



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C. diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

Núm. Único de radicación: 170012331000201100424-03

Actor: Personería Municipal de Manizales

Coadyuvante: Javier Elías Arias Idarraga

Demandados: Nación - Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Transporte, Municipio de Manizales; Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS; Instituto Nacional de Vías – INVÍAS

Acción Popular¹

Derechos colectivos invocados: Goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su

¹ La demanda popular se radicó el 16 de septiembre de 2011, esto es, antes de la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA (Ley 1437 de enero 18 de 2011), el cual empezó a regir el 2 de julio de 2012, conforme lo dispuso el artículo 308 ídem. Cfr. folio 1 del cuaderno principal

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; goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; seguridad y salubridad públicas; derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; 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.

Derechos colectivos amparados: Goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; 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; goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; seguridad y salubridad públicas; derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; 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; acceso a una infraestructura de servicios públicos que garantice salubridad pública; y el acceso a servicios públicos y a que se prestación sea eficiente y oportuna.

La Sala decide las impugnaciones presentadas por la Corporación Autónoma Regional de Caldas - Corpocaldas², el Instituto Nacional de Vías – Invías³, el Municipio de Manizales⁴ y por el coadyuvante Javier Elías Arias Idarraga⁵ contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 28 de julio de 2015 por

² Impugnación visible a folios 1092 a 1096 del cuaderno de apelaciones

³ Impugnación visible a folios 1097 a 1109 Ibidem.

⁴ Impugnación visible a folios 1110 a 1114 Ibidem.

⁵ Impugnación visible a folio 1089 Ibidem.

el Tribunal Administrativo de Caldas⁶, a través de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

La presente providencia tiene las siguientes tres partes: i) antecedentes; ii) consideraciones y iii) resuelve; las cuales se desarrollarán a continuación

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. El señor Juan Carlos Pérez Vásquez, actuando en calidad de Personero Municipal de Manizales, interpuso demanda en ejercicio de la acción popular por la presunta vulneración de los derechos colectivos de la referencia, previstos en los literales a), c), d), g), j), l) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998⁷.

Pretensiones

2. Las pretensiones invocadas en el escrito de la demanda, son las siguientes⁸:

“[...] Para que mediante sentencia que haga tránsito a cosa juzgada con efectos erga omnes, se garantice a la comunidad en general, que transita y habita en el entorno de la vía Manizales - Letras, tramo comprendido entre Potro Rojo (Kilómetro 5 + 500) y el kilómetro 26 + 900, los derechos colectivos y del medio ambiente ya señalados, y como consecuencia sirva ordenar (sic).

1. *Que los accionados en ejercicio de sus competencias deben proceder a ejecutar un plan de intervención de todo el entorno que rodea el*

⁶ Providencia obrante a folios 1060 a 1082 vto. *Ibidem*.

⁷ “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 distan otras disposiciones”.

⁸ Folios 14 a 15

tramo vial, con fundamento en los Estudios Ambientales, Ecológicos y técnicos que se desarrollará de la siguiente forma:

- La recuperación integral de las cuencas, microcuencas y humedales, con todos sus nacimientos o afloramientos mediante la recuperación de sus franjas de retiro con vegetación nativa o propia de la zona, más allá de la franja protectora; el aislamiento de los humedales y nacimientos, mediante el restablecimiento de los bosques que fueron intervenidos. Para todo lo anterior el despacho judicial ordenará el retiro de todo uso de suelos, incluyendo la minería, que carezcan de la respectiva licenciatura, autorización o permiso, y en caso de tenerlo, se ordene su reubicación.

- El restablecimiento integral del tendido vial, mediante la recuperación del soporte físico donde fuese posible, el empleo de obras e intervenciones con mezcla de bioingeniería, o en su defecto mediante el establecimiento de otra infraestructura donde se empleen otras técnicas de ingeniería, siempre que se evite en lo mayormente posible el corte y retiro de taludes en zonas notoriamente afectadas con las inestabilidades.

*- El monitoreo permanente del tramo vial, en el día (12 horas) mientras subsisten condiciones climáticas secas en la zona y sus partes altas, y de 24 * 24 horas, en condiciones de retorno de lluvias.*

El restablecimiento del equilibrio ambiental propio de estos ecosistemas de páramo, mediante una agenda de gestión ambiental y controles periódicos aplicados por los organismos ambientales, con los compromisos que competen a los demás organismos públicos involucrados, a fin de restringir el otorgamiento de permisos, autorizaciones o licencias de actividades, usos o cualquier tipo de aprovechamiento diferente al que corresponde en esta zona [...].”

Presupuestos fácticos

3. En síntesis de la Sala, los hechos que fundamentaron la solicitud de protección de los derechos colectivos, son los siguientes:

3.1. Debido a la explotación inadecuada de los recursos naturales que rodean la vía que comunica Bogotá D.C. con el Municipio de Manizales se han generado graves desastres.

3.2. La parte actora manifestó que con ocasión a las visitas realizadas por el organismo local de derechos humanos, en el año 2011, al conjunto paisajístico en la vía a Bogotá, segmento Puente La Libertad – Letras, fue posible verificar el impacto generado por la intervención antrópica no planificada, relacionado con la desaparición “[...] de áreas de bosque, incluyendo la vegetación protectora de las áreas de retiro de los nacimientos y cursos de agua, para aplicarlas a productividad y pastoreo intensivo, transformación que necesariamente conlleva a los desequilibrios que hoy se presentan en la zona, donde se verifican varios puntos viales al pie de escarpes en cuyas cimas se avistan formaciones que delatan la presencia de puntos inestables [...]”⁹.

3.3. Resaltó que para el 4 de agosto de 2011, los humedales habían perdido más de un setenta por ciento (70%) de su cobertura vegetal y que, en consecuencia, se han generado desbordamientos así como arrastre de sedimentación que afectan la vía desde el sector de Potro Rojo “[...] hasta el kilómetro 26 + 600 antes (Sic), a 800 metros antes de entrar al departamento del Tolima en el Páramo de Herveo o Letras”¹⁰.

3.4. En relación con el aprovechamiento de los suelos, precisó que no son respetadas las áreas de retiro de los nacimientos y cauces.

3.5. Luego de relacionar los puntos críticos de la vía, indicó que por las características del ecosistema, éste se encuentra protegido por la normativa ambiental.

Actuaciones en primera instancia

⁹ Folio 5

¹⁰ Folios 9 a 10

4. El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante auto proferido el 21 de septiembre de 2011¹¹, admitió la presente acción popular y dispuso notificar personalmente al Alcalde del Municipio de Manizales, al Director de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, a los ministros de Ambiente, Agricultura y Transporte; al Defensor del Pueblo y al Procurador Judicial conforme a lo dispuesto en los artículos 21, 22 y 23 de la Ley 472.

5. Asimismo, decretó la medida cautelar solicitada por la parte actora, consistente en ordenar a las entidades accionadas que “[...] *en forma coordinada realicen controles permanentes en el tramo vial Manizales-Letras, el cual está comprendido entre el kilómetro 5+500 y el kilómetro 26+900 [...]*”¹².

6. La Corporación Autónoma Regional de Caldas, mediante apoderado especial, presentó recurso de reposición contra el auto que decretó la medida cautelar y, de forma subsidiaria, apelación, por considerar que ésta carece de sustento probatorio y que resulta “[...] *lesiva para los intereses públicos, en la medida en que ordena a las entidades públicas demandadas la realización de labores de vigilancia y reparación que son del resorte exclusivo de otra entidad pública que ni siquiera se encuentra vinculada al trámite [...]*”¹³. Para el recurrente, el Instituto Nacional de Vías –INVÍAS es la entidad que debe cumplir la medida cautelar.

7. El A quo resolvió, mediante auto proferido el 7 de diciembre de 2011¹⁴:
i) vincular al Instituto Nacional de Vías – INVÍAS; ii) ordenar a las entidades accionadas que realicen, en forma coordinada, controles permanentes en las

¹¹ Folios 111 a 113 del cuaderno principal.

