de apoderada judicial, en escrito de contestación de la demanda, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda argumentando que el Municipio ha venido adelantando las acciones correspondientes de conformidad con los estudios y recomendaciones impartidas por CORPOBOYACÁ, CLOPAD Y CREPAD.

Indica así mismo que existe un fallo de tutela incoada por la señora Zaira Yolima Rodríguez, relacionado con los mismos hechos de la presente acción, proceso que fue adelantado en el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Tunja, proceso que fue fallado y ha sido cumplido por parte del municipio.

Por último solicita la vinculación de la Corporación Autónoma de Boyacá - CORPOBOYACÁ como autoridad ambiental con jurisdicción en el Municipio de Siachoque.

C. Mediante auto de fecha 4 de marzo de 2013 se resuelve vincular a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ - CORPOBOYACÑÁ y se ordena su correspondiente notificación.

**- Contestación de la demanda - CORPOBOYACÁ**

La apoderada de CORPOBOYACÁ contesta la demanda señalando que la entidad que representa no es responsable de sucesos naturales que dieron origen al desbordamiento de ríos y quebradas en la pasada ola invernal y no está legitimada para formar parte de la causa por pasiva.

Así mismo hace un recuento de acciones puntuales de asesoría a los municipios a través de visitas y circulares impartidas como medidas de prevención por la llegada de época de lluvias de los años 2011 y 2012 para que se adoptaran medidas para coordinar la planificación y ejecución de acciones de recuperación, reconstrucción y construcción requeridas para atender la emergencia y evitar la extensión de sus efectos.

Presenta las siguientes excepciones

**- Falta de legitimación en la causa por pasiva**

Indica que las atribuciones y funciones de los diferentes agentes del Estado se encuentran debidamente regladas, razón por la cual no puede CORPOBOYACÁ apropiarse de ellas ni invadir órbitas que son de competencia exclusiva del MUNICIPIO DE SIACHOQUE, adicionalmente no es imputable a CORPOBOYACÁ acontecimientos naturales por ser hechos externos que constituyen fuerza mayor por lo que solicita ser exonerado de toda responsabilidad.

D- de las excepciones planteadas se corrió traslado por cinco (5) días desde el 24 al 30 de abril de 2014 (Fl. 282) término dentro del cual la parte actora guardó silencio.

E- Mediante auto de fecha 26 de enero de 2015 (F. 286), se fijó fecha para la realización de la diligencia de pacto de cumplimiento, la cual se llevo a cabo el día diez (10) de febrero de dos mil quince (2015), sin que las partes llegaran a acuerdo que diera fin al trámite, y por consiguiente se continuó con el proceso (fls- 325-327).

F. Con auto de fecha dieciséis (16) de febrero de 2015<sup>1</sup>, se abrió a pruebas el proceso, teniendo como tales las aportadas junto con la contestación de la demanda y la demanda así mismo se decreta la inspección solicitada por la parte actora y la documental solicitada por el Municipio de Siachoque; finalmente de manera oficiosa el Despacho solicita a la Secretaría de Infraestructura Pública - Oficina de Prevención y Atención de Desastres del Departamento y CORPOBOYACÁ rendir concepto técnico sobre el objeto de la presente acción y ordena oficiar al Municipio de Siachoque para que de manera puntual informe las actuaciones administrativas adelantadas de mitigación y solución de los daños ambientales y poblacionales realizados en el sector dela vereda Cormechoque Abajo, objeto de la presente acción.2q

---

<sup>1</sup> Folios 330  
y s.s., cuaderno principal

E. Seguidamente, se dispuso que las partes presentaran sus alegatos de conclusión, por auto de fecha diez (10) de noviembre de dos mil quince (2015)<sup>2</sup>, término dentro del cual los extremos presentan alegatos en los siguientes términos:

- **Alegatos del Departamento de Boyacá - CREPAD (fls. 447-451)**

Solicita negar las pretensiones de la demanda indicando que el Departamento no es responsable por el incumplimiento del municipio de Siachoque quien de acuerdo con las Competencias señaladas por la misma Constitución y la Ley 715 de 2001 le es de su resorte,

En el Mismo sentido señala que CORPOBOYACÁ también tiene competencia respecto al tema que nos ocupa y que el CREPAD cumple funciones de atención únicamente frente a calamidades que se presente previa solicitud del ente territorial cuando la situación desborde su capacidad, situación que no se produjo.

Alega la inexistencia de vulneración a los derechos afirmando que los reclamantes han construido sus viviendas a sabiendas que son zonas de alto riesgo, sin licencia para ello y el municipio ha reubicado a la señora más afectada por el deslizamiento y ha hecho postulación para la vivienda en un proyecto de vivienda de interés social.

Finalmente solicita se declare que en la presente acción nos encontramos frente a un hecho superado toda vez que el municipio de siachoque según lo informado ha realizado todas las acciones para salvaguardar los derechos presuntamente vulnerados.

- **Alegatos del Municipio de Siachoque**

Argumenta en defensa del ente territorial la inexistencia de vulneración de derechos e intereses colectivos por cuanto el municipio ha adelantado todas las acciones tendientes a mitigar el daño para lo cual relata una serie de actuaciones y obras adelantadas.

Indica por lo anterior que nos encontramos ante un hecho superado e igualmente señala que no existe prueba idónea sobre la vulneración de derechos e intereses colectivos por incumplimiento de la carga de la prueba al no atender a la diligencia de inspección judicial solicitada por la misma parte actora.

Con fundamento en lo anterior solicita se desestimen las pretensiones de la demanda.

- **Alegatos de CORPOBOYACÁ**

La apoderada de la entidad se ratifica en todos y cada uno de los aspectos señalados en la contestación de la demanda resaltando que es el municipio el competente para adelantar la requerida atención en la zona y no la Corporación por cuanto ésta únicamente tiene funciones de control y vigilancia del medio ambiente y de los recursos naturales no renovables.

---

<sup>2</sup> Folio 446, cuaderno principal

Luego de un recuento puntual de las acciones e intervenciones de la autoridad ambiental solicita declarar las excepciones propuestas en la contestación de la demanda y exonerarla de toda responsabilidad y condena.

#### IV. CONSIDERACIONES

##### 1.- DE LAS EXCEPCIONES FORMULADAS POR EL CREPAD Y CORPOBOYACÁ

###### 1.1. - FALTA DE LEGITIMACIÓN POR PASIVA:

Las accionadas señalan que es competencia del Municipio de Siachoque adelantar las acciones de prevención de desastres de conformidad con las competencias señaladas por la Constitución y la Ley.

Para resolver sobre la excepción planteada, en primer lugar se debe recordar que la legitimación en la causa corresponde a la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial. En otros términos, consiste en la posibilidad que tiene la parte demandante de reclamar el derecho invocado en la demanda -legitimación por activa- y de hacerlo frente a quien fue demandado -legitimación por pasiva-, por haber sido parte de la relación material que dio lugar al litigio.

Es más, la legitimación en la causa, corresponde a un presupuesto procesal de la sentencia de fondo favorable a las pretensiones, toda vez que constituye una excepción de fondo, entendida ésta como un hecho nuevo alegado por la parte demandada para enervar la pretensión, puesto que tiende a destruir, total o parcialmente, el derecho alegado por el demandante<sup>3</sup>.

Al respecto, el Consejo de Estado ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa estableciendo que la primera alude a la simple relación procesal entre las partes contendientes derivada del ejercicio de la interposición de la demanda y la notificación del auto admisorio, mientras que la segunda, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ya sea porque resultaron perjudicadas, o porque participaron directamente en el fundamento fáctico del que deviene el conflicto debatido, situación última que constituye una condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito. <sup>4</sup>:

Dicho esto, el despacho advierte que el asunto que nos ocupa, no se encamina a controvertir la **legitimación en la causa de hecho** por pasiva, la cual, en aras de discusión, se encuentra configurada en el asunto, toda vez que al ser llamado al proceso en calidad de demandado, la parte excepcionante cuenta con la facultad para intervenir en el trámite del mismo y por ende puede ejercer, como lo ha hecho hasta ahora, los derechos de defensa y contradicción.

