

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Ibagué, veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Radicación: No. 73001-23-33-004-2017-00572-00
Medio de control: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
Incidentante: CONJUNTO RESIDENCIAL FÉNIX
Incidentados: **ANDRÉS FABIÁN HURTADO BARRERA** - ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ –, **OLGA LUCIA ALFONSO LANNINI** – DIRECTORA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA.

I. OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Se encuentran las presentes diligencias a instancia de resolver el incidente de desacato frente a la orden popular impartida en la sentencia proferida por esta Corporación el 04 de diciembre de 2017, confirmada por el H. Consejo de Estado con providencia del 05 de julio de 2019.

II. ANTECEDENTES

II.1. El 23 de noviembre de 2015, la señora Margarita Rosa Rivillas Correal en calidad de administradora del Conjunto Residencial Fénix, interpuso acción popular en contra del Municipio de Ibagué, solicitando la protección de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, debido a que, como consecuencia del colapso de un muro de contención, un talud de tierra amenaza con derrumbarse y afectar varias viviendas del conjunto residencial Fénix, ubicado en inmediaciones de la Quebrada Cristales, en el sector Calambeo de la ciudad de Ibagué.

II.2. Mediante sentencia del 04 de diciembre de 2017 esta Corporación resolvió amparar los derechos e intereses colectivos de los habitantes del Conjunto Residencial Fénix e impartió diferentes órdenes al Municipio de Ibagué y a la Corporación Autónoma Regional del Tolima.

II.3. La anterior providencia fue objeto de recurso de apelación promovido por el Municipio de Ibagué, siendo desatado por el H. Consejo de Estado mediante sentencia del 05 de julio de 2019, quien la confirmó de manera íntegra.

II.4. Mediante oficios Nos. 0195, 0196, 0197, 0198, 0199 y 0200¹ del 10 de febrero de 2020 la Secretaría de la Corporación solicitó a todos los sujetos involucrados en la orden judicial la presentación de un informe detallado sobre el cumplimiento a lo ordenado en la sentencia judicial.

II.5. Con oficio radicado el 19 de febrero de 2020 la Administradora del Conjunto Residencial Fénix manifestó que a esa fecha las entidades involucradas no habían adelantado ninguna actuación (Fol. 404-405). Por su parte Cortolima mediante oficio radicado el 3 de marzo de 2020 indicó que había realizado una visita y en razón a ello hizo algunas recomendaciones que deben ser atendidas para el momento en que se llegare a hacer intervención de la quebrada (Fol. 407-415).

II.6. Posteriormente, ante el silencio de las demás entidades involucradas, con oficios Nos. 0437, 0438 y 0439 del 10 de marzo de 2020 nuevamente se requirió al Municipio de Ibagué, a la Personería Municipal de Ibagué y al Procurador Judicial II Ambiental y Agrario para el Tolima, para que rindieran informe detallado sobre el cumplimiento de la sentencia (Fol. 422-424).

II.7. El 7 de septiembre de 2020 se recibió informe presentado por el Municipio de Ibagué (Fol. 435-442)

II.8. A través de auto del 23 de marzo de 2021, y previo a iniciar incidente de desacato, se requirió nuevamente al Municipio de Ibagué y a la Corporación Autónoma Regional del Tolima para que presentaran informe detallado y actualizado de las obras realizadas (Fol. 457).

II.6. Posteriormente, una vez transcurrido el plazo concedido y ante el desconocimiento de los compromisos adquiridos, generando una grave afectación a los derechos colectivos amparados, mediante providencia del 23 de abril de 2021² se decidió iniciar incidente de desacato contra ANDRES FABIAN HURTADO BARRERA, en su condición de Alcalde Municipal de Ibagué y OLGA LUCÍA ALFONSO LANNINI, como Directora de la Corporación Autónoma Regional del Tolima y se concedió un término de tres (3) días para que se pronunciaran y presentaran pruebas.

II.7. Ulteriormente, luego de revisados los informes presentados en los que se advertía la realización de algunas actividades, con auto del 11 de junio de 2021 se requirió al incidentado para que presentara un cronograma con fechas definidas en las que ejecutarían la totalidad de las diligencias ordenadas (estudios y obras), precisando que los mismos debían ser perentorios. Así mismo solicitó a la Directora de Cortolima para que informara las actividades de acompañamiento y asesoramiento surtidas en pro de materializar los estudios especializados y las obras en la Quebrada Cristales contigua al Conjunto Residencial Fénix -sector Calambeo - (Fol. 646); requerimiento que fue reiterado con providencia del 1º de julio de 2021 (Fol. 692).