¹² Folio. 112 *ibidem*

¹³ Folio 124 *ibidem*

¹⁴ Folios 272 a 275 *ibidem*.

quebradas que atraviesan el tramo vial Manizales – Letras, comprendido entre el Kilómetro 5+500 y el kilómetro 26+900; y iii) conceder en efecto devolutivo el recurso de apelación contra el auto que decretó la medida cautelar.

8. El Consejo de Estado modificó, mediante auto proferido el 18 de junio de 2012, la medida cautelar y en su lugar ordenó “[...] *la ejecución del plan de contingencia detallando de manera pormenorizada las actividades a realizarse para mitigar los eventuales efectos derivados de la inestabilidad de los terrenos del tramo vial (Manizales – Bogotá). Lo anterior, se hará de manera conjunta con el Municipio de Manizales quien de conformidad con la normatividad consignada en el capítulo de su competencia, es el encargado de la prevención de desastres dentro de su jurisdicción, asimismo, la supervisión y vigilancia de la ejecución de la medida previa recae en CORPOCALDAS, esto es, una función de monitoreo y acompañamiento, razón por la cual no puede ser excluida al momento de imponerse la medida cautelar [...]*”¹⁵.

9. A través del auto proferido el 15 de enero de 2013¹⁶, por un lado, se admitió la coadyuvancia a favor de la parte actora presentada por el señor Javier Elías Arias Idarraga y, por el otro, se fijó fecha para celebrar audiencia especial de pacto de cumplimiento.

10. Los magistrados que conformaban la Sala Oral del Tribunal Administrativo de Caldas, mediante auto proferido el 12 de marzo de 2013¹⁷, se declararon impedidos para conocer del proceso por incurrir en la casual

¹⁵ Tomado del oficio núm. 8680 suscrito por el Secretario del Tribunal Administrativo de Caldas de fecha 25 de septiembre de 2012. Cfr. folio 474 *Ibidem*.

¹⁶ Folios 482 y 482 vto. *Ibidem*.

¹⁷ Folios 799 a 799 vto., del cuaderno 1B.

de recusación prevista en el numeral 8.º del artículo 150 del Decreto 1400 de 6 de agosto de 1970, por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil CPC¹⁸. En consecuencia, el expediente fue remitido al Consejo de Estado para el trámite del impedimento.

11. El Consejo de Estado, a través del auto proferido el 2 de marzo de 2013¹⁹, declaró fundado el impedimento de los magistrados del Tribunal Administrativo de Caldas y, en consecuencia, los separó del conocimiento de la acción popular de la referencia y ordenó que se procediera al sorteo para designar conjueces.

12. El proceso fue sometido a reparto entre los magistrados del Tribunal Administrativo de Caldas en Descongestión²⁰.

13. Esa Corporación, decretó pruebas²¹ de conformidad con el artículo 28 de la Ley 472.

14. El coadyuvante, el 18 de septiembre de 2013²², presentó solicitud de nulidad procesal con fundamento en que no fue citado a la audiencia especial de pacto de cumplimiento, y el conocimiento del proceso fue asignado a un tribunal oral cuando éste se rige por las normas del sistema escritural. La solicitud fue rechazada de plano mediante auto proferido el 14 de noviembre

¹⁸ El numeral 8.º del artículo 150, señalaba: “[...] CAUSALES DE RECUSACIÓN. Son causales de recusación las siguientes:

[...] 8. Haber formulado el juez, su cónyuge o pariente en primer grado de consanguinidad, denuncia penal contra una de las partes o su representante o apoderado, o estar aquéllos legitimados para intervenir como parte civil en el respectivo proceso penal [...]”.

¹⁹ Folios 814 a 818 del cuaderno 1B.

²⁰ Folios 820 a 821

²¹ Folios 822 a 823 vto. *Ibidem*.

²² Folio 824

de 2013²³ porque por una parte, “[...] *el auto por medio del cual se citó a audiencia especial de pacto de cumplimiento fue notificado a las partes por estado del 6 de agosto de 2012, por lo tanto es responsabilidad de las partes y de los terceros intervinientes en el proceso revisar constantemente los estado. [...]*”; y, por la otra, los hechos narrados en la solicitud de nulidad no corresponden a las causales previstas en el artículo 140 del CPC.

15. El coadyuvante, presentó nueva solicitud de nulidad procesal²⁴ argumentando que el magistrado al cual le fue asignado el conocimiento del asunto “[...] *no es conjuer como lo ordenó el Consejo de Estado [...]*”, y además, está impedido porque el interviniente lo denunció penalmente. El Tribunal, mediante auto proferido el 27 de noviembre de 2013²⁵, precisó que ésta solicitud se resolvió el 14 de noviembre de 2013 y por lo tanto, no se pronunciaría de fondo. Posición que reiteró en los autos proferidos el 27 de enero²⁶ y 27 de febrero de 2014²⁷.

16. El *A quo*, vencido el periodo probatorio, ordenó correr traslado común a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 472²⁸.

Las Intervenciones de las entidades accionadas

17. En síntesis de la Sala, la Corporación Autónoma Regional de Caldas - Corpocaldas²⁹, mediante apoderado especial, en la contestación de la

²³ Folios 857 y 857 vto. *Ibidem*.

²⁴ Folio 859

²⁵ Folio 865 *Ibidem*.

²⁶ Folio 867 *Ibidem*.

²⁷ Folio 870 y 870 vto. *Ibidem*.

²⁸ Auto proferido el 27 de febrero de 2014, visible a folios 870 y 870 vto. *Ibidem*.

²⁹ Folios 136 a 171 del cuaderno principal

demanda, señaló que no incurrió en vulneración de los derechos colectivos cuya protección se invoca, toda vez que ha cumplido con las obligaciones legales que le correspondían, a través de: i) visitas a la zona; ii) atención de los requerimientos de la comunidad; iii) labores educativas; iv) reforestación; y v) comunicación con las autoridades competentes sobre la problemática que afecta el tramo vial y las laderas por la indebida explotación de los recursos naturales.

17.1 Asimismo, propuso como excepciones: i) la “[...] *falta de competencia para la solución definitiva por mantenimiento de vías y por protección de la estructura ecológica dentro del territorio del Municipio de Manizales* [...]” y falta de legitimación en la causa por pasiva porque, por una parte, en virtud de la normatividad vigente, el mantenimiento vial está a cargo de la Nación y de las entidades adscritas al Ministerio de Transporte como el Instituto Nacional de Vías y, por la otra, la protección de las fajas forestales protectoras de nacimientos y corrientes de agua corresponden a los propietarios de los inmuebles rurales; ii) agotamiento de la jurisdicción, debido a que en el Tribunal Administrativo de Caldas también se tramita una acción popular con fundamentos similares; y iii) “[...] *la falta de competencia para la atención y prevención de desastres* [...]”, porque la CAR como integrante del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, tiene como única obligación, prestar asesoría técnica para la ejecución de programas tendientes a evitar la ocurrencia del riesgo y mitigar los efectos los desastres ocurridos.

18. El Ministerio de Transporte³⁰, por intermedio de apoderada especial, destacó en la contestación de la demanda que cuando la parte actora se

³⁰ Folios 215 a 225 del cuaderno principal.

refiere en los hechos a la Nación – Ministerio de Transporte, alude al Instituto Nacional de Vías – Invías, toda vez que la acción popular se relaciona con el contrato de interventoría vial suscrito entre el Invías y el Consorcio ETSA-PEBSA núm. 1478 de 2008, cuyo objeto consiste en el mantenimiento del corredor vial que comunica la vía Puente La Libertad - Fresno.

18.1. Destacó que el Invías es una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio autónomo, encargada de construir, conservar y mantener las carreteras nacionales y extender la red vial nacional en virtud de lo previsto por el artículo 1.º de la Ley 64 de 27 de diciembre 1967³¹. En este contexto, concluyó que no existía una relación directa que vinculara al Ministerio de Transporte o que comprometiera su responsabilidad.