<sup>3</sup>Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 06 de agosto de 2012. Radicado número: 11001-03-15-000-2012-01063-00(AC). C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>4</sup>Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 25 de marzo de 2010. Radicación número: 05001-23-31-000-2000-02571-01(1275-08). C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Sin embargo, respecto a la **legitimación en la causa material** por pasiva, debe decirse que para decidir sobre su viabilidad, es preciso determinar si existe o no, relación real de la parte demandada con la pretensión que se fórmula, circunstancia que, más que una excepción previa, es un presupuesto procesal que debe ser examinado al estudiar de fondo el asunto.

### **1. 2. INEXISTENCIA DE LA VULNERACIÓN O AMENAZA DEL DERECHO O INTERÉS COLECTIVO FORMULADA POR EL CREPAD**

En cuanto a este medio de defensa planteado por la entidad demanda será, estudiado y decidido en el fallo.

### **3.- De los elementos de juicio allegados al trámite:**

- Copia de Informe técnico de visita realizada por el CREPAD el 10 de octubre de 2007 al sector Cormechoque Abajo (Fls.8 - 24 y 64 -70)
- Informe de visita de inspección a la Vereda Cormechoque Abajo del Municipio de Siachoque realizada por el CREPAD de fecha 4 de enero de 2012 en el sector de la vía veredal Hotel - La Chapa. (Fls. 39-46)
- Copia auténtica de actas de visita y reubicación de ZAIRA YOLIMA RODRÍGUEZ VALENZUELA y su núcleo familiar el día 21 de diciembre de 2011 (Fls. 87 - 88 y 91-98)
- Copia de concepto técnico realizado por COPROBOYACA por deslizamiento de tierra en la vereda de Cormechoque Debajo de fecha 7 de diciembre de 2011 (fls. 100-103 y 248-251)
- Concepto técnico elaborado por CORPOBOYACÁ producto de visita realizada el 2 de enero de 2012 (Fls. 108-111; 112-15 y 254-257)
- Copia de parte resolutive del fallo de tutela dentro del proceso 2011-0200 promovida por Zaira Yolima Rodríguez (Fl. 84)
- Copia de convocatoria de vivienda de interés social rural 2012 (Fl. 118-122)
- Solicitud de documentos por parte de Planeación Municipal a la señora Zaira Yolima Rodríguez para ser incluida en proyecto de convocatoria de vivienda de interés social rural 2012 (fls. 123 - 124)
- Copia del Acta 03 del CLOPAD de fecha 24 de abril de 2012 por medio de la cual se identifica y socializa la problemática en cuanto a afectación de vías por la ola invernal de 2012 (Fls. 125 - 137)
- Copia del Acta 02 del CLOPAD de fecha 2 de febrero de 2012 por medio de la cual se identifica y socializa la problemática en cuanto a afectación de vías por la ola invernal de 2012 (Fls. 138 - 139)
- Copia de Solicitud de recursos para la atención de obras de emergencia por Ola Invernal radicada ante el fondo de adaptación de Colombia Humanitaria de fecha 10 de febrero de 2012, suscrita por el Alcalde Municipal de Siachoque. (Fls 140-144)
- Solicitud de recursos por urgencia por Ola Invernal radicado el día 25 de abril de 2012 ante la Gobernación de Boyacá, suscrito por el Alcalde Municipal. (Fls 145 - 148)

- Copia de acta de concertación comunitaria de fecha 31 de enero de 2012 para socializar los proyectos (Fls. 148-157)
  - Copia de Sentencia de tutela de segunda instancia proferida dentro del proceso 2011-200 adelantado por ZAIRA YOLKIMA RODRÍGUEZ VALENZUELA contra el Municipio de Siachoque y CORPOBOYACA proferida el 29 de febrero de 2012. (fls 167-185)
  - Copia de Sentencia de tutela de primera instancia proferida dentro del proceso 2011-200 adelantado por ZAIRA YOLKIMA RODRÍGUEZ VALENZUELA contra el Municipio de Siachoque y CORPOBOYACA proferida el 19 de diciembre de 2011. (fls 186-193).
  - Copia de acta del comité técnico CLOPAD del municipio de Siachoque de fecha 1 de abril de 2011 (Fl. 241)
  - Copia de acta del comité técnico CLOPAD del municipio de Siachoque de fecha 11 de marzo de 2010 (Fl. 243-246)
  - Copia de convenio interadministrativo 2010-088 celebrado entre la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y el Municipio de Siachoque (Fls.258-260)
  - Copia de convenio interadministrativo 2011-141 celebrado entre la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y la asociación de suscriptores del acueducto regional de las veredas Cormechoque arriba, Cormechoque Abajo y Guaticha del Municipio de Siachoque (Fls.261-270)
  - Copia de convenio interadministrativo 2011-137 celebrado entre la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y la asociación de suscriptores del acueducto regional de la veredas Firaya Tocavita Juruvita y Turga del Municipio de Siachoque (Fls.271-280)
  - Registro fotográfico de obras realizadas en la Vereda Cormechoque Abajo Sector San Germán (Fls. 296 - 308)
  - Informe de actuaciones administrativas realizadas por el Municipio de Siachoque para la mitigación y solución de daños ambientales y poblacionales presentados (Fls. 346-404)
  - Devolución de despacho comisorio de inspección judicial sin diligenciar debido a la inasistencia de la parte actora (solicitante) (Fls.404-419)
  - Respuesta de Corpoboyacá a la solicitud de información sobre solicitud de visita. (fls 421-422)
  - Respuesta de Corpoboyacá a la solicitud de información sobre actuaciones administrativas adelantadas con relación a los hechos objeto de la acción popular (fls 423-424)
  - Informe de Visita realizada por el CREPAD y respuesta a cuestionario formulado (Fls. 426-435)
  - Cuaderno de pruebas No. 1 que contiene copia del acción de tutela 2011-200 adelantado ante el Juzgado Segundo Administrativo de Tunja (Fls. 1-292)
  - Cuaderno de pruebas No. 2 que contiene copia del acción del incidente de desacato de tutela 2011-200 adelantado ante el Juzgado Segundo Administrativo de Tunja (Fls. 1-154)
- **4.- Problema Jurídico.-**

El asunto que resolverá el Despacho se contrae a establecer si el Municipio de Siachoque ha vulnerado o amenazado los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la

Radicado No. 150013331007 2011 00217 00  
Sentencia No.

existencia de un equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como a la preservación y restauración del medio ambiente y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, libre acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, por los deslizamientos presentados desde el año 2003 y que se incrementaron en el año 2011 como consecuencia de la fuerte ola invernal.

5. -Naturaleza, características y requisitos de procedibilidad de la acción popular.-

El artículo 88 de la Constitución Política, dispone:

*“La Ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.*

*“También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.*

*“Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos”. (Resaltado fuera del texto).-*

En desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, se expide la Ley 472 de 1.998, norma que define las acciones populares en su artículo 2° como *“los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos”*, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, si éstos actúan en desarrollo de funciones administrativas.

De conformidad con el inciso segundo del artículo 2° ibídem, la acción popular se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Así las cosas, la acción popular es de origen constitucional y de naturaleza pública, por lo tanto puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. Es una acción única e independiente, cuya finalidad está concebida con carácter preventivo a la violación de los **derechos colectivos**, para hacer cesar la amenaza, vulneración o agravio sobre los mismos y restituir las cosas al estado anterior, en la medida de lo posible. Así mismo, se prevé que la referida acción podrá promoverse durante el tiempo que subsista la vulneración o amenaza o peligro al derecho o interés colectivo (art. 11 ibídem).