II.8. Luego de verificados los informes presentados por las partes, con proveído fechado 03 de agosto de 2021³ se citó a audiencia de verificación de cumplimiento, la cual tuvo lugar el 3 de noviembre de 2021 con la comparecencia de todas las partes convocadas,

¹ Ver folios 396-401

² Ver folio 561 y 562 del tomo III.

³ Ver folio 741 y 742 tomo IV.

y luego de ser escuchadas, se ordenó por parte del Magistrado sustanciador al Municipio de Ibagué la remisión de los informes a que hizo alusión en su intervención, con modificación del cronograma de actividades presentado, con el fin de dar cumplimiento inmediato a la sentencia (Fol. 767-769).

III. INFORMES PRESENTADOS EN EL MARCO DEL INCIDENTE

Dentro de los términos conferidos, los incidentados presentaron informes en los siguientes términos:

III.1 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA - CORTOLIMA ⁴

A través de apoderado judicial indicó que el cumplimiento de la orden judicial por CORTOLIMA está ligado y es consecuencia de las acciones que realice el Municipio de Ibagué y que no es dable considerar la existencia de un desacato, cuando su obligación de cumplimiento no ha nacido y se hará real o se materializa cuando la entidad territorial realice los estudios y la obra, lo cual a la fecha no ha ocurrido.

En este sentido reitera que el acompañamiento no se ha podido realizar no por negligencia de la autoridad ambiental, quien ha estado presta a realizar visitas para corroborar si se ha dado inicio a las obras y así mismo han estado en disposición de la convocatoria que adelante el Municipio en mesa de trabajo para implementar el plan de cumplimiento.

Concluye que la orden emitida para CORTOLIMA depende del actuar de un tercero (Municipio de Ibagué), y si no lo hace, es un imposible jurídico de cumplir, pues no hay como realizar el acompañamiento, seguimiento, vigilancia y control a algo inexistente.

III.2. MUNICIPIO DE IBAGUÉ

En el informe presentado el **13 de mayo de 2021** a través de apoderado judicial se precisó que la Secretaria de Ambiente y Gestión del Riesgo ha realizado tres visitas técnicas, en las fechas 21 de diciembre de 2020, 30 de diciembre de 2020 y finalmente, el 29 de marzo de 2021, en las que han llevado a cabo la tala y poda de algunos árboles, los cuales ofrecían peligro, como una medida para la prevención y mitigación del riesgo en el sector.

Refiere que la Secretaria de Infraestructura informó sobre la visita técnica realizada por la profesional Sharon Dayana Guzmán González, Ingeniera Civil especialista en Estructuras y en Patóloga de la Construcción quien concluyó que *“Actualmente la Secretaria de Infraestructura cuenta con la Topografía de la zona en estudio, y elaborará un estudio hidrológico e hidráulico de la zona afectada sobre la quebrada los cristales, el estudio de suelo con su respectiva recomendación de las obras de contención y mitigación, y el estudio de diseño estructural de las obras de contención. (...) Una vez concluidas las anteriores etapas la Secretaría de Infraestructura iniciará los trámites precontractuales correspondientes, con el fin de adelantar las obras que determine los estudios antes realizados, en aras de poder dar un cumplimiento al fallo judicial.”*

⁴ Ver folios 568 y 569 del tomo III.

Indicó que como consecuencia de lo anterior, la Oficina Jurídica convocó a la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA, a la Secretaria de Infraestructura y a la Secretaria de Ambiente y Gestión del Riesgo a una mesa de trabajo programada para el día 13 de abril de 2021 a las 2:30 p.m., con el fin de que en coordinación con la referida autoridad ambiental, se socializara el plan de acción (Cronograma de actividades, entre otros compromisos), el cual permitiría llevar a cabal cumplimiento la providencia objeto del presente medio de control; fecha en la cual si bien no se contó con la presencia de Cortolima, se estipularon varias responsabilidades entre los funcionarios asistentes.

Refiere que el 14 de abril de 2021, presentó el correspondiente cronograma para la realización de los estudios y diseños técnicos para la construcción de obras de mitigación y contención: Quebrada los Cristales Conjunto Fénix y San Felipe de Calambeo dentro de la presente acción popular, con un plazo máximo de 90 días, en los que se proyecta la realización del estudio hidrológico, estudio de suelos, estudio estructural y finalmente, el presupuesto, análisis de precios unitarios y cronograma de ejecución de obra, los cuales son necesarios para la adecuada construcción de las obras correspondientes.

Expone que el 15 de abril de 2021 fue socializado el cronograma establecido por parte de la Secretaria de Infraestructura y se indicó a los funcionarios de Cortolima la necesidad de ayuda para la realización de los estudios técnicos y en la construcción de las respectivas obras, conforme fue ordenado en la sentencia judicial.