18.2. Agregó que el tramo comprendido entre Potro Rojo (kilómetro 5+500) y el kilómetro 26+900 ésta a cargo del Invías, y que en este caso, no existe solidaridad del Ministerio respecto de la responsabilidad que le pueda asistir a esa entidad en los hechos objeto del proceso.

18.3. Con fundamento en los anteriores argumentos, formuló como excepciones la falta de legitimación en la causa por pasiva, falta de responsabilidad del ente demandado e inexistencia de solidaridad.

19. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible³², mediante apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda, porque en su

³¹ “Por la cual se crea el Fondo Vial Nacional y se destinan sus recursos para los planes viales nacionales”.

³² Folios 241 a 248 del cuaderno principal.

criterio, los hechos que fundamentan la acción popular se refieren a funciones y competencias ajenas a esa entidad.

19.1. Destacó que el Ministerio es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables en Colombia, razón por la cual, es el encargado de fijar las políticas a nivel nacional, pero no de ejecutarlas.

19.2. Respecto a la ejecución de acciones relativas a la prevención, control y atención de desastres, afirmó que corresponden a un conjunto de entidades públicas y privadas que componen el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el cual se encuentra regulado por los Decretos 919 de 1.º de mayo de 1989³³ y 93 de 13 de enero de 1998³⁴.

19.3. Propuso como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la entidad competente para atender las pretensiones de la demanda es Corpocaldas.

20. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural³⁵, a través de apoderado especial, contestó la demanda y se opuso a las pretensiones.

20.1. Propuso como excepciones: i) falta de legitimación en la causa por pasiva con fundamento en que es competencia de la entidad formular, coordinar y adoptar políticas, planes, programas así como proyectos para el sector agropecuario, y que no tiene a cargo la ejecución de labores de prevención y atención de desastres; ii) “[...] *INEXISTENCIA DEL NEXO*

³³ “Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones”.

³⁴ “Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres”.

³⁵ Folios 256 a 267 del cuaderno principal.

CAUSAL ENTRE EL HECHO CAUSAL Y EL HECHO, OMISIÓN U OPERACIÓN ADMINISTRATIVA ENDILGADA AL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL [...]”, para fundamentarla, el apoderado especial de la entidad adujo que no se demostró la violación o amenaza de los derechos colectivos que invoca la parte actora; e iii) inepta demanda porque no se integró a la Nación.

21. El Municipio de Manizales, por conducto de apoderado especial, señaló que la vía a la que alude la demanda es nacional conforme lo prevé el Decreto 1735 de 28 de agosto de 2011³⁶, de manera que su mantenimiento le corresponde al Invías. Respecto a la atención, vigilancia y control ambiental de la zona, señaló que es competencia de Corpocaldas según lo establece el artículo 31 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993³⁷.

21.1. Propuso como excepciones la “[...] falta de legitimación por pasiva [...]” y la “[...] improcedencia de la acción popular por carencia de requisitos de procedibilidad [...]” debido a que, en su criterio, las acciones y omisiones a las que alude la demanda no son imputables al ente territorial.

22. El Instituto Nacional de Vías - Territorial Caldas³⁸, por conducto de apoderada especial, destacó que la carretera Puente La Libertad – Fresno ha sido afectada por la explotación de los recursos naturales de forma descontrolada sin que la autoridad ambiental competente haya cumplido sus funciones de prevención, así como de control.

³⁶ “Por el cual se fija la Red Nacional de Carreteras a cargo de la Nación Instituto Nacional de Vías y se adopta el Plan de Expansión de la Red Nacional de Carreteras y se dictan otras disposiciones.

³⁷ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

³⁸ Folios 313 a 327 del cuaderno 1A.

22.1. Señaló que en virtud del daño ocasionado a los lechos hídricos y la consecuente inestabilidad de los taludes, el Invías ha diseñado así como construido obras hidráulicas en la vía, y celebrado contratos con el objeto de estabilizarla. Destacó que su competencia se limita a la red vial y a la atención de emergencias que puedan afectar su operatividad.

22.2. Propuso como excepciones: i) “[...] *INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD POR PARTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS RESPECTO DE LA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS ADUCIDOS POR ACCIONANTE (Sic) [...]*” debido a que por un lado, ni la vía ni sus elementos, han actuado como generadores de los problemas de inestabilidad de los suelos y deterioro del medio ambiente y, por el otro, el Invías ha cumplido con las obligaciones a su cargo, así como respetado las normas de carácter ambiental; y ii) “[...] *CULPA EXCLUSIVA DE UN TERCERO [...]*” por considerar que la inestabilidad ambiental del sector objeto de la acción popular, obedece a la intervención antrópica, el uso inadecuado de suelos y el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales de las autoridades ambientales.

La audiencia especial de pacto de cumplimiento

23. El Tribunal Administrativo de Caldas el 12 de febrero de 2013³⁹, declaró fallida la audiencia especial de pacto de cumplimiento por la no comparecencia de los representantes de los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La sentencia impugnada

³⁹ Folios 493 y 494 *Ibidem*.

24. El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante sentencia proferida el 28 de julio de 2015⁴⁰, dispuso en su parte resolutive lo siguiente:

*[...] **Primero:** Declarar fundadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, falta de responsabilidad del ente demandado e inexistencia de solidaridad del Ministerio de Transporte, propuestas por el Ministerio de Transporte (sic); falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de nexo causal entre el hecho dañoso y el hecho, omisión u operación administrativa endilgado al Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural, propuestas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (sic); y, falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

***Segundo:** Declarar no fundados los medios exceptivos de falta de legitimación en la causa por pasiva y agotamiento de jurisdicción propuestos por Corpocaldas, falta de legitimación por pasiva e improcedencia de la acción popular por carencia de requisitos de procedibilidad propuestos por el Municipio de Manizales; inexistencia de responsabilidad por parte del instituto Nacional de Vías y culpa de un tercero, propuestos por el instituto Nacional de Vías, ineptitud de la demanda propuesto por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

***Tercero:** Declarar que el Instituto Nacional de Vías, el Municipio de Manizales y la Corporación Autónoma Regional de Caldas, son responsables de la amenaza de los derechos colectivos i) goce del de (sic) un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; ii) la existencia de un equilibrio ecológico y el 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; iii) el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; iv) la seguridad y salubridad públicas; v) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; vi) el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; vii) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y, viii) la realización de las construcciones,*

⁴⁰ Folios 1060 a 1082 del cuaderno de apelación.

edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, acorde con las consideraciones que anteceden a la presente providencia.

Cuarto: Ordenar al Instituto Nacional de Vías-INVÍAS para que realice mantenimiento, conservación y señalización de la vía Potro Rojo-Letras (Kilómetro 5+500 hasta el Kilómetro 26+900) en los tramos viales donde no ha intervenido, en un término de dos años, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.

Quinto: Ordenar al Municipio de Manizales y a Corporación Autónoma Regional de Caldas-CORPOCALDAS para que de manera conjunta y acorde con sus competencias, realicen la recuperación integral de los cauces del sector, la fauna, flora, vegetación mediante el restablecimiento de los bosques que fueron intervenidos, permitiendo el restablecimiento del equilibrio ambiental propio de estos ecosistemas de páramo, mediante una agenda de gestión ambiental y controles periódicos aplicados por los organismos ambientales, con los compromisos que competen a los demás organismos públicos y privados involucrados, y se garantice el buen uso del suelo, para lo cual tienen tendrán (sic) un (1) año contado a partir de la ejecutoria de la sentencia.

Sexto: Ordenar al Municipio de Manizales que realice un monitoreo permanente y lleve un registro de las lluvias diarias acumuladas en el sector, a fin de detectar si se presenta un incremento significativo, dando las respectivas señales de alerta.

Séptimo: Negar las demás pretensiones de la presente acción, conforme las consideraciones expuestas [...].”