El artículo 4° de la Ley 472 de 1.998 enuncia los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección, indicando de igual forma que gozan del mismo carácter, los señalados por la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia.

El Consejo de Estado, ha precisado la naturaleza, finalidad y los elementos necesarios de procedibilidad de la acción popular. En efecto, en sentencia 22 de enero de 2.004, Consejero Ponente: DR. ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ, radicación número: 25000-23-26-000-2001-00527-03 (AP) ha señalado:

*“Las acciones populares, consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, si éstos actúan en desarrollo de funciones administrativas.*

*Ahora bien, en la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2, 4 y 9 de la ley 472 de 1998, son elementos necesarios para la procedencia de las acciones populares, los siguientes:*

*a) La finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.*

*b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.*

*c) Se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

*d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la ley 472 de 1998.*

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

*El Juez deberá analizar, en cada caso concreto, si se reúnen los requisitos de procedencia de la acción popular. (Resaltado fuera del texto original).-*

De lo anteriormente expuesto, es claro advertir, que el objeto primordial de la acción popular es la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, preliminarmente definidos por las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia. Por consiguiente resulta indispensable analizar el concepto de derechos colectivos.

Como una primera aproximación puede decirse que los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los derechos de la comunidad, cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley.

Los derechos colectivos, también denominados derechos difusos, afectan de manera homogénea a la comunidad, son de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un **grupo indeterminado o indeterminable de personas**, que, en potencia, pueden ser, incluso, todos los que integran una

comunidad; por lo que es imposible enmarcar el interés colectivo en un ámbito meramente subjetivo o particular, pero que cualquier persona perteneciente a un grupo o a una comunidad puede acudir ante los jueces para exigir la defensa de tal colectividad, con lo cual se logra simultáneamente proteger su propio interés.<sup>5</sup>

Por su parte, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, corresponde a la parte actora la carga de la prueba de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos que invoca y de la ocurrencia de los demás requisitos de procedencia de la acción popular, razón por la cual si no ejerce la carga probatoria que impone la norma en cita, la acción popular no está llamada a prosperar.

## 6. De los derechos colectivos invocados

Los accionantes invocan la protección de sus derechos colectivos al goce de un ambiente sano, existencia de un equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como a la preservación y restauración del medio ambiente, y seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

La Constitución Política de Colombia en el Título II Capítulo III "De los derechos colectivos y del ambiente", ha regulado la protección de los recursos naturales en el artículo 80 cuyo contenido reza:

*"Art. 80.- El estado planificará el manejo y aprovechamiento de recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados..."*

En desarrollo de lo preceptuado, el Congreso de la República expidió la Ley 472 de 1998, y en su artículo 2 delimita la finalidad de este dispositivo procesal, señalando que puede ser ejercido para evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos o intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando ello sea posible.

Siendo entonces, la acción popular un mecanismo de carácter preventivo, con el objeto de permitir su ejercicio para hacer cesar una amenaza o evitar un daño contingente a los derechos e intereses colectivos, y a la vez, tiene una naturaleza de orden restaurativo, dado que ante la vulneración de aquellos derechos, es posible perseguir el restablecimiento de la situación a su estado anterior, cuando fuere posible.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sentencia 22 de Enero de 2004, Consejero Ponente: DR. ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ, radicación número: 25000-23-26-000-2001-00527-03 (AP).

En lo relacionado con los derechos e intereses colectivos que constituyen el objeto de protección de la acción constitucional bajo examen, es preciso tener en cuenta lo prescrito en el artículo 4 de la ley 472 de 1998, que señala:

*“Artículo 40.-Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*

*a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;*

*b) La moralidad administrativa;*

*c) 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 animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;*

*d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;*

*e) La defensa del patrimonio público; O La defensa del patrimonio cultural de la Nación;*

*g) La seguridad y salubridad públicas;*

*h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; O La libre competencia económica;*

*j) El acceso a los servidos públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;*

*k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;*

*l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;*

*m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;*

*n) Los derechos de los consumidores y usuarios.*

Los derechos colectivos que el accionante invoca son los contemplados en los literales a), c) y, l) del artículo anterior, por lo que la presente acción popular es procedente, pues está encaminada a la protección de los derechos en mención.

Como se anotó, las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos e intereses colectivos, por lo que, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra una amenaza o daño a un derecho o interés común; además, por ser intereses que le pertenecen a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, se concretan a través de su participación activa ante la administración de justicia.

Los intereses colectivos suponen la restitución de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado de personas, como lo señaló la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia AP- 527 del 22 de enero de 2003:

*“Los colectivos son intereses de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas que, en potencia, pueden ser, incluso, todos los que integran una comunidad.*

*Por eso ha dicho la Corte Constitucional que, es imposible enmarcar el interés colectivo en un ámbito meramente subjetivo o particular, pero que cualquier persona perteneciente a un grupo o una comunidad puede acudir ante los jueces para exigir la defensa de tal colectividad, con lo cual logra simultáneamente proteger su propio interés.*

*Por otra parte, si bien la Constitución, en el artículo 88, menciona algunos intereses colectivos, tal enumeración no es taxativa, pues, la ley o los tratados internacionales pueden calificar como tales otros intereses similares a los contenidos en el artículo 88 de la Carta.*

*Dicho planteamiento se tiene por fundamento lo dispuesto en inciso final del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, que prevé:*

*Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia.”*

*Lo anterior supone, que si bien no se trata de una enumeración taxativa, sólo pueden considerarse como intereses o derechos colectivos aquellos reconocidos como tales por cualquiera de las normas aludidas y sólo a partir de su reconocimiento son susceptibles de protegerse por medio de la acción popular, de toda acción u omisión de las autoridades públicas y los particulares que, los amenace o vulnere. Es decir, que la calidad de derecho colectivo no la ostentan per se, no surge de su propia naturaleza, sino que es necesario que el ordenamiento jurídico los reconozca como tales.*

*De modo que, si bien la Sala ha reiterado ciertas características inherentes a los derechos e intereses colectivos, entre ellas, es menester mencionar el reconocimiento –como tales- hecho por la Constitución Política, la ley, o los tratados internacionales que hayan seguido los trámites de recepción por el ordenamiento interno colombiano.*

*Lo anterior es evidente y, lo ha puesto de presente la Sala, al establecer que si bien un derecho colectivo compromete el interés general, no todo lo que suponga este último configura por esa sola característica, un derecho colectivo, así mismo, el sólo hecho de que una determinada situación, afecte a un número plural de personas, no supone, necesariamente la violación de derechos o intereses colectivos.*

*Resulta así claro que mientras no se haya producido su reconocimiento legal, no se puede considerar que un interés determinado, así tenga carácter general, revista la naturaleza de colectivo; por consiguiente, sólo será derecho colectivo susceptible de ser amenazado o vulnerado por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares”.*

Así pues nos referiremos a ellos:

### **6.1. Goce de un ambiente sano**

La protección y el mejoramiento del medio ambiente es motivo de preocupación para los Estados, quienes han encontrado en el deterioro y la destrucción del entorno ecológico, una causa importante de afectación del bienestar y el desarrollo de los pueblos.

La Corte así mismo reconoce que el mayor grado de afectación del medio ambiente proviene de causas antropogénicas, esto es, de causas surgidas de la propia actividad humana, producidas en el proceso de satisfacción de sus necesidades. Tales actividades, adquirieron especial relevancia desde el siglo anterior, cuando los procesos de industrialización y tecnificación, sumados al crecimiento de la población mundial, se aceleraron de forma desmedida, sin un criterio de sostenibilidad, generando un impacto negativo sobre los recursos naturales y el ecosistema global.<sup>6</sup>

Como respuesta al deterioro del medio ambiente, se ha asumido el compromiso de lograr que la capacidad y el poder del hombre para transformar lo que lo rodea, sea utilizada con discernimiento y prudencia, de manera que se logren los beneficios del desarrollo, pero respetando la naturaleza y sin perturbar sus procesos esenciales considerado que la especie humana, depende en gran medida del respeto al entorno ecológico, y de la defensa del medio ambiente sano, el cual permite su existencia y garantiza una subsistencia y vida plenas.