Posteriormente, luego de surtida la audiencia de verificación de cumplimiento, el 25 de noviembre de 2021 el apoderado judicial del Municipio de Ibagué remitió los cronogramas de estudios, diseños, y obras estructurados por la Secretaría de Infraestructura en coordinación con la Secretaria de Ambiente y Gestión del Riesgo, con la justificación y soportes que sirvieron de base para la realización; así mismo allegó la copia de diseños de gaviones, las especificaciones técnicas, el estudio hidrológico y el Plan de Manejo Ambiental.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

IV.1. Aspectos generales del incidente de desacato en sede popular

En primer término, es preciso señalar que de conformidad al artículo 41 de la Ley 472 de 1998⁹, el operador judicial con competencia para resolver las acciones populares, se encuentra facultado igualmente para iniciar un trámite incidental con el fin de sancionar a quienes se abstengan de dar cabal cumplimiento de las órdenes impartidas en el fallo de amparo de derechos colectivos:

“Art. 41. Desacato. La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.”

⁹ por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción.”

Respecto del incidente de desacato, el Honorable Consejo de Estado, Sección Primera, con ponencia del consejero Marco Antonio Velilla Moreno, el día 6 de diciembre de 2007, Radicación número: 27001-23-31-000-2005-00494-01(AP), indicó:

“El desacato se concibe como un ejercicio del poder disciplinario frente a la desatención de una orden proferida por la autoridad competente en el curso del trámite de la acción popular, y trae como consecuencia la imposición de una sanción de multa conmutable en arresto, previo trámite incidental especial, consultable con el superior jerárquico quien decidirá si debe revocarse o no.

Objetivamente el desacato se entiende como una conducta que evidencia el mero incumplimiento de cualquier orden proferida en el curso del trámite de la acción popular, cuando se han superado los términos concedidos para su ejecución sin proceder a atenderla; y desde un punto de vista subjetivo se tiene como un comportamiento negligente frente a lo ordenado, lo cual excluye la declaratoria de responsabilidad por el mero incumplimiento. No es, entonces, suficiente para sancionar que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la renuencia, negligencia o capricho en acatarla por parte de la persona encargada de su cumplimiento.”

(...)

“En el incidente serán de recibo y se estudiarán todos los aspectos relacionados con el acatamiento o no de la orden proferida, pero de ninguna manera constituye un nuevo escenario para los reparos o controversias propias de la acción popular. Solo la sanción será consultada con el superior jerárquico, sin que en su contra o respecto del auto que decida no sancionar proceda ningún recurso.” (Destaca la Sala).

En ese orden de ideas, es claro que el desacato es una herramienta jurídica frente a la desatención de una orden judicial proferida por la autoridad competente en el curso del proceso de la acción popular, que conlleva la imposición de una sanción de multa o arresto, previo trámite del respectivo incidente, cuando se reúna el elemento objetivo y subjetivo de responsabilidad.

IV.2 Caso concreto

De cara al sub lite, encuentra la Sala que mediante sentencia dictada 04 de diciembre de 2017, confirmada por el H. Consejo de Estado con providencia del 05 de julio de 2019, se ampararon los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de los residentes del Conjunto Residencial Fénix a causa del colapso del muro de contención construido en inmediaciones, consecuencia de lo cual se impartieron las siguientes órdenes:

a) *EL ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ en coordinación con las respectivas autoridades ambientales, y en un término máxima de seis (06) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, deberá llevar a cabo los respectivos estudios técnicos, especializados y científicos acerca de las condiciones del terreno correspondiente a la Quebrada Cristales contiguo al Conjunto Residencial Fénix (Sector Calambeo), ubicado en la Calle 19 No. 13-195 de Ibagué, que permitan establecer las pertinentes medidas de prevención y mitigación para el caso, ya sea con la construcción de un nuevo muro de contención u otra alternativa equivalente que resulte efectiva para precaver eventuales riesgos de desastres como el que dio origen a la presente acción.*

Así mismo, las obras civiles en mención, deberán ser entregadas a la comunidad por parte del Municipio de Ibagué, dentro de los seis (06) meses siguientes a la culminación de los estudios técnicos ordenados precedentemente.

b) *La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA CORTOLIMA en cumplimiento de sus funciones legales, ejercerá el respectivo seguimiento, vigilancia y control ambiental sobre las obras civiles que despliegue el Municipio de Ibagué en cumplimiento de la presente sentencia; adelantando las correspondientes mediciones y verificaciones de posibles vertimientos, emisiones y/o desechos de agentes contaminantes a los recursos naturales del sector, con miras a ejecutar todas las actuaciones pertinentes del caso.*

c) *EL ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ y La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA - CORTOLIMA, deberán remitir a esta instancia informe trimestrales contentivos sobre las medidas decretadas por esta Corporación.”*

Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que el Municipio de Ibagué debía llevar a cabo en un plazo máximo de 6 meses los estudios técnicos especializados sobre las condiciones del terreno correspondiente a la Quebrada Cristales contiguo al Conjunto Residencial Fénix para determinar las obras requeridas, y en un término igual de 6 meses entregar las respectivas obras civiles culminadas; así mismo debía remitir informes trimestrales de las actividades adelantadas.