25. El *A quo*, de forma preliminar, advirtió que la solicitud de nulidad procesal propuesta por el coadyuvante no se fundamenta en ninguna de las causales previstas en el artículo 133 del Código General del Proceso⁴¹.

26. Para adoptar la decisión de fondo, se refirió a las competencias asignadas a cada una de las entidades accionadas, y concluyó que los municipios y las corporaciones autónomas regionales tienen funciones

⁴¹ Ley 1564 de 12 de julio 2012.

legales específicas en materia de prevención y atención de desastres, en especial, la elaboración de programas para la mitigación del riesgo.

27. Respecto al Invías, sostuvo que tiene a su cargo la ejecución de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primarias y terciarias.

28. El Tribunal *A quo*, con fundamento en lo anterior, declaró fundadas las excepciones de “[...] *falta de legitimación en la causa por pasiva, falta de responsabilidad del ente demandado e inexistencia de solidaridad [...]*” propuestas por el Ministerio de Transporte; “[...] *falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia del nexo causal entre el hecho dañoso y el hecho (sic) [...]*” formuladas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y la “[...] *Falta de legitimación en la cusa por pasiva [...]*” propuesta por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

29. El Tribunal *a quo*, luego de valoradas las pruebas documentales y testimoniales obrantes en el plenario, sostuvo que en el tramo vial Puente La Libertad y Letras en la vía Manizales – Bogotá se han presentado varios deslizamientos que generan un “[...] *peligro inminente tanto para los habitantes del sector como los que transitan allí [...]*”.

30. Consideró que ello es consecuencia de la explotación inadecuada de los recursos naturales y que a pesar que el Municipio de Manizales, la Corporación Autónoma Regional de Caldas y el Instituto Nacional de Vías habían adelantado diferentes acciones con el fin de recuperar la estabilidad de los terrenos, se requiere la adopción de medidas más eficaces para mitigar el riesgo.

31. Según el *A quo*, resulta indispensable que el ente territorial y Corpocaldas procedan a la recuperación integral de los cauces del río, de la fauna y la flora, mediante la restitución de los bosques intervenidos, permitiendo así “[...] el restablecimiento del equilibrio ambiental propio de estos ecosistemas de páramo [...]”.

32. Como consecuencia de lo anterior, ordenó que dicha recuperación debe efectuarse en el término no mayor a un año desde la ejecutoria de la sentencia; asimismo, que el Municipio de Manizales debe realizar un monitoreo permanente y un registro de lluvias diarias acumuladas en el sector, con el fin de detectar su incremento significativo y emitir señales tempranas de alerta.

33. Además, ordenó al Invías que realice el mantenimiento, conservación y señalización de la vía Potro Rojo-Letras (Kilómetro 5+500 hasta el kilómetro 26+900).

Recursos de apelación

34. La Sala procede a realizar un resumen de los argumentos expuestos en las impugnaciones presentadas por el coadyuvante de la parte actora⁴², la Corporación Autónoma regional de Caldas⁴³, el Instituto Nacional de Vías⁴⁴ y el Municipio de Manizales⁴⁵ contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas el 28 de julio de 2015⁴⁶.

⁴² Impugnación visible a folio 1089 del cuaderno de apelación.

⁴³ Impugnación visible a folios 1090 a 1096 *Ibidem*.

⁴⁴ Impugnación visible a folios 1097 a 1109 *Ibidem*.

⁴⁵ Impugnación visible a folios 1110 a 1119 *Ibidem*.

⁴⁶ Providencia obrante a folios 1060 a 1082 *Ibidem*.

35. El señor Javier Elías Arias Idarraga, coadyuvante de la parte actora⁴⁷, solicitó se modifique la decisión de primera instancia para que se ordene cumplir las órdenes en 6 meses “[...] y no en 2 años pues se tipificaría art. 2359 CC (sic) y se expone a la comunidad al agravio [...]”.

36. La Corporación Autónoma Regional de Caldas⁴⁸, por conducto de apoderado especial, impugnó la sentencia proferida, en primera instancia, por cuanto consideró, que de acuerdo con el acervo probatorio obrante en el proceso, se acreditó que la degradación de la zona y la pérdida del equilibrio ecológico en el sector “[...] acaeció como consecuencia de un proceso que data de muchos años atrás, cuando ni siquiera existía mi representada, situación que no fue objeto de análisis alguno en el fallo objeto de alzada, providencia que a contrario sensu reconoce la adopción de medidas efectivas tendientes a la recuperación de recursos naturales, razón por la cual no resulta coherente ni congruente la decisión adoptada en sede A quo [...]”.

36.1. Para Corpocaldas, la orden consistente en la recuperación integral de los cauces del sector resulta imposible porque la problemática ambiental obedece a un proceso iniciado varios años atrás y además, ésta debe ser resultado de la dinámica propia de los recursos naturales. Con fundamento en lo anterior, también consideró que el tiempo otorgado por el A quo, en la sentencia impugnada, no es suficiente.

36.2. De igual forma, afirmó que se demostró que Corpocaldas actuó conforme a la ley, y que la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda “[...] devino exclusivamente de omisiones en el control de la

⁴⁷ Coadyuvancia admitida mediante auto proferido el 15 de enero de 2013, Folios 482 y 482 vto. del cuaderno 1A.

⁴⁸ Impugnación visible a folio 1092 a 1096

gestión del uso de suelo, la protección del espacio público y una deforestación que data de muchos años atrás, que tampoco se va a recuperar en el precario término de un año, de donde es preciso señalar que no existe nexo causal entre tales omisiones y el ámbito funcional entregado a mi representada por el ordenamiento jurídico [...]”.

37. El Instituto Nacional de Vías – Invías, mediante apoderado especial, señaló que se demostró con los contratos suscritos por dicha entidad, la oportuna intervención de la vía Puente La Libertad – Fresno con el objeto de brindar seguridad a todos los usuarios de ésta.

37.1. Manifestó que los problemas que se presentan en la vía son consecuencia del mal uso del suelo por parte de los propietarios de los predios ubicados en la zona afectada, toda vez que los han destinado a actividades como la ganadería y pastoreo.

37.2. Agregó que ni la autoridad ambiental ni el Municipio impusieron sanciones administrativas o ambientales en contra de los propietarios de los predios que han favorecido los procesos erosivos.

37.3. Según el Invías, del análisis de las pruebas se concluye que esa entidad ha llevado a cabo diversas obras para el restablecimiento vial y la estabilización de los sectores afectados. Por ello, en su criterio, frente a las pretensiones de restablecimiento del tendido vial, se configuró el fenómeno jurídico de carencia actual de objeto por hecho superado.

37.4. Finalmente, respecto de la recuperación integral de las cuencas, microcuencas y humedales, sostuvo que las medidas que deben implementarse tampoco son competencia del INVÍAS debido a que deben ser ejecutadas por los propietarios de los predios.

38. El Municipio de Manizales⁴⁹, actuando a través de apoderado especial, impugnó la sentencia proferida, en primera instancia, con fundamento en que el *A quo* desconoció que dicho ente territorial había adelantado todas las actuaciones pertinentes con el fin de contrarrestar el riesgo. Sostuvo que en efecto, el ente territorial y la Corporación Autónoma Regional de Caldas han declarado reservas forestales, restringido el uso del suelo y llevado a cabo estudios para atender la problemática ambiental.

38.1. Resaltó que se encuentra probado, mediante el oficio núm. 1876 GED 41310-14 de 30 de diciembre de 2014, que el ente territorial mantenía un registro de lluvias en la zona a través de la estación hidrometeorológica ubicada en una de las microcuencas del sector, operada por el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional.

38.2. De igual forma, agregó que a pesar de no haberse evidenciado nuevos puntos críticos en la vía, seguían trabajando de manera articulada con la Policía de Carreteras con el fin de coordinar posibles cierres cuando exista la necesidad de ello.