La Corte Constitucional ha señalado la importancia de la preservación de un medio ambiente sano para las generaciones presentes y futuras, indicando que éste es objetivo de principio, y punto de partida de una política universal a través de la cual se busca lograr un desarrollo sostenible, entendido éste como aquél desarrollo que “satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades”<sup>7</sup>

En Colombia, la Constitución Política de 1991, atendiendo a la inquietud mundial por la preservación y defensa de los ecosistemas naturales, le reconoció al medio ambiente el carácter de interés superior, a través de un catálogo amplio de disposiciones que configuran la denominada “*constitución ecológica*” o “*constitución verde*”. En dichas disposiciones, se consagran, una serie de principios, derechos y deberes, inmersos dentro de la noción del Estado social de derecho, que al tiempo de perseguir el objetivo de proteger el medio ambiente y garantizar un modelo de desarrollo sostenible, buscan que el ser humano, fundamento del ordenamiento constitucional, pueda vivir dentro de un entorno apto y adecuado que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas y con mayor calidad de vida

Teniendo en cuenta que el medio ambiente hace parte del entorno vital del hombre y que resulta indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, la actual Carta Política, de manera acertada y en forma prolifera, reconoció la importancia de dicho bien y se ocupó de fijar los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza, partiendo de mandatos específicos de conservación y protección del ambiente.

Con respecto a ese conjunto de normas que conforman la llamada “*constitución ecológica*”, la jurisprudencia ha destacado el contenido de los artículos 8º, 49, 79 y 80, por considerar que en ellos se condensan los aspectos de mayor relevancia en materia

<sup>6</sup> Sentencias C-671 de 2001, C-750 de 2008, C- 703 de 2010 y C-595 de 2010, entre otras.

<sup>7</sup> Sentencia C-671 de 2001. El concepto de desarrollo sostenible ha sido desarrollado por la Corte, entre otras, en las Sentencias C-519 de 1994, C-671 de 2001 y C-339 de 2002

ambiental, los cuales a su vez se proyectan sobre las demás disposiciones que tratan la materia. Así, en relación las citadas normas, se encuentra lo siguiente:

- En el artículo 8°, se le impone al Estado y a las personas la obligación general de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

- En el artículo 49, se reconoce el saneamiento ambiental como un servicio público a cargo del Estado.

- En el artículo 79, se consagra

(i) el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano;

(ii) se le atribuye a la ley el deber de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo; y

(iii) se radica en cabeza del Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro efectivo de estos fines (C.P. art. 79).

En el artículo 80, se le encarga al Estado

(i) Planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución;

(ii) se le asigna la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados y, finalmente,

(iii) se le impone el deber de cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas en las zonas fronterizas.

A partir de los citados mandatos, la jurisprudencia ha señalado que, desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente "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"<sup>8</sup>

En ese mismo contexto, la Corte<sup>9</sup> ha calificado al medio ambiente como un bien jurídico constitucionalmente protegido, en el que concurren las siguientes dimensiones:

(i) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación;

<sup>8</sup> Sentencia T-254 de 1993

<sup>9</sup> Sentencia C-401 de 1995.

- (ii) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales;
- (iii) tiene el carácter de servicio público, erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país; y
- (iv) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección.

En su reconocimiento general como derecho, la Constitución clasifica el medio ambiente dentro del grupo de los llamados derechos colectivos (C.P. art. 79), los cuales son objeto de protección judicial directa por vía de las acciones populares (C.P. art. 88). La ubicación del medio ambiente en esa categoría de derechos, lo ha dicho la Corte, resulta particularmente importante, “ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer”, toda vez que “La humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho”<sup>10</sup>

## 6.2. La seguridad y salubridad públicas

El H. Consejo de Estado manifiesta que, el artículo 49 de la Constitución Política dispone que el saneamiento ambiental y la atención de la salud son servicios públicos a cargo del Estado, en cuya prestación debe garantizarse a toda persona el acceso a los servicios orientados a su promoción, protección y recuperación. Entonces es el estado quien debe organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud y de saneamiento ambiental a los habitantes conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. El artículo 366 ídem prescribe como prioritario el gasto público social y las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, radican en los departamentos y municipios responsabilidades concretas en materia de saneamiento ambiental.

En el orden nacional, la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2478 de 1999, asignan las competencias del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en relación con el saneamiento del medio ambiente.<sup>11</sup>

En igual sentido la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas; donde manifiesta que los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que

<sup>10</sup> Sentencia C-401 de 1995.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente (E)• Maná Claudia Rojas Lasso, Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010).

tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad." "...Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos.

Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria. Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados<sup>12</sup>.

### 6.3. El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

La acción popular por su naturaleza es preventiva, por lo tanto el inciso 2° del artículo 88 de la Ley 472 de 1998, establece que cuando se busca evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible se debe acudir a la presente acción.

Ahora bien, tratándose del colectivo mencionado por el actor, este parte de la afectación de la cual ya fueron objeto pero a la vez la inminencia del riesgo de nuevos deslizamientos si no se toman los correctivos adecuados

En igual sentido el Consejo de Estado ha manifestado que;

*"los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley, diferenciando los derechos colectivos con los individuales comunes a un grupo de personas determinadas o determinables. Por tanto, los derechos colectivos a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás; en tanto que en relación con los derechos individuales, cada uno de los sujetos que pertenecen al grupo puede obtener la satisfacción de su derecho de forma individual y en momento diferente o puede ejercerlo con exclusión de los demás y sólo por razones de orden práctico pueden reclamar conjuntamente la indemnización cuando han sufrido un daño por una causa común, sin perjuicio de las acciones individuales que cada uno pueda iniciar.<sup>13</sup>*

Conjuntamente vale la pena destacar que tal y como lo ha establecido el H. Consejo de Estado en reiteradas oportunidades:

<sup>12</sup> Consejo de Estado - Sección Tercera. Sentencia de 15 de julio de 2004. AP 1834. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 10 de mayo de 2007, C.P. MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓIV, radicación número: 76001-23-31-000-2003-01856-01(AP)

*"El derecho colectivo, no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. Por lo tanto, la prosperidad de las pretensiones en la acción popular está ligada con la existencia real de los siguientes elementos, que para el momento de fallar deben estar establecidos: La acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares y la amenaza o la violación a derechos e intereses colectivos. La Sala ha expresado que el derecho colectivo no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada."*<sup>14</sup>

Luego entonces, sólo si se hallan acreditados los presupuestos probatorios suficientes para verificar la vulneración de los derechos colectivos de una comunidad es posible proceder a garantizar su protección y hacer cesar su vulneración mediante un fallo judicial, pues esta función está radicada en el poder judicial por expresa disposición legal.<sup>15</sup>

De conformidad con el artículo 40 numeral I de la ley 472 de 1998, es un derecho colectivo. Su naturaleza es preventiva, en torno a que las pérdidas de vidas y los precios materiales derivados del desastre dependen en su gran mayoría de la adecuación de los planes y programas de prevención del riesgo. Impone al Estado 'Ya 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... "<sup>16</sup>

Al respecto, ha dicho el Consejo de Estado<sup>17</sup>, que por desastre han de entenderse los daños graves o alteraciones graves "de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales o 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. Precizando que su carácter es meramente preventivo porque busca garantizar la protección de los residentes en el país, adoptando medidas como el desalojo, la reubicación y ayudas, en dinero como en especie, ante la inminencia o posibilidad de un fenómeno desestabilizador

El Decreto 919 de 1989. "Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones", ordenó a las entidades territoriales el deber de tener en cuenta el componente de prevención de desastres en

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 02 de septiembre de 2004, C.P. MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ, radicación número:

25000-23-27-000-2002269301 (AP)

<sup>15</sup> SALA DE DECISIÓN 004, SENTENCIA AP 03, Popayán, dos (02) de junio de dos mil once (2011), Magistrada Ponente:

CARMEN AMPARO PONCE DELGADO.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Enero 22 de 2009, Expediente 20030052101, M. Velilla.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Exp. 25000-23-25-000-2002-02922-01, C.P. Dra. Ligia López Díaz.