Por su parte, la Corporación Autónoma Regional del Tolima debería realizar un acompañamiento, seguimiento, vigilancia y control sobre las obras que despliegue el Municipio en cumplimiento de la sentencia.

Ahora bien, pese a que ha transcurrido con creces el término concedido para los estudios del técnicos, especializados y científicos del terreno, diseños, formulación y ejecución de las obras bien para la construcción de un nuevo muro de contención, o para otra alternativa equivalente que le permita precaver eventuales riesgos por la socavación y erosión del talud ubicado en la zona contigua al Conjunto Residencial Fénix, advierte la Sala de los diferentes informes presentados recientemente por el Municipio de Ibagué y por la Corporación Autónoma Regional del Tolima, que a la fecha las mismas no se han materializado, generando con ello que la problemática de inestabilidad del terreno que ya existía, actualmente sea aún más grave por el paso del tiempo.

Las ordenes emitidas por esta jurisdicción son imperativas, es decir, las entidades involucradas están en la obligación de acatarlas cabalmente en los términos definidos

por la jurisdicción, los cuales se encuentran ampliamente superados, pues han trascurrido más de dos (2) años desde que quedó ejecutoriada la decisión de segunda instancia proferida por nuestro órgano de cierre, **por lo tanto, se cumple con el elemento objetivo de responsabilidad, frente a las incidentadas Municipio de Ibagué representada por el Alcalde ANDRES FABIAN HURTADO, y Cortolima representada por la Directora OLGA LUCÍA ALFONSO LANNINI.**

Al estar acreditado el elemento objetivo, será necesario que la Sala verifique la concurrencia del elemento subjetivo de los funcionarios contra los que se inició la presente actuación, entendido como un actuar negligente, renuente o caprichoso.

Para tal fin se hará mención de los elementos de prueba allegados a la foliatura:

- Con ocasión a los requerimientos hechos con oficios 195 a 200⁶ del 10 de febrero de 2020 y en el auto del **23 de marzo de 2021**⁷:
 - Copia del informe elaborado el 27 de febrero de 2020 por Cortolima en el que se concluyó que no se ha adelantado ninguna obra para solucionar la problemática de inestabilidad, ni se ha generado intervención de ninguna índole por parte del Municipio de Ibagué sobre la quebrada Cristales a la altura del Conjunto Residencial Fénix (Fol. 409-415).
 - Copia del informe de visita técnica adelantada el 18 de mayo de 2020 por el grupo de Infraestructura y Obras Públicas del Municipio de Ibagué, en la que se concluyó⁸:

“La zonificación de la amenaza por fenómenos de remoción en masa considera por una parte las características y condiciones intrínsecas del terreno y por otra los eventos detonantes. Las primeras están dadas por la morfometría del terreno (pendientes, relieve interno, forma de las laderas), la morfología, los materiales (geología superficial y propiedades geotécnicas), condiciones de drenaje superficial y subterráneo y por la cobertura y uso del suelo entre otras. En este orden de ideas se debe contemplar lo siguiente:

Mediante Decreto 100-823/2014. Adopción del Plan de Ordenamiento territorial para el municipio de Ibagué, como el instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal.

(...)

*Coordinar con las entidades correspondientes (gpad, Cortolima) se evalúe las medidas de mitigación del riesgo de acuerdo art. 40 del plan de ordenamiento territorial y así tomar **las medidas necesarias para mitigar los procesos erosivos por estar en zona de alto riesgo.***

(...)

Citado lo anterior podemos concluir que no podemos adelantar cualquier tipo de inversión en zonas de alto riesgo, hasta tanto se proceda a establecer medidas de mitigación del

⁶ver folios 396-401.

⁷Ver folio 457.

⁸fol. 439-442.

riesgo especializado por entes competentes relacionados a este caso y así de una forma coordinada contratar los requerimientos técnicos apropiados para este tipo de fenómenos naturales.”