38.3. Adujo que la acción impetrada era improcedente toda vez que logró demostrarse que la administración municipal, mediante la OMPAD hoy Unidad de Gestión de Riesgo, había adelantado todas las acciones necesarias para conjurar la problemática planteada por la parte actora.

⁴⁹ Folios 1110 a 1115

38.4. Concluyó su intervención solicitando que se confirme la decisión impugnada ante la ausencia de vulneración de los derechos colectivos invocados por los demandantes.

Solicitudes de nulidad presentadas por el coadyuvante de la parte actora

39. El coadyuvante de la parte actora, en el recurso de apelación, presentó solicitud de nulidad “[...] *por falta de competencia pues al ser YO COADYUVANTE, no se pudo declarar fundado el impedimento de los magistrados; pido nulidad de la sentencia y requiero una seguridad jurídica POCAS VECES DADA a fin de saber si como coadyuvante soy o no parte. [...]. Pido nulidad insaneable pues nunca fui citado al pacto (sic) nulidad del fallo pues quien lo realiza no tiene competencia para hacerlo ya que quien tiene que fallar es el juzgador A quo a fin de garantizar jurisdicción perpetua [...]*”⁵⁰.

40. El coadyuvante presentó nueva solicitud de nulidad⁵¹, el 21 de enero de 2016, en los siguientes términos:

“[...] pido nulidad insaneable de todo lo actuado, pues el impedimento del tribunal (sic) en Caldas NO pudo prosperar y debía continuar conociendo de la A (sic) popular sin perder competencia; pues 3 interviniente como coadyuvante y no soy parte.

Favor dar seguridad jurídica, sobre si cuando coadyuvo soy parte o no, pues el Mag. Guillermo Vargas Ayala, dice que soy 3 interviniente y no parte, empero ud. dice que soy 3 interviniente y no parte y separa a los magistrados en Caldas.

⁵⁰ Folio 1089

⁵¹ Folio 1169

*Pido nulidad al violar el art. 21 ley 472/98 y no informar a la comunidad por parte del A quo, como se lo ordena la ley 472/98.
Favor apostar (sic) postura en exp AP 17001 2331 000 2011 00293 01
Guillermo Vargas y 17001 33 31 003 2009 01499 01 Mag. María
Claudia Rojas Lasso.*

La nulidad se presenta en cualquier momento y pido sanear de oficio las nulidades que perciba la operadora judicial [...]

Actuación en segunda instancia

41. El Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 9 de noviembre de 2015⁵², admitió los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia proferida, en primera instancia, por la Corporación Autónoma Regional de Caldas, el Instituto Nacional de Vías, el Municipio de Manizales y el coadyuvante Javier Elías Arias Idarraga.

42. El Despacho, por auto proferido el 30 de noviembre de 2015⁵³, ordenó correr traslado a las partes para que en el término de diez (10) días, presentaran sus alegatos de conclusión, y al Procurador Delegado ante esta Corporación con el fin que rindiera concepto.

43. Encontrándose el expediente al Despacho para decidir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida, en primera instancia, se consideró necesario decretar pruebas acerca del cumplimiento de la medida cautelar.

44. Por tal motivo, el Despacho Sustanciador, mediante auto proferido el 11 de diciembre de 2017⁵⁴, ordenó oficiar i) al Alcalde del Municipio de

⁵² Auto visible a folio 1128 del cuaderno de impugnación.

⁵³ Auto visible a folio 1135 Ibidem.

⁵⁴ Folios 1121 a 1224

Manizales y al Director de Corpocaldas, para que de manera conjunta, se sirvan rendir concepto técnico, acerca de las labores que, en el ámbito de sus respectivas competencias funcionales, han realizado en la vía Manizales – Bogotá; ii) al Director de Corpocaldas para que rinda informe técnico sobre las visitas técnicas y los controles periódicos que ha realizado, así como de las medidas institucionales adoptadas para mitigar los procesos erosivos y los demás factores de riesgo ambiental; y iii) al Director del Invías para que presente informe técnico en relación con el estado de la implementación del Plan de Contingencia y las labores de mantenimiento, conservación y señalización de la vía Manizales-Bogotá.

45. Las entidades requeridas allegaron los informes técnicos solicitados, visibles a folios 1241 a 1281 del cuaderno principal núm. 1 y 1272 a 1322 del cuaderno principal núm. 2. La Sala tendrá en cuenta los elementos de juicio suministrados al efectuar el análisis del caso concreto.

Alegatos de conclusión

46. La Sala observa que en esta instancia procesal, allegaron alegatos de conclusión la Corporación Autónoma Regional de Caldas y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Asimismo, el Procurador Delegado ante esta Corporación rindió concepto de fondo.

47. La Corporación Autónoma Regional de Caldas, por conducto de apoderado especial, presentó alegatos de conclusión⁵⁵ en los que reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

47.1 Sostuvo que se demostró que, en el ámbito funcional, ha cumplido con sus obligaciones en relación con la atención de la problemática expuesta en la demanda.

47.2 Señaló que los fenómenos de inestabilidad que se han presentado en la vía Bogotá – Manizales obedecen por un lado, a causas naturales teniendo en cuenta las extensas longitudes de ladera, las deficiencias en la resistencia en los terrenos por su composición, la torrencialidad de los cauces, así como a la presencia de arbustos muy pesados sobre la corona de taludes adyacentes a la vía y, por el otro, a causas antrópicas por el incremento del cambio de la composición del paisaje de bosques a potreros, la excavación en la base de los taludes y sobre-empinamiento de estos durante el proceso de construcción de las vías y deficiencia en las obras destinadas al control de las aguas lluvias, entre otros.

47.3 También se refirió a las actividades que adelantó para la conservación ambiental. En relación con el mantenimiento y obras necesarias para el sostenimiento y reparación de la vía, así como el control del uso del suelo, adujo una vez más, que la Corporación carecía de competencia.

47.4 Igualmente, resaltó que el *A quo* ordenó en el numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia impugnada, el restablecimiento de los ecosistemas de páramo sin tener en cuenta que, conforme a la

⁵⁵ Folios 1137 a 1163 del cuaderno de impugnación.

reglamentación expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los páramos se encuentran ubicados a una altura aproximada de 3700 metros sobre el nivel del mar.

47.5 Adujo que la vulneración de los derechos e intereses colectivos deviene exclusivamente de las omisiones de control sobre el uso de suelo, la falta de protección del espacio público y de la deforestación que data de muchos años atrás.

48. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁵⁶, a través de apoderada especial, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda relacionados con la falta de competencia para atender las pretensiones de la demanda, comoquiera que de conformidad con el artículo 58 de la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998⁵⁷, su función se ciñe a la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural.

Concepto de Ministerio Público

49. El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa ante el Consejo de Estado, rindió concepto dentro del trámite de la acción popular en segunda instancia⁵⁸.

49.1. Puso de presente que de conformidad con la ley, las corporaciones autónomas regionales y los entes territoriales tienen la obligación de llevar a

⁵⁶ Folios 1164 a 1167 *Ibidem*.

⁵⁷ "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

⁵⁸ Folios 1171 a 1193

cabo programas para la mitigación de riesgos, mientras que al Invías le corresponde la ejecución de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de infraestructura no concesionada a la Red Vial Nacional de carretera primaria y terciaria, férrea y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Transporte. Así las cosas, para el Ministerio Público, no son de recibo los argumentos de los apelantes que se refieren a la falta de competencia.

49.2. En seguida se refirió a las pruebas que obran en el plenario y concluyó que “[...] *comparte el cuidadoso y estricto análisis probatorio anteriormente transcrito, realizado por el Tribunal Administrativo de Caldas [...]*”.

49.3. Asimismo, consideró que el Invías ha llevado acabo múltiples obras que permitieron recuperar la vía y que los deslizamientos disminuyeron en relación con años anteriores; sin embargo, en su criterio, quedan pendientes por intervenir puntos críticos debido a la falta de presupuesto.