<sup>17</sup> ibídem

sus planes de desarrollo y de crear dependencias o cargos técnicos encargados de prepararlo: Así:

*“Artículo 6° El componente de prevención de desastres en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.*

*Todas las entidades territoriales tendrán en cuenta en sus planes de desarrollo, el componente de prevención de desastres y, especialmente, disposiciones relacionadas con el ordenamiento urbano, las zonas de riesgo y los asentamientos humanos, así como las apropiaciones que sean indispensables para el efecto en los presupuestos anuales. (...)*

*Parágrafo 2°. A fin de asegurar el cumplimiento de lo previsto en este artículo, las entidades territoriales crearán en las oficinas de planeación o en las que hagan sus veces, dependencias o cargos técnicos encargados de preparar el componente de prevención de los planes de desarrollo”.*

Seguidamente fijó competencias a las entidades territoriales de la siguiente forma:

*“Artículo 62. Funciones de las entidades territoriales. Son funciones de las entidades territoriales en relación con la prevención y atención de desastres: (..)*

*d) Designar a los funcionarios o dependencias responsables de atender las funciones relacionadas con el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, los planes de contingencia, de atención inmediata de situaciones de desastre, los planes preventivos y los planes de acción específicos. (..)*

*II) Preparar y elaborar, por intermedio de las Oficinas de Planeación, los planes, en armonía con las normas y planes sobre prevención y atención de situaciones de desastre, y coordinar a las instituciones en materias programáticas y presupuestales en lo relativo a desastres. (...)*

La Ley 388 de 1997 estableció que el ordenamiento del territorio, como función pública, debe mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales, para la cual ésta dispone de 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. En su Artículo 8° enumera como acciones urbanísticas, entre otras:

(..)

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

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

El Decreto 93 de 1998. "Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres estableció, en desarrollo de las estrategias, los principales programas que debe ejecutar el sistema".

*“Artículo 70 La descripción de los principales programas que el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de desastres debe ejecutar es la siguiente:*

(..)

1.1 Se debe instalar redes de monitoreo y alerta de cuencas de régimen torrencial y de zonas inestables de ladera, redes y sistemas para detección y monitoreo de incendios forestales y redes de vigilancia y monitoreo epidemiológico. Dichas medidas unidas al fortalecimiento de los sistemas de comunicación y las acciones oportunas de los organismos operativos de los comités locales y regionales, permitirán organizar a la comunidad y agilizar los procesos de evacuación de zonas amenazadas por eventos naturales peligrosos. (...)

2.1 Incorporación de criterios preventivos y de seguridad en los planes de desarrollo. Se deben elaborar instrumentos, metodologías y normas para la consideración del riesgo como determinante en la toma de decisiones y formular por parte de las entidades sectoriales programas y proyectos para que la estimación y mitigación de riesgos sea considerada en los planes de inversión y gestión. Las entidades territoriales deben formular planes, programas proyectos para la reducción de riesgos y asignar recursos para la prevención y atención de desastres.

2.2 Manejo y tratamiento de asentamientos humanos y de infraestructura localizados en zonas de riesgo. Se deben elaborar inventarios de vivienda en riesgo a nivel municipal, impulsar programas de reubicación, mejoramiento y protección de vivienda y del entorno en zonas de riesgo, promocionar la reglamentación de usos del suelo y el ordenamiento territorial con fines preventivos y de mitigación de riesgos. (...)

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

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

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

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

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

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

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

Así mismo el Decreto No. 4147 de 2011 del 3 de noviembre creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, y determinó sus funciones entre las cuales se destacan las siguientes:

"CAPITULO 1 CREACIÓN DE LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES

*Artículo 1 Creación y Naturaleza Jurídica de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres Crease la Unidad Administrativa Especial denominada UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera patrimonio propio del nivel descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.*

*Artículo 2 Sede, La sede de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres será la ciudad de Bogotá D C y por disposición del Consejo Directivo podrá establecer dependencias operativas y administrativas en cualquier lugar del territorio nacional.*

*Artículo 3 Objetivo. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres tiene como objetivo dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNPAD.*

*Artículo 4 Funciones. Son funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres las siguientes:*

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

Ahora frente a la Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales en temas relacionados con la prevención de desastres encontramos que como bien lo señala el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales administrar, en el área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible.

Para el caso concreto, dentro de sus funciones, se destacan algunas de las previstas en su artículo 31 de la anterior norma:

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

[...]

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

[...]

*19) Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción,*

*en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes;*

[...]

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

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

[...]

*32) adicionado por artículo 1 del Decreto 3565 de 2011. Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos. Parágrafo 4. Las Corporaciones Autónomas Regionales realizarán sus tareas en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que éstas hayan asignado responsabilidades de su competencia;*

[...]

*Artículo 65. Funciones de los Distritos y del Distrito Capital de Santa fe de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:*

[...]

*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 tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y micro-cuencas hidrográficas.*

Del anterior recuento normativo, resulta evidente que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá "CORPOBOYACÁ" cumple funciones de coordinación y protección del medio ambiente y los recursos hídricos, como las que se requieren resolver en la materia de la situación generada objeto de la presente acción popular.

Así las cosas no cabe duda que los intereses colectivos invocados en la presente acción constitucional son de competencia de los Municipios y de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres dentro del cual se encuentra el CREPAS lo cual permite concluir desde ya que la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva incoada por CORPOBOYACÁ y el CREPAD no están llamadas a prosperar.

## 7. - El caso concreto.-

Los accionantes solicitan a través del mecanismo constitucional, que la jurisdicción proteja los derechos al goce de un ambiente sano, existencia de un equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como a la preservación y restauración del medio ambiente, y seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, previstos en el artículo 4 literales a), c) y, l) de la Ley 472 de 1998, y ordenar al Municipio de Siachoque adelantar las siguientes acciones:

- i. Realizar un nuevo diseño de la toma de la parcelación el molino para que no siga arrojando agua cerca de la zona de deslizamiento:
- ii. Realizar un nuevo trazado de la vía terciaria desde la vía que conduce de la finca de LUIS CARLOS RODRÍGUEZ hasta el río Cormechoque
- iii. Ordenar a la Alcaldía Municipal realizar trabajos de canalización de aguas para evitar deslizamientos.
- iv. Realizar rereforestación de la zona
- v. Ordenar al CREPAD hacer seguimiento de los proyectos que se adelante junto con la Administración Municipal para la protección del medio ambiente, prevención y mitigación del riesgo.

De las pruebas obrantes en el plenario se logró establecer lo siguiente:

Tal y como obra en informe de visita técnica, en la Vereda Cormechoque Abajo se han venido presentando deslizamientos de tierra por infiltraciones de toma de regadío.<sup>18</sup>

Se concluye que las filtraciones han destruido terrenos en los cuales se tenía cultivo de maíz y papa relacionando los predios de:

- Luis Alberto Guamán( herederos)
- Alberto Guamán
- Nelson Jimenez
- Lucrecia Acuña de Valenzuela y
- Carlos Ruiz (herederos)

Así mismo se logró verificar que a través de derecho de petición radicado ante el Alcalde Municipal el día 17 de junio de 2011, la comunidad afectada solicitó adelantar acciones para el restablecimiento de la vía afectada.