- Copia del informe de visita adelantada el 23 de marzo de 2021 por funcionarios de Cortolima al conjunto residencial Fénix en el que se reiteró que no se ha adelantado ninguna obra por parte del Municipio de Ibagué para solucionar la problemática de inestabilidad, y así mismo se recomendó retirar todo el material desprendido incluyendo lo que quedó de la obra colapsada, para poder darle capacidad hidráulica a la corriente en especial en épocas de aumento de caudales de las quebradas por lluvias hacia la parte alta (Fol. 501-504).
- Copia del informe de visita de inspección técnica adelantada el 24 de marzo de 2021 por la Ingeniera Sharon Dayana Guzmán contratista de la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Ibagué, en la que se realizaron las siguientes conclusiones y recomendaciones⁹:

“El sector presenta Riesgo por inestabilidad en la estructura de contención existente debido a deslizamientos, remoción en masa y socavación de la misma.”

Actualmente la Secretaría de Infraestructura cuenta con la Topografía de la zona en estudio, y elaborara el estudio hidrológico e hidráulico de la zona afectada sobre la quebrada los cristales, el estudio de suelo con su respectiva recomendación de las obras de contención y mitigación, y el estudio de diseño estructural de las obras de contención.

Se debe realizar un estudio hidrológico de la quebrada en coordinación con la Secretaria de Ambiente y Gestión del Riesgo y Cortolima, donde se indique a la fecha de intervención de la obra, el caudal máximo de inundación de la zona en estudio, con el fin de determinar las acciones de mitigación a realizar, así como los trámites ambientales que desde el punto de vista legal la corporación autónoma deba realizar.

La secretaria de Infraestructura realizará un estudio de suelos donde el especialista recomiende las obras de mitigación a realizar y presente profundidades de cimentación, capacidad portante y perfiles del suelo, dicho estudio deberá contar con recomendaciones para los trabajos de mitigación y así evitar socavación.

(...)

Una vez concluidas las anteriores etapas la Secretaria de Infraestructura iniciará los trámites precontractuales correspondientes, con el fin de adelantar las obras que determine los estudios antes realizados. Las cuales se encuentra supeditado a las condiciones presupuestales, financiera, entre otras de la entidad territorial.”

- Informe presentado el 9 de abril de 2021 por la Personería Municipal de Ibagué en los que se aportaron imágenes fotográficas que ponen en evidencia el colapso de una de las calzadas de la vía y en general el grave estado de la vía contigua al Conjunto Residencial Fénix, así como del sendero peatonal (Fol. 552-553).
- Copia del acta de reunión de trabajo adelantada el 13 de abril de 2021 por las Secretarías de Infraestructura, Ambiente y Gestión del Riesgo y la oficina jurídica del Municipio de Ibagué, en la que se pactaron los compromisos para presentar un cronograma para la realización de estudios y diseños (Fol. 557 vto.-559).

⁹ Fol. 532-536

- Copia del cronograma de estudios y diseños remitido el 14 de abril de 2021 por la Secretaria de Infraestructura a la jefe de la Oficina Jurídica del Municipio de Ibagué en el que se señaló un plazo de ejecución de 3 meses para el levantamiento topográfico, el estudio hidrológico e hidráulico, el estudio de suelos, el estudio estructural y el presupuesto (Fol. 557).
- Con ocasión a la apertura del incidente de desacato surtido mediante providencia del 23 de abril de 2021 se allegó:
 - Copia del informe presentado el 6 de abril de 2021 por la Ingeniera Forestal Gilma Cecilia Gaitán Charry de la Dirección de Ambiente, Agua y Cambio Climático del Municipio de Ibagué, en el que da cuenta que el 29 de marzo de 2021 la Dirección de Gestión del Riesgo y Atención de Desastres en coordinación con otras entidades taló el árbol cachimbo muerto en pie que presentaba una inclinación notoria y pronunciada sobre la vía al Conjunto Fénix, autorizado por Cortolima en acta del 14 de octubre de 2020 (Fol. 631 vto.-635).
 - Copia del acta de reunión No. 02 del 29 de abril de 2021 adelantada por funcionarios del Municipio de Ibagué, en el que se anexó el levantamiento topográfico del sector (Fol. 599-610).
 - Copia del informe ejecutivo presentado en el mes de abril de 2021 por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Ibagué precisando que para iniciar el análisis y diseño estructural y mitigación del sector se debe contar con el estudio Hidrológico e Hidráulico, así como el informe de suelos (Fol. 611-614).
 - Copia del oficio 022495 del 29 de abril de 2021 dirigido a Cortolima solicitando acompañamiento en la realización de estudio y diseños correspondientes (Fol. 614 vto.-615).
 - Copia del acta de reunión del 5 de mayo de 2021 surtida por funcionarios del Municipio de Ibagué y de la Corporación Autónoma Regional del Tolima en la que se mencionaron las siguientes tareas y compromisos:¹⁰

“1. Oficiar a la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA, para el suministro de información que en materia ambiental, contribuya en la realización de los estudios y diseños técnicos.