49.4. Respecto a las solicitudes de nulidad formuladas por el coadyuvante Javier Elías Arias Idarraga, afirmó que estas no se fundamentan en las causales de nulidad previstas en la ley, tal como lo consideró el *A quo*.

49.5. Por lo expuesto, esa Procuraduría Delegada considera que la sentencia proferida, en primera instancia, debe ser confirmada.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia de la Sala

50. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 16⁵⁹ de la Ley 472, 129⁶⁰ del Código Contencioso Administrativo, CCA⁶¹, y 13 del Acuerdo 58 de 15 de septiembre de 1999, modificado por el artículo 1.⁶² del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003⁶³, esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas en primera instancia por los tribunales administrativos, en el trámite de las acciones populares.

51. Agotados los trámites inherentes a la acción popular de que trata este asunto y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a proferir la sentencia correspondiente.

Requisitos para la procedencia del recurso de apelación presentado por coadyuvantes en acciones populares

⁵⁹ “[...] ARTÍCULO 16.- COMPETENCIA. De las Acciones Populares conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el Juez de primera instancia [...]

Parágrafo. Hasta tanto entren en funcionamiento los juzgados administrativos, de las acciones populares interpuestas ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa conocerán en primera instancia los Tribunales Contencioso Administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado [...].”

⁶⁰ “[...] ARTÍCULO 129. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA. Subrogado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión. El grado jurisdiccional de consulta se surtirá en los eventos de que trata el artículo 184 de este Código. [...]”

⁶¹ Decreto 001 de 2 de enero de 1984 “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.”

⁶² “[...] ARTÍCULO 1. Distribución de negocios entre las secciones. El artículo 13 del Acuerdo Núm. 58 de 1999, por el cual se expidió el reglamento del Consejo de Estado, quedará así:

Artículo 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES.

Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus Secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: Sección Primera: [...]7-. Las acciones populares con excepción de las que se atribuyan a la sección tercera de lo Contencioso Administrativo [...]”.

⁶³ “Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado”:

52. Tratándose de acciones populares, el artículo 24 de la ley 472 faculta a toda persona natural o jurídica para coadyuvar las pretensiones de la demanda, toda vez que la suerte del proceso no solo puede afectar a quien ostenta formalmente la condición de parte demandante sino a todo miembro de la comunidad, sin que sea menester que medie una relación con quien comparece al proceso.

53. Lo anterior conlleva a que la relación sustancial exigida como condición de aplicación de la intervención adhesiva en la legislación procesal civil, no sea requisito en las acciones populares, no sólo porque la norma especial no lo exige, sino -fundamentalmente- porque se trata de una acción pública cuyo interés jurídico tutelado es de carácter colectivo y no individual.

54. En consecuencia, este interviniente accesorio no actúa para sostener razones de un derecho ajeno o particular sino, por el contrario para ayudar en la defensa de un derecho cuyo titular es toda la comunidad, sin que exista un interés económico, sino de carácter eminentemente público, propio de la naturaleza este medio de control.

55. La Sala considera que lo anterior no significa que como el interés jurídico que mueve tanto a la parte actora como a su coadyuvante no es otro que la defensa de los derechos e intereses colectivos, éste último pueda establecer en su escrito de impugnación una nueva demanda con pretensiones y derechos distintos a los planteados por la parte actora, toda vez que no consultaría la finalidad de la coadyuvancia, perfilada justamente para contribuir, asistir o ayudar a la consecución de la defensa de los derechos colectivos invocados. Así las cosas, **la legitimación del coadyuvante en este tipo de acciones colectivas es limitada.**

56. Así lo ha señalado esta Corporación⁶⁴:

*“[...] Las facultades del coadyuvante también en estas acciones constitucionales se contraen, entonces, a **efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, toda vez que no se trata de un sustituto procesal que actúa a nombre propio, sino un interviniente secundario y como parte accesorio**, como certeramente apunta el profesor Devis Echandía,⁶⁵ **no puede hacer valer una pretensión diversa en el juicio.**”*

*De ahí que tratándose del coadyuvante en lo activo, **éste pueda en su escrito reforzar** los argumentos presentados en la demanda, para lo cual -por supuesto- podrá pedir la práctica de pruebas, participar en su recepción, proponer recusaciones, **interponer recursos**, discutir los alegatos de la parte contraria etc. (Destaca la Sala) [...]”*

57. Se tiene entonces que el coadyuvante es un tercero que coopera y ayuda con el interés de un desenlace favorable del proceso, pero no se trata *“[...] de una nueva demanda del coadyuvante que amplíe el objeto del proceso, sino de su intervención en la cuestión trabada entre las partes, dirigida a favor de una de ellas [...]”*⁶⁶.

58. Lo anterior significa que, como lo ha manifestado en reiteradas ocasiones esta Corporación⁶⁷, tratándose del recurso de apelación interpuesto por los coadyuvantes, este tiene que guardar estrecha relación con las pretensiones iniciales de la parte actora y la defensa de los derechos e intereses colectivos invocados por el mismo en su escrito de demanda. En

⁶⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P.: Ruth Stella Correa Palacio, Sentencia de trece (13) de agosto de dos mil ocho (2008). Radicación número: 25000-23-27-000-2004-00888-01(AP).

⁶⁵ Devis Echandía, Hernando, *Nociones generales de derecho procesal civil*, Aguilar, Madrid, 1966, p. 431.

⁶⁶ MORALES, *ibíd.* p. 266

⁶⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Alberto Yepes Barreiro, sentencia de 10 de Abril de 2014, Radicación número: 17001-33-31-003-2009-00121-01(AP); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de octubre 28 de 2010, Expediente 2005-00521-01, M.P. María Elizabeth García González; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: William Giraldo Giraldo, sentencia de 4 de junio de 2009. Radicado número: 44001233100020060062201

efecto, los coadyuvantes se encuentran legitimados para impugnar la sentencia proferida por el Tribunal, en primera instancia, con base en lo dispuesto por el artículo 71 del Código General de Proceso, aplicable al caso por disposición expresa del artículo 44 de la Ley 472, según el cual, el coadyuvante puede efectuar todos los actos procesales permitidos a las partes a que ayuda.

59. El Consejo de Estado sobre la improcedencia de perseguir un interés diverso a las pretensiones de la demanda por parte de los coadyuvantes, ha señalado⁶⁸:

*“[...] A diferencia del proceso civil el coadyuvante en acciones populares no tiene la carga de aducir los medios de prueba que acrediten el interés que tiene para intervenir en el proceso, vale decir, acreditar la existencia de la relación sustancial que sólo es exigida por el artículo 52 del CPC, pero no por la ley 472. Lo anterior, sin embargo, **no significa que como el interés jurídico que mueve tanto al actor como a su coadyuvante no es otro que la defensa de lo colectivo, éste último pueda establecer a su criterio una nueva demanda con pretensiones y derechos distintos a los planteados por el escrito de demanda, pues ello no consultaría la finalidad de la coadyuvancia [...]**”.*

60. Para el caso en concreto, la Sala observa que la apelación presentada por el coadyuvante de la parte actora se relaciona con el objeto del litigio, en tanto su inconformidad se fundamenta en el término otorgado en la sentencia proferida, en primera instancia, a las entidades accionadas para el cumplimiento de las órdenes judiciales. En efecto, la Sala estudiará estos argumentos en el acápite pertinente.

⁶⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P.: Ruth Stella Correa Palacio, Sentencia de trece (13) de agosto de dos mil ocho (2008). Radicación número: 25000-23-27-000-2004-00888-01(AP).

Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular

61. El artículo 88 de la Constitución Política dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección “[...] *de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]*”.

62. En desarrollo de la norma constitucional, el legislador expidió la Ley 472 que en su artículo 2º define las acciones populares como “[...] *los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]*” que 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 [...]*”.

63. Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

64. Conforme con lo anterior, los supuestos sustanciales para que proceda el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos son: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

65. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó lo siguiente:

*“[...] Acorde con el inciso 2 del artículo 3 de la Ley 472 de 1998, el objeto de la acción popular radica **en 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 ello fuere posible.***

*Por su parte, el artículo 9 de la misma disposición prevé que tal instrumento **procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares***

*[...] Esta Corporación ha recalcado que además de que se presente **a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses [...]** Cabe anotar que las acciones populares tienen carácter restitutorio, es decir, buscan, cuando ello fuere posible, volver las cosas al estado anterior a la violación del derecho, toda vez que su objeto radica en proteger de manera efectiva el interés colectivo, razón por la cual **corresponde al juez determinar si es posible dicho restablecimiento, porque de no serlo procede una indemnización, teniendo claro que la acción popular no persigue un beneficio pecuniario [...]** Dentro de este contexto la acción popular se encuentra vinculada estrechamente con el principio de solidaridad consagrado en la Constitución Política, esto es, que constituye un mecanismo por medio del cual los ciudadanos intervienen en las decisiones que los afectan para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado [...]. Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial.*

*En efecto, esta Sección ha indicado que esta acción constitucional **es autónoma y principal**, no es viable que se formulen reparos para su ejercicio, diferentes a los que corresponden a las reglas procesales propias para su admisibilidad (artículo 18 ley 472 de 1998); por consiguiente, no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias, por cuanto la acción popular tiene como objetivo específico y puntal el proteger a los derechos o intereses colectivos invocados con la demanda [...]. Es de resaltar que*

la acción popular puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. Empero, ha destacado la Sala que quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es el actor quien en la demanda, fija el litigio [...] la Sala encuentra el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, el cual permite el decreto de medidas cautelares de oficio o a petición de parte, antes de notificada la demanda o en cualquier estado del proceso, con el propósito de prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiese causado. Aunado a ello, el artículo 26 ibídem, señala que contra el auto que ordena dichas medidas proceden los recursos de reposición y apelación, los cuales deben ser concedidos en el efecto devolutivo. Los intereses colectivos suponen la restitución de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado de personas. [...]”⁶⁹ (Destaca la Sala).

66. Esta Sala resalta que conforme a los artículos 1, 2, 4 y 9 de la citada Ley 472, la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “toda persona” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y,

⁶⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, Radicación núm. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).

eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, finalmente, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al Legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

67. Finalmente, es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 y corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

Planteamiento de los problemas jurídicos

68. Corresponde a la Sala resolver los recursos de apelación presentados por el Municipio de Caldas, la Corporación Autónoma Regional de Caldas, el Instituto Nacional de Vías y el coadyuvante de la parte actora y, para ello, debe ocuparse de determinar:

- i) Si el Municipio de Caldas, la Corporación Autónoma Regional de Caldas y el Instituto Nacional de Vías vulneraron o amenazaron los derechos colectivos previstos en los literales a), c), d), g), h), j), l) y m) del artículo 4.º de la Ley 472.
- ii) Si el Municipio de Caldas, la Corporación Autónoma Regional de Caldas y el Instituto Nacional de Vías han llevado a cabo las acciones necesarias para proteger los derechos colectivos referidos en el literal anterior.
- iii) Si el plazo concedido por el *A quo* en la sentencia proferida, en primera instancia, para el cumplimiento de las órdenes debe ser reducido a seis (6) meses.

Caso Concreto

69. El Tribunal Administrativo de Caldas, profirió sentencia de primera instancia el 28 de julio de 2015, a través de la cual amparó los derechos colectivos relativos al goce de un ambiente sano; la existencia de un equilibrio ecológico y el aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las 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; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la seguridad y salubridad públicas; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

70. Lo anterior porque encontró probada la explotación inadecuada de los recursos naturales en el sector objeto de la demanda y graves situaciones relacionadas con la inestabilidad de terrenos que ocasionan deslizamientos.

71. En consecuencia, le ordenó al Municipio de Manizales, a la Corporación Autónoma Regional de Caldas y al Instituto Nacional de Vías la

adopción de varias medidas para la recuperación del medio ambiente y la prevención de desastres⁷⁰.

⁷⁰ “[...] Primero: Declarar fundadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, falta de responsabilidad del ente demandado e inexistencia de solidaridad del Ministerio de Transporte, propuestas por el Ministerio de Transporte (sic); falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de nexo causal entre el hecho dañoso y el hecho, omisión u operación administrativa endilgado al Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural, propuestas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (sic); y, falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Segundo: Declarar no fundados los medios exceptivos de falta de legitimación en la causa por pasiva y agotamiento de jurisdicción propuestos por Corpocaldas, falta de legitimación por pasiva e improcedencia de la acción popular por carencia de requisitos de procedibilidad propuestos por el Municipio de Manizales; inexistencia de responsabilidad por parte del Instituto Nacional de Vías y culpa de un tercero, propuestos por el Instituto Nacional de Vías, ineptitud de la demanda propuesto por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Tercero: Declarar que el Instituto Nacional de Vías, el Municipio de Manizales y la Corporación Autónoma Regional de Caldas, son responsables de la amenaza de los derechos colectivos i) goce del de (sic) un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; ii) la existencia de un equilibrio ecológico y el 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; iii) el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; iv) la seguridad y salubridad públicas; v) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; vi) el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; vii) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y, viii) 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, acorde con las consideraciones que anteceden a la presente providencia.

Cuarto: Ordenar al Instituto Nacional de Vías-INVÍAS para que realice mantenimiento, conservación y señalización de la vía Potro Rojo-Letras (Kilómetro 5+500 hasta el Kilómetro 26+900) en los tramos viales donde no ha intervenido, en un término de dos años, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.

Quinto: Ordenar al Municipio de Manizales y a Corporación Autónoma Regional de Caldas-CORPOCALDAS para que de manera conjunta y acorde con sus competencias, realicen la recuperación integral de los cauces del sector, la fauna, flora, vegetación mediante el restablecimiento de los bosques que fueron intervenidos, permitiendo el restablecimiento del equilibrio ambiental propio de estos ecosistemas de páramo, mediante una agenda de gestión ambiental y controles periódicos aplicados por los organismos ambientales, con los compromisos que competen a los demás organismos públicos y privados involucrados, y se garantice el buen uso del suelo, para lo cual tienen tendrán (sic) un (1) año contado a partir de la ejecutoria de la sentencia.

Sexto: Ordenar al Municipio de Manizales que realice un monitoreo permanente y lleve un registro de las lluvias diarias acumuladas en el sector, a fin de detectar si se presenta un incremento significativo, dando las respectivas señales de alerta.

72. Ahora bien, las entidades condenadas, en síntesis, consideraron en los recursos de apelación que no han contribuido al daño ambiental ni a los deslizamientos. Además, destacaron la adopción de medidas que, en su criterio, permitieron controlar y evitar desastres.

73. Por su parte, el coadyuvante alegó que el término concedido a las entidades para el cumplimiento de la sentencia proferida, en primera instancia, debe reducirse a seis (6) meses.

Marco normativo internacional en materia de Derecho Ambiental

74. En el orden internacional existen una serie de instrumentos normativos que hacen parte del derecho ambiental que tienen por objeto proteger el ambiente y los recursos naturales.

75. Dentro de los primeros instrumentos se encuentran la Declaración de Estocolmo, adoptada en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, el 16 de junio de 1972, y la Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la Resolución 37/7 en 1982 “[...] como norma ética con respecto a la protección del medio humano y a la conservación de los recursos naturales [...]”.

76. Con la formación del nuevo orden jurídico internacional ambiental, los principios se encuentran en la Declaración de Río de Janeiro, adoptada el 14

Séptimo: Negar las demás pretensiones de la presente acción, conforme las consideraciones expuestas [...]”. (Cfr. folios 1081 a 1082)

de junio de 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y, la cual tiene como objetivo, como se establece en su preámbulo, instituir una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas; y procurar alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial y, en el año de 2002, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible que tiene fundamento en los principios de los derechos humanos universales y tiene por objeto impulsar el desarrollo sostenible desde diversas perspectivas (económica, social y ambiental).