En respuesta al derecho de petición la Alcaldía Municipal le informa a los solicitantes que los desastres y amenazas presentados por la ola invernal 2010 - 2011 fueron reportados al CREPAD, a Planeación Departamental y a Colombia Humanitaria con el fin de recibir asistencia técnica, diagnosticar y cuantificar los desastres y amenazas razón por la cual no se han adelantado acciones en dicho tramo de la vía hasta tanto se obtenga respuesta de las entidades mencionadas.

<sup>18</sup> Informe técnico de visita realizada por el CREPAD el 10 de octubre de 2007 al sector Cormechoque Abajo (Fls.8 - 24 y 64 -70)

Según concepto técnico realizado por COPROBOYACA por deslizamiento de tierra en la vereda de Cormechoque Abajo luego de visita realizada el 7 de diciembre de 2011 (fls. 100-103 y 248-251) se observó lo siguiente:

- Se encuentra deslizamiento antiguo causado por infiltración de agua posiblemente por reservorios ubicados en el sector.
- Se evidencia una vivienda con posible riesgo a causa del deslizamiento en la cual habitan ZAIRA YOLIMA RODRÍGUEZ, ANA BENILDE VALENZUELA y LUCRECIA ACUÑA y los menores VIVIANA VASQUEZ y FERNANDO VÁSQUEZ pertenecientes a un mismo núcleo familiar. Se sugiere adelantar puntualmente las siguientes acciones:
  - i. Canalización del Distrito de Riego y desvío de canales y demás cursos de agua para evitar la infiltración causante de los deslizamientos
  - ii. Controlar el flujo de agua desde la bocatoma
  - iii. En caso de que se requiera diseño de toma de regadío por tubería con sus correspondientes cajas de inspección
  - iv. Sellado de grietas con relleno de arcilla y apisonamiento para evitar infiltraciones de agua como medida de prevención
  - v. Impermeabilización de los depósitos de agua.
  - vi. Reubicar las viviendas localizadas en inmediaciones del deslizamiento.

Del Informe de visita de inspección a la Vereda Cormechoque Abajo del Municipio de Siachoque realizada por el CREPAD de fecha 4 de enero de 2012 en el sector de la vía veredal Hotel - La Chapa. (Fls. 39-46) se estableció lo siguiente:

- El predio San Germán de propiedad de la familia Valenzuela es el más afectado; la vivienda que en él se encuentra se encuentra averiada.
- La Toma de parcelación "el molino" presenta manejo inadecuado de aguas lo que genera infiltración en la zona de ladera.
- La vivienda de Zayra Yolima Valenzuela y familia se encuentra construida sin adecuada cimentación generando alto riesgo, se sugiere realizar censo a las viviendas afectadas.
- Sugiere reubicación de viviendas afectadas en inclusión en proyectos de vivienda, reforestación de la zona de ladera, recogimiento de aguas de escorrentía y dar cumplimiento al esquema del POT protegiendo las zonas que generan riesgo.

Del Concepto técnico elaborado por CORPOBOYACÁ producto de visita realizada el 2 de enero de 2012 (Fls. 108-111; 112-15 y 254-257) se encuentra que existen algunos reservorios construidos sin tener en cuenta especificaciones técnicas, sin impermeabilizar, no cuentan con rebose, no tienen cerramiento perimetral.

Así mismo se observaron alcantarillas insuficientes, inadecuado manejo de escorrentías, agrietamientos del suelo por acumulación de aguas lluvias, arcillas expansivas y ruptura del canal de la toma parcelación el molino.

El concepto técnico sugiere realizar obras de arte como cunetas para drenar y disponer adecuadamente las aguas; evitar entregar las aguas provenientes de las vías mencionadas a los reservorios ubicados en los predios del área afectada por el deslizamiento, debiéndose clausurar los reservorios existentes y en caso de habilitar nuevamente la toma de agua de la parcelación del molino se debe controlar la pérdida por fugas e infiltración de aguas mediante el trámite de concesión de aguas.

Del mismo modo se tiene evidencia de la gestión de recursos por parte de la Administración Municipal tendientes a la rehabilitación de vías afectadas por la ola invernal, incluida la vía terciaria mencionada por el actor popular.<sup>19</sup> Y de la concertación y socialización de proyectos de inversión con la respectiva comunidad<sup>20</sup> junto con el abordaje de la problemática en desarrollo de reuniones del CLOPAD.

En informe técnico de actuaciones por deslizamiento en el sector San Germán y alrededores de la vereda Cormechoque Abajo del Municipio de Siachoque presentado por el Municipio<sup>21</sup> se evidencia lo siguiente:

- Según el mapa de riesgos - suelo rural del ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL el sector objeto de la presente acción se caracteriza por ser zona de deslizamientos lo cual imposibilita la construcción de viviendas salvo si se cuenta con estructuras especiales.
- En la zona se encuentran construidos reservorios sin especificaciones técnicas por lo cual son causa de parte importante del deslizamiento del suelo.
- Las viviendas adyacentes no cuentan con licencia de construcción; ni cuentan con sistema estructural que garantice su estabilidad (vigas y columnas) por lo cual no fue construida sin atender los lineamientos de normas sísmicas, ni de diseño y construcción

En cuanto a las acciones concretas adelantadas por el municipio se reseñan las siguientes:

- Obras de perfilación y cuneteo
- Colocación de Mangueras provisionales para drenaje de aguas
- Socialización de la problemática en el CLOPAD en los meses de febrero y abril de 2012.
- Gestión de recursos ante Colombia Humanitaria - CREPAD y Gobernación de Boyacá
- Contrato de Obra Pública 004/2012 para la Construcción de alcantarillas y obras de drenaje para el manejo de aguas superficiales.

---

- <sup>19</sup> Copia de Solicitud de recursos para la atención de obras de emergencia por Ola Invernal radicada ante el fondo de adaptación de Colombia Humanitaria de fecha 10 de febrero de 2012, suscrita por el Alcalde Municipal de Siachoque. (Fls 140-144)

- Solicitud de recursos por urgencia por Ola Invernal radicado el día 25 de abril de 2012 ante la Gobernación de Boyacá, suscrito por el Alcalde Municipal. (Fls 145 - 148)

- <sup>20</sup> acta de concertación comunitaria de fecha 31 de enero de 2012 para socializar los proyectos (Fls. 148-157)

<sup>21</sup> Folios 347 - 355

- El municipio realizó obras de perfilación y cuneteo de las vías adyacentes al sector y la construcción de una alcantarilla en la vereda Cormechoque Abajo en la parte alta del predio afectado.
- Instalación de más de 65 metros de tubería de 14 pulgadas longitudinalmente en la vía adyacente para garantizar el desvío de aguas y evitar la humedad.
- Radicación ante el Ministerio de Agricultura un proyecto en la Convocatoria de Vivienda de Interés Social Rural 2012, en el cual prioritariamente se incluyó a la familia de la vivienda adyacente a la zona afectada.
- Suministro de manguera de 4 y 6 Pulgadas a los habitantes de la zona para la conducción de aguas provenientes de la toma con el fin de evitar filtraciones.
- En cuanto a la Vía rural del mencionado sector se procedió a su destaponamiento mediante perfilación y cuneteo, mejoramiento con material afirmado y habilitación del carreteable.
- Desarrollo de proyectos ambientales de reforestación mediante la celebración de los contratos de obra pública No. 009 de 2013.

En cuanto a las acciones adelantadas por Corpoboyá y de conformidad con lo reseñado por esta entidad en oficio radicado el 22 de mayo de 2015 y visible a folios 423-424 del expediente se concluye que se efectuaron las siguientes:

- Inspección Ocular al lugar del deslizamiento el día 7 de diciembre de 2011 y concepto técnico YH-027/011.
- Inspección Técnica de fecha 2 de enero de 2012 y concepto técnico RH-0002/2012.
- Asistencia de la Corporación a los Comités de Gestión de Riesgo en el Municipio de Siachoque.