2. Oficiar a la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. con el fin de que suministre información respecto del manejo de aguas lluvias.

3. Oficiar a la Secretaria de Ambiente y Gestión del Riesgo, para el suministro de la información que en materia ambiental, contribuya en la realización de los estudios y diseños técnicos.

¹⁰ Ver folios 618 vto.-620.

4. Realizar visita técnica conjunta entre el Municipio de Ibagué – Secretaría de Infraestructura, la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima en compañía de personal de calidad ambiental y la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL S.A. E.S.P. con el fin de analizar en conjunto los diversos factores técnicos que se deben tener en cuenta en la realización de los estudios técnicos por parte de la Secretaría de Infraestructura, el día lunes 10 de mayo de 2021, a las 2:00 pm, en el conjunto Fénix de Ibagué.

(...)

- Copia del oficio No. 024822 del 7 de mayo de 2021 con el cual la Secretaria de Infraestructura solicitó información a Cortolima para la realización de los estudios ambientales, hidráulicos e hidrológicos de la Quebrada Cristales (Fol. 621).
- Copia del informe de visita realizada el 10 de mayo de 2021 al Conjunto Residencial Fénix por funcionarios de la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Ibagué, Cortolima y la Administradora del Conjunto Residencial Fénix, comprometiéndose a seguir recolectando información (Fol. 624-625).
- Copia del acta de reunión surtida el 12 de mayo de 2021 por funcionarios del Municipio de Ibagué, Cortolima y el IBAL S.A. E.S.P., en la que se comprometieron a realizar un nuevo levantamiento topográfico y validar la información existente en la autoridad ambiental y en la Secretaría de Ambiente y Gestión del Riesgo (Fol. 627-628).
- Copia del informe presentado el 21 de mayo de 2021 ante la Secretaria de Infraestructura del Municipio de Ibagué por parte del Líder de Gestión de Alcantarillado del IBAL S.A. E.S.P., en el que precisó¹¹:

“...el día 21 de mayo de los corrientes se visitó nuevamente el lugar de la afectación donde se pudo identificar que un tramo del talud colindante entre el Conjunto Residencial Fénix y la Quebrada Cristales se encuentra desestabilizando generando afectaciones al ingreso peatonal del Conjunto San Felipe de Calambeo, a la vía, a la Red de Acueducto de O3 que abastece el sector de Calambeo y a la infraestructura del sistema de Alcantarillado Sanitario del Conjunto Fénix (...) así mismo se pudo apreciar deslizamiento de la capa de cobertura vegetal aparentemente debido a su propio peso ya que el mismo se detuvo al encontrar soporte en la base del talud.

También se pudo apreciar la existencia de redes eléctricas provenientes del Conjunto San Felipe de Calambeo encamisadas dentro de la tubería PVC de acuerdo que quedaron expuestas después de los deslizamientos. (...)”

- Copia del informe de avances de diseños presentado por la Secretaría de Infraestructura a la oficina jurídica del Municipio de Ibagué el 15 de junio de 2021 informando las actividades realizadas hasta ese momento: Levantamiento topográfico del sitio en estudio, levantamiento topo batimétrico, estudio hidrológico

¹¹ Ver folios 665-666.

e hidráulico e informe de inventario de árboles dentro del tramo a intervenir (Fol. 663-664).

- El 16 de julio de 2021 se allegó por parte del apoderado judicial del Municipio de Ibagué, el cronograma de estudios, diseños y realización de obras en el asunto de la referencia, estructurado por la Secretaría de Infraestructura en coordinación con la Secretaria de Ambiente y Gestión del Riesgo según el cual¹²:
 - i) La etapa precontractual de laboratorio de suelos se surtiría entre el 14 y el 28 de julio de 2021.
 - ii) El estudio de suelos se adelantaría entre el 2 y el 27 de agosto de 2021.
 - iii) El estudio estructural se realizaría entre el 30 de agosto y el 27 de septiembre de 2021.
 - iv) El presupuesto detallado se realizaría entre el 30 de septiembre de 2021 y el 15 de octubre de 2021.
 - v) La recopilación de información por parte de la Secretaría de Ambiente y Gestión del Riesgo para la radicación de documentos ante Cortolima se surtiría entre el 19 y el 25 de octubre de 2021.
 - vi) El trámite de permisos ante Cortolima se surtiría entre el 2 y el 22 de noviembre de 2021.
 - vii) El proceso contractual de menor cuantía o licitación pública se adelantaría entre el 3 de enero y el 25 de febrero de 2022.
 - viii) La ejecución de las obras se surtiría entre el 28 de febrero y el 17 de junio de 2022.
- En virtud al requerimiento elevado en la audiencia de verificación de cumplimiento adelantada el 3 de noviembre de 2021 se allegó nuevamente por parte del apoderado judicial del Municipio de Ibagué el 24 de noviembre de 2022, el cronograma de actividades previamente relacionado y la copia del diseño de gaviones y geotécnico, las especificaciones técnicas del proyecto, el estudio hidrológico de la Quebrada Cristales y el Plan de Manejo Ambiental (Fol. 775-807).

Del anterior recuento probatorio, la Sala advierte que el señor **ANDRES FABIAN HURTADO BARRERA**, en su calidad de Alcalde del Municipio de Ibagué no ha cumplido con las obligaciones impuestas en la sentencia del 4 de diciembre de 2017, confirmada por el Honorable Consejo de Estado, y que ordenó que en un plazo máximo de 6 meses se hicieran los estudios que determinarían cuáles son las obras pertinentes para detener y conjurar los daños presentados por el colapso del muro de contención ubicado entre la quebrada Cristales y el Conjunto Residencial Fénix de esta capital y en un plazo igual la entrega de las obras respectivas.

¹² Ver folio 706.

Si bien se evidencia que la entidad territorial a través de la Secretaría de Infraestructura ha adelantado labores tendientes a contar con los estudios y diseños de las obras, es patente que los mismos no avanzan a la velocidad que se requiere, desatendiendo de manera flagrante el inminente el riesgo que tiene la comunidad del Conjunto Residencial Fénix, ante el socavamiento continuo que se viene presentando, y que se agudiza en época invernal.

Desde la sentencia de amparo se puso de presente por parte de esta Corporación la necesidad de adelantar de manera pronta las obras que mitiguen el riesgo en el sector, al considerarse que “*de no tomarse los correctivos necesarios, dicha colectividad se vería expuesta a escenarios de erosión y derrumbamiento, que podrían ocasionar una tragedia*”, conclusión a la que también arribó nuestro órgano de cierre jurisdiccional, cuando en sede de apelación precisó que:

“...se observa la existencia de un riesgo de desastre en el sector de Calambeo donde se encuentra ubicado el conjunto residencial Fénix en la ciudad de Ibagué, el cual consiste en la remoción en masa, pérdida de la banca y deterioro de la vía perimetral, situación frente a la cual es necesario que el Municipio de Ibagué, como principal responsable en materia de atención y prevención del riesgo, adopte los estudios y las medidas necesarias para mitigarlo y conjurarlo.”

Y más adelante indicó:

*“...la Sala no puede pasar por alto que sin perjuicio de la obligación del Municipio de Ibagué en darle cumplimiento a las órdenes impartidas por el a quo, consistentes en la realización de estudios y ejecución de obras para conjurar el riesgo, **le recuerda que, como principal responsable en materia de prevención del riesgo de desastres, se encuentra obligado a adoptar todas las medidas inmediatas que sean necesarias frente a una inminente calamidad que pueda presentarse en el sector.**”*

A la fecha, cuando han transcurrido más de dos (2) años desde que se profirió el fallo de segunda instancia, se advierte que la única medida preventiva adoptada por la administración municipal es la tala realizada en el mes marzo de 2021 de un árbol Cachimbo muerto en pie que se encontraba con una inclinación pronunciada sobre la vía al Conjunto Fénix, ninguna otra actividad se ha surtido en el sector, develando una total desatención de sus deberes constitucionales y legales, máxime cuando han sido varias las autoridades que le han puesto de presente la inminencia del riesgo que se presenta, entre otras, el Instituto Ibaguereño de Acueducto y Alcantarillado, el Procurador Judicial Ambiental y Agrario del Tolima, la Defensoría del Pueblo – Regional Tolima y la Personería Municipal de Ibagué.

Resulta por lo menos cuestionable que el Municipio de Ibagué en cabeza del alcalde ANDRES FABIAN HURTADO BARRERA se escude en que actualmente cuentan con los estudios y diseños de la obra, pero no existe prueba que acredite que se han adelantado las apropiaciones presupuestales para la misma, que se haya escogido al contratista que las va a ejecutar, la interventoría, y mucho menos que se hayan tramitado los permisos necesarios para la intervención del cauce ante Cortolima, situaciones administrativas que desde hace meses tendrían que estar definidas en procura de avanzar a la mayor

brevidad posible en las obras, desconociendo, se reitera, la inminencia del riesgo presentado.