Dentro del acervo probatorio encontramos informe técnico presentado por el Ingeniero Geólogo Jorge Roberto Fuentes, Profesional Especializado de la Gobernación de Boyacá, quien conceptúa frente al cuestionario enviado por el Despacho indicando lo siguiente<sup>22</sup>:

- La zona de deslizamiento abarca un área de 37 hectáreas aproximadamente y 3882 m<sup>2</sup>, se trata de un deslizamiento tipo traslacional cuya corona o cabeza se halla cerca de la estructura hidráulica (alcantarilla) que no está afectada por éste.
- El deslizamiento no es retrogresivo es decir que desde que sucedió no ha involucrado más material.
- En la cabeza del deslizamiento se encuentra un reservori que es utilizado para riego.
- El pie o parte baja del deslizamiento se encuentra cerca del cauce del rio cormechoque apreciándose la presencia de ganado y sistema de riego por parte de sus propietarios lo que hace que sea un factor desestabilizante y que genere movimiento de masa colgante.
- El movimiento en la actualidad es relativamente lento y la alcantarilla que fue construida por la alcaldía hace 3 años presenta desplazamiento y falla por presión de carga producida por la masa desprendida.

---

<sup>22</sup> Folios 425 - 435

En cuanto al diagnóstico de la situación del terreno se indica:

Señala que dadas las condiciones geológicas del subsuelo residual areno-limoso y algo arcilloso tiende a absorber y retener agua en sus poros, no obstante cuando se presenta concentración de infiltración el suelo se satura produciendo deslizamientos.

En el sector afectado el suelo está siendo sobrecargado de agua por los innumerables reservorios que constituyen áreas de infiltración de agua que va a "reventar" o salir en los taludes aledaños al río cormechoque produciendo deslizamientos y por la toma de parcelación el "molino" la cual es un canal abierto no revestido.

Como medidas a adoptar el profesional sugiere:

1. Cultura en el uso racional del recurso hídrico.
2. Suspender, secar y/o eliminar los reservorios que son generadores de inestabilidad en el terreno.
3. Revestir en concreto el canal de la toma el Molino, evitar el riego por gravedad y reglamentar su uso para evitar la sobre irrigación de los terrenos.
4. Estabilizar los taludes por desecación eliminando las fuentes de infiltración y una vez secados reconformarlos morfológicamente mediante el uso de Maquinaria (Bulldozer)
5. Implementar las acciones pertinentes correspondientes al Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.
6. A la vía terciaria que conduce a la finca de Luis Carlos Rodríguez le hace falta la capa de afirmado y carece de cunetas para el manejo de aguas de escorrentía.

Respecto a las viviendas localizadas en el sector manifestó:

En el sector, en la parte media del deslizamiento se encuentra la vivienda de la familia Valenzuela de la cual señala que es una casa construida en ladrillo con estructura en concreto que se encuentra en muy buen estado y con condiciones buenas de habitabilidad.

En la parte de abajo se encuentra la vivienda del señor LINO GARCÍA RUIZ, esta construcción presenta 2 grietas entre 5 y 7 mm la cual y de conformidad con el análisis del profesional presenta un grado de amenaza III es decir una amenaza intermedia.

Como medidas para mitigación indica que para estabilizar el terreno dañado se deben eliminar las causas que lo desestabilizan ya que de no hacer lo las obras de contención resultan inútiles y en muchos casos agravan la situación.

#### **7.1. Del caso de ZAIRA YOLIMA RODRÍGUEZ VALENZUELA**

Señala el Municipio de Siachoque que existe un fallo de tutela incoada por la señora Zaira Yolima Rodríguez, relacionado con los mismos hechos de la presente acción,

proceso que fue adelantado en el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Tunja, proceso que fue fallado y ha sido cumplido por parte del municipio.

Una vez revisado el contenido de la demanda de acción popular se encuentra que la señora Zaira Yolima Rodríguez Valenzuela no figura como accionante, no obstante, una de las viviendas que se encuentra afectada corresponde a su vivienda.

Ahora es preciso resaltar que la acción de tutela incoada por la señora ZAIRA YOLIMA RODRÍGUEZ el día el 2 de diciembre de 2012 fue admitida y surtió trámite en el Juzgado Segundo Administrativo de Tunja bajo el radicado 2011-200; con dicha acción se buscaba la protección a sus derechos fundamentales a la vida y a la vivienda en condiciones dignas por cuanto a raíz de los deslizamientos presentados por la ola invernal la vivienda en la que habitaba junto a su madre la señora ANA BENILDE VALENZUELA ACUÑA, su abuela LUCRECIA ACUÑA y sus hijos VIVIANA VÁSQUEZ y FERNANDO VÁSQUEZ se encontraba en riesgo de desplomarse.

El 19 de diciembre de 10 el Juzgado Segundo Administrativo de Tunja resolvió tutelar los derechos fundamentales invocados y ordenó al Alcalde del Municipio de Siachoque mantener la medida de reubicación de la accionante y su núcleo familiar mientras se adelanten las obras de estabilización del terreno o sean incluidas en un programa de ayuda estatal tendiente a dotarles de vivienda digna.

En el fallo referido se ordenó al Municipio de Siachoque y a CORPOBOYACÁ iniciar gestiones y actuaciones administrativas tendientes a identificar la causa de los deslizamientos y a ejecutar las obras necesarias al cabo de lo cual la accionante y su familia debería regresar a su residencia.

El Tribunal Administrativo de Boyacá en Providencia de fecha 29 de febrero de 2012 confirmó la sentencia anterior.

Habría que advertir la tutela está destinada a la protección de derechos y garantías fundamentales, sólo procede cuando el afectado no dispone de otro mecanismo de defensa judicial o como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; contrario sensu las acciones populares fueron creadas para la protección de los derechos e intereses colectivos. No obstante advertimos que en el presente caso nos encontramos ante vulneración tanto de derechos fundamentales como de derechos colectivos, por tanto la acción de tutela no excluye el ejercicio de la acción popular por cuanto nos encontramos ante la vulneración de derechos fundamentales de la accionante y de derechos colectivos que afectan a toda una comunidad de la cual ella misma y su núcleo familiar forman parte.

Así pues para el caso concreto de ZAIRA YOLIMA RODRÍGUEZ VALENZUELA y su núcleo familiar se tendrá especial atención en no contravenir las órdenes emitidas por el Juez Constitucional toda vez que su situación particular ya fue analizada y resuelta mediante sentencia judicial.

## 8. Conclusiones

De las pruebas recaudadas el Despacho puede concluir que el Municipio de Siachoque se ha preocupado por solucionar la problemática de deslizamientos presentados que fueron objeto de la presente acción popular y que a la fecha ha seguido las recomendaciones dadas por CORPOBOYACÁ, producto de las visitas técnicas efectuadas en el sector afectado.

No obstante y aunque el Municipio ha realizado las obras que le fueron indicadas, dichas obras no han sido eficientes para restablecer los derechos colectivos invocados por la comunidad por cuanto tal y como lo señala el informe rendido por el profesional en Geología de la Gobernación de Boyacá, *“para estabilizar el terreno dañado se deben eliminar las causas que lo desestabilizan pues si no se hace esto, realizar obras de contención resultan inútiles y en muchos casos agravan la situación”*<sup>23</sup>

A pesar de encontrarnos en una época de fuerte verano y sequía producto del calentamiento global y del fenómeno del niño que aqueja al país, situación contraria a la presentada en los años 2011 y 2012 y que generaron los deslizamientos por exceso de acumulación de aguas, no es menos cierto que los efectos del calentamiento global son precisamente épocas de inundaciones y sequías, razón por la cual desde ya debe prever una solución definitiva a la inestabilidad del terreno.