Así las cosas, es evidente la desidia del Municipio de Ibagué como principal responsable del cumplimiento de la decisión judicial que amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la prevención de desastres previsibles técnicamente de los habitantes del Conjunto Residencial Fénix, y que hace procedente la imposición de sanción a su representante legal ANDRES FABIAN HURTADO BARRERA al acreditarse el elemento subjetivo de responsabilidad.

No ocurre lo mismo con la Directora de la Corporación Autónoma Regional del Tolima OLGA LUCÍA ALFONSO LANNINI, quien acreditó en el curso de esta actuación que ha realizado acompañamiento a la entidad territorial, facilitando información que le permita presentar en debida forma el plan de manejo ambiental y la solicitud de intervención de cause ante la Corporación.

En este punto se debe recordar que el encargado de adelantar tales trámites es el Municipio de Ibagué, y que la función de CORTOLIMA se limita a hacer seguimiento, control y vigilancia con el fin que los recursos naturales no se vean afectados con las obras civiles a ejecutar, pero como quiera que a la fecha no se han materializado, lógicamente que no se podrá endilgar responsabilidad frente a un hecho inexistente.

Así las cosas, no es posible inferir que el desacato de las órdenes impartidas por el juez de la acción popular obedezca a un comportamiento negligente o renuente de la Directora de la Corporación Autónoma Regional del Tolima, en tanto no ha sido indiferente a aquellas, sino que por el contrario ha demostrado un interés actual en la ejecución y materialización de las actividades impuestas, pero que necesariamente requieren del impulso que imprima el Municipio de Ibagué.

Así las cosas, al no cumplirse con el segundo presupuesto requerido (subjetivo), no habrá lugar a sancionar por desacato a la Directora de la Corporación Autónoma Regional del Tolima OLGA LUCÍA ALFONSO LANNINI, y así será dispuesto en parte resolutive de esta providencia.

Planteado el escenario procesal de la forma vista, la Sala sancionará al Alcalde Municipal de Ibagué con una multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, que deberán ser canceladas de su propio peculio personal, en un término no superior a diez (10) días contados a partir de la ejecutoria de esta providencia.

Ha de recordarse que la sanción impuesta en modo alguno lo releva de cumplir, a la mayor brevedad posible y sin dilaciones injustificadas dada la inminencia del riesgo, con las tareas ordenadas en el fallo de amparo, motivo por el cual se exhortará al burgomaestre de Ibagué, para que adelante todas las gestiones administrativas, presupuestales y contractuales a que haya lugar, con el fin de garantizar la protección de los derechos colectivos que actualmente continúan siendo conculcados.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima,

RESUELVE:

Primero. **ABSTENERSE** de imponer sanción por desacato a la Directora de la Corporación Autónoma Regional del Tolima OLGA LUCÍA ALFONSO LANNINI, conforme los motivos expuestos en parte considerativa de esta providencia.

Segundo. **DECLARAR** que el Alcalde Municipal de Ibagué ANDRES FABIAN HURTADO BARRERA, incurrió en desacato a lo ordenado por esta Corporación en sentencia del 4 de diciembre de 2017, confirmada por H. Consejo de Estado en la sentencia del 5 de julio de 2019, de acuerdo con los planeamientos expuestos en la parte motiva del presente proveído.

Tercero. Como consecuencia de lo anterior, **SANCIONAR** al Alcalde Municipal de Ibagué ANDRES FABIAN HURTADO BARRERA con multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, que deberán ser cancelados con recursos propios, en un término no superior a diez (10) días contados a partir de la ejecutoria de ésta providencia.

Cuarto. **EXHORTAR** al Alcalde Municipal de Ibagué ANDRES FABIAN HURTADO BARRERA, para que a la mayor brevedad posible teniendo en cuenta el riesgo inminente que presenta el sector aledaño al Conjunto Residencial Fénix, adelante todas las gestiones administrativas, presupuestales y contractuales a que haya lugar, con el fin de garantizar la protección de los derechos colectivos amparados con el fallo.

Quinto. **CONSÚLTESE** la presente providencia con el Honorable Consejo de Estado, en observancia a lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 41 de la Ley 472 de 1998.

Conforme a las directrices de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante las cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la fecha, a través de medios electrónicos y se notificará a los interesados por el mismo medio

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado



JOSÉ ALETH RUÍZ CASTRO
Magistrado

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Magistrado

Firmado Por:

Carlos Arturo Arturo Mendieta Rodriguez Rodriguez

Magistrado

Oral 4

Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **c3a6d91754b8ec7c7d37bd6e3adc91327be7eacbae7eec3edf20bc1d4bfc21bc**

Documento generado en 25/03/2022 12:28:21 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>