Así mismo se logró determinar que actualmente ni el ente territorial ni La Corporación Autónoma Regional de Boyacá - Corpoboyacá han realizado las gestiones necesarias para solucionar de manera definitiva la vulneración de derechos colectivos de la comunidad por cuanto respecto a la situación de los reservorios y de la canalización de la toma ninguna acción se ha realizado y la comunidad tampoco ha contribuido con la concientización del uso racional del recurso hídrico ya que se han construido y siguen en funcionamiento algunos reservorios sin especificaciones técnicas que conllevan a la filtración de agua y desestabilización del terreno.

Se concluye entonces que pese a los esfuerzos realizados por las entidades accionadas, la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, existencia de un equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como a la preservación y restauración del medio ambiente, y seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente que se encuentran latentes, haciéndose necesario entonces, acceder al amparo solicitado por la parte actora en los términos explicados ut supra.

En consecuencia, para conjurar la violación de los derechos colectivos, se ordenará:

1. El Municipio de Siachoque con el apoyo de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá adelantará campañas de concientización sobre la cultura en el uso racional del recurso hídrico en la comunidad de la vereda de Cormechoque Abajo afectada con los deslizamientos producto de esta acción popular para la

---

<sup>23</sup> Folio 434 cuaderno

cual se dará un plazo de 3 meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

2. La Corporación Autónoma Regional de Boyacá CORPOBOYACÁ deberá realizar un estudio acerca de la necesidad real de almacenar agua para cultivos con el fin de reducir la influencia de éste sobre el suelo y en caso de ser necesario proceda a ordenar a través de la autoridad municipal correspondiente suspender, secar y/o eliminar los reservorios que son generadores de inestabilidad en el terreno para lo cual se concede un plazo de tres (03) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.
3. El Municipio de Siachoque procederá a revestir en concreto el canal de la toma el Molino, y con el apoyo y asesoría de CORPOBOYACÁ reglamentará su uso para evitar el riego por gravedad para la irrigación de terreno, para lo cual se concede un plazo de doce (12) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.
4. El Municipio procederá a estabilizar los taludes por desecación eliminando las fuentes de infiltración y una vez secados reconfigurarlos morfológicamente mediante el uso de Maquinaria (Bulldozer). Para lo cual se concede un plazo de doce (12) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.
5. El CREPAD y el CLOPAD deberán implementar las acciones pertinentes correspondientes al Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres para lo cual se concede un plazo de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.
6. El Municipio de Siachoque deberá efectuar el afirmado de la vía terciaria que conduce a la finca de Luis Carlos Rodríguez y construir las respectivas cunetas para el manejo de aguas de escorrentía, para lo cual se concede un plazo de doce (12) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.
7. Una vez efectuadas las obras anteriormente señaladas el Municipio de Siachoque procederá a verificar el estado de la vivienda del señor LINO GARCIA RUIZ y procederá a efectuar las reparaciones necesarias que garanticen la estabilidad y habitabilidad de la misma lo anterior dentro de los 30 días siguientes a la culminación de las mencionadas obras. Respecto a la vivienda de la familia VALENZUELA es Despacho se abstendrá de impartir orden alguna por cuanto el tema fue tratado y se dieron las respectivas ordenes dentro de la acción de tutela 2011-200 adelantada en el Juzgado Segundo Administrativo de Tunja.

Finalmente, en atención a lo dispuesto en el inciso final del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, se dispondrá la conformación de un comité para la verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas en este proveído, integrado por el Representante legal de la Comisión Nacional del Servicio Civil o su delegado, el Representante legal de Radio y Televisión Nacional de Colombia o su delegado, el Alcalde del municipio de Pachavita o su delegado, el Personero del municipio de Pachavita o su delegado, el Delegado de la Defensoría del Pueblo y la Procuradora Judicial Delegada ante este Juzgado quienes

deberán presentar un informe luego del vencimiento del término otorgado a la demandada para el acatamiento de las medidas, y tendrán a su cargo la vigilancia del cumplimiento de lo aquí dispuesto, de lo cual se informará al despacho.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO.- DECLARAR** que el **MUNICIPIO DE SIACHOQUE - LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ "CORPOBOYACÁ" Y EL CREPAD** han vulnerado de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, existencia de un equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como a la preservación y restauración del medio ambiente, y seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO.- ORDENAR** al **MUNICIPIO DE SIACHOQUE - LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ "CORPOBOYACÁ" Y EL CREPAD**, la realización de las siguientes actuaciones de tal suerte que para el vencimiento del plazo la población cuente con su prestación efectiva.

1. El Municipio de Siachoque con el apoyo de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá adelantará campañas de concientización sobre la cultura en el uso racional del recurso hídrico en la comunidad de la vereda de Cormechoque Abajo afectada con los deslizamientos producto de esta acción popular para la cual se dará un plazo de 3 meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.
2. La Corporación Autónoma Regional de Boyacá CORPOBOYACÁ deberá realizar un estudio acerca de la necesidad real de almacenar agua para cultivos con el fin de reducir la influencia de éste sobre el suelo y en caso de ser necesario proceda a ordenar a través de la autoridad municipal correspondiente suspender, secar y/o eliminar los reservorios que son generadores de inestabilidad en el terreno para lo cual se concede un plazo de tres (03) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.
3. El Municipio de Siachoque procederá a revestir en concreto el canal de la toma el Molino, y con el apoyo y asesoría de CORPOBOYACÁ reglamentará su uso para evitar el riego por gravedad para la irrigación de terreno, para lo cual se concede un plazo de doce (12) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.
4. El Municipio procederá a estabilizar los taludes por desecación eliminando las fuentes de infiltración y una vez secados reconfigurarlos morfológicamente

mediante el uso de Maquinaria (Bulldozer). Para lo cual se concede un plazo de doce (12) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.

5. El CREPAD y el CLOPAD deberán implementar las acciones pertinentes correspondientes al Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres para lo cual se concede un plazo de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.
6. El Municipio de Siachoque deberá efectuar el afirmado de la vía terciaria que conduce a la finca de Luis Carlos Rodríguez y construir las respectivas cunetas para el manejo de aguas de escorrentía, para lo cual se concede un plazo de doce (12) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.
7. Una vez efectuadas las obras anteriormente señaladas el Municipio de Siachoque procederá a verificar el estado de la vivienda del señor LINO GARCIA RUIZ y procederá a efectuar las reparaciones necesarias que garanticen la estabilidad y habitabilidad de la misma lo anterior dentro de los 30 días siguientes a la culminación de las mencionadas obras. Respecto a la vivienda de la familia VALENZUELA es Despacho se abstendrá de impartir orden alguna por cuanto el tema fue tratado y se dieron las respectivas ordenes dentro de la acción de tutela 2011-200 adelantada en el Juzgado Segundo Administrativo de Tunja.

**TERCERO.-** Integrase un Comité para la Verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas en este proveído, conformado el Accionante; la Defensoría del Pueblo de Boyacá o su delegado para el efecto, el Coordinador del CREPAD o su delegado para el efecto, el Alcalde del Municipio de Siachoque o su delegado, El Representante legal de Corpoboyacá o su Delegado y el Personero del Municipio de Siachoque. Este Comité rendirá informe al Juzgado en un término no mayor a 30 días contado a partir del vencimiento del plazo señalado para cada una de las órdenes impartidas, con el fin de que tome las medidas que considere pertinentes para la adecuada ejecución de la providencia dentro del término previsto.

**CUARTO.-** Verificado el cumplimiento de las obligaciones pactadas, archívese de manera definitiva el expediente dejando las constancias de rigor.

**QUINTO.-** 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.

**Notifíquese y cúmplase**

  
 ELIANA MARCELA SARMIENTO RODRIGUEZ  
 JUEZ

Radicado No. 150013331007 2011 00217 00  
Sentencia No.