77. Los principios de la Declaración de Río de Janeiro se aplican en el ordenamiento jurídico colombiano, por virtud de lo dispuesto en el artículo 9º de la Constitución Política, según el cual “[...] *Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia [...]*”; al igual que lo señalado en el artículo 226 *ibidem* dado que el Estado Colombiano debe promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre las bases de la equidad, reciprocidad y conveniencia y, por cuanto los aceptó como vinculantes por virtud de lo dispuesto en el numeral 1.º del artículo 1.º de la Ley 93 de 22 de diciembre de 1993⁷¹.

⁷¹ “Por medio del cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”

78. En efecto, el artículo 1.º *ibidem* sobre los principios generales ambientales dispone que “[...] *La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios:*

El proceso económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Rio de Janeiro de junio de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo [...].”

Tratados internacionales

79. En este mismo sentido, se tienen una serie de tratados internacionales fundamentales con vocación universal, con el objeto de proteger el medio ambiente y los recursos naturales, como:

79.1. **La Convención de Viena para la protección de la capa de ozono**⁷² que, en su artículo 2º, dentro de las obligaciones generales, establece que “[...] *Las Partes tomaran las medidas apropiadas, de conformidad con las disposiciones del presente Convenio y de los protocolos en vigor en que sean parte, para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono [...].”*

79.2. **La Convención sobre diversidad biológica**⁷³ que en su artículo 2º dispone como fin “[...] *la conservación de la diversidad biológica, la utilización*

⁷² Adoptada el 22 de marzo de 1985, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 30 de 1990, con decreto de promulgación núm. 114 de 1992 y en vigor para Colombia desde el 14 octubre 1990.

⁷³ Adoptada el 5 de junio de 1992, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 165 de 9 de noviembre de 1994, declaradas exequibles por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-

sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada [...]”.

79.3. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático⁷⁴ que en su artículo 2º establece como el objetivo último “[...] de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible [...]”.

79.4. La Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación⁷⁵, cuyo objetivo es proteger el medio ambiente y la salud humana contra los efectos nocivos

519 de 1994, promulgada por medio del Decreto 205 de 1996 y en vigor para Colombia desde el 26 febrero de 1995.

⁷⁴ Adoptada el 9 de junio de 1992, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 164 de 1994, declaradas exequibles por la Corte Constitucional por la Sentencia C-073 de 1995, promulgada por el Decreto 2081 de 1995 y en vigor para Colombia desde el 22 de marzo de 1995.

⁷⁵ Adoptada el 16 de septiembre de 1989, aprobada por el Congreso Nacional mediante la Ley 253 de 9 de enero de 1996, declarados condicionalmente exequibles por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-377 de 1996, promulgado por el Decreto 2061 de 1999 y en vigor para Colombia desde el 31 de marzo de 1997.

derivados de la generación, el manejo, los movimientos transfronterizos y la eliminación de los desechos peligrosos y otros desechos.

80. Estos tratados internacionales han sido complementados por una serie de protocolos, enmiendas y acuerdos, entre los cuales se pueden mencionar el Protocolo de Montreal⁷⁶ de 1986 relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono, Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Montreal, el veintinueve (29) de enero de dos mil (2000)⁷⁷; el Protocolo de Kioto⁷⁸ de 1997 relacionado con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que causan calentamiento global, y el Acuerdo de París de 2015⁷⁹, instrumentos que tienen vocación de universalidad.

Marco constitucional

La Constitución Política de Colombia

81. La Constitución Política de 1991 es una Constitución Ecológica como quiera que sobre el particular hay más de 30 disposiciones Constitucionales que desarrollan la materia, entre los cuales se destacan los artículos 8.º, 58, 79, 80 y 95 que prevén: i) la obligación del Estado y de las personas de

⁷⁶ Aprobado por Colombia mediante la Ley 29 de 28 de diciembre de 1992. Declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-379 de 1993. Este instrumento comprende las enmiendas: i) Enmienda de Londres de junio 29 de 1990; ii) Enmienda de Copenhague de 25 de noviembre de 1992; iii) Enmienda de Montreal de 17 de septiembre de 1997; iv) Enmienda de Beijing de 3 de diciembre de 1999.

⁷⁷ Su aprobación se surtió por medio de la Ley 740 de 24 de mayo de 2002, promulgada por el Decreto 132 de 21 de enero de 2004 y declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-071 de 2003.

⁷⁸ Colombia aprobó el Protocolo de Kioto mediante la Ley 629 de 27 de diciembre de 2000, declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-860 de 15 de agosto de 2001 y en vigor para Colombia.

⁷⁹ Adoptado el 12 de diciembre de 2015, aprobado por Colombia mediante la Ley 1844 de 14 de julio de 2017 y declarados exequibles por la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-021 de 2018.

proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

82. Estos preceptos previamente referidos concentran los atributos principales en relación con el medio ambiente que se manifiestan en otros artículos constitucionales, de ahí que el análisis de este bien jurídico superior se efectúe desde tres perspectivas (i) como un derecho de las personas, (ii) un servicio público y, (iii) un principio que permea el ordenamiento jurídico en su integridad, dado que asigna facultades e impone compromisos a las autoridades así como a los particulares, en aras de su protección adquiriendo, de esa forma, un carácter de objetivo social.

Desarrollos jurisprudenciales constitucionales

83. La relevancia trascendental que la Carta Política le confirió al medio ambiente se revela *prima facie* por la cantidad de postulados que regulan la materia y los mecanismos para protegerlo, es por ello que como fue precisado, se le ha denominado “*Constitución Ecológica*”⁸⁰, aspecto sobre el cual la H. Corte Constitucional ha efectuado las siguientes precisiones⁸¹:

⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 1994, Actores: María de Jesús Medina Pérez y Otros M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1998, Actores: Luis Fernando Macías Gómez y Luis Roberto Wiesner

“[...] La Constitución de 1991 consagró derechos y deberes en torno al ambiente. Ello le ha merecido el calificativo de ser una Constitución ecológica, tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional desde la Sentencia T-411 de 1992; lo que se deriva de una lectura sistemática, axiológica y finalista de diferentes artículos de la Constitución. Entre estos se cuentan los siguientes: 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (educación para la protección del ambiente), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas), 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado); entre otros.

Así pues, por un lado, en Colombia todos los ciudadanos tienen derecho a un ambiente sano y el deber de participar en su protección y conservación; y, por otro lado, el Estado tiene la obligación de: “1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera”. Adicionalmente, en Colombia el derecho al ambiente sano está ligado al desarrollo

Morales M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-431 de 2000, Actor: Julio César Rodas Monsalve, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁸¹ Corte Constitucional, Sentencia C-644/17. Referencia: Expediente RDL-016. Asunto: Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 870 del 25 de mayo de 2017, “[p]or el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación”. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera, 18 de octubre de 2017.

económico sostenible, en el entendido de que se debe “armonizar el derecho al desarrollo -indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas- con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente [...]”.

84. Acerca del medio ambiente sano como derecho colectivo, la Corte Constitucional⁸² ha resaltado su importancia “[...] 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 [...]”.

Marco legal

85. El marco legal en materia ambiental encuentra sus inmediatos orígenes en la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973⁸³ y en el Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974⁸⁴, cuyos artículos 1.º y 2.º, establecen respectivamente que i) el medio ambiente es un patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares y ii) el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente tiene por objeto, entre otros aspectos, la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización

⁸² H. Corte Constitucional, Sentencia C-699/15. Referencia: Expediente D-10610. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 53, 54 (parcial) y 55 (parcial) de la Ley 13 de 1990 “Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca”. Demandante: Diego López Medina. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera, 18 de octubre de 2017.

⁸³ Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.

⁸⁴ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

racional de los recursos naturales renovables, previniendo y controlando los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos y regular la conducta humana en sus dimensiones individual o colectiva así como la actividad de la administración en lo que se refiere a las relaciones que emanan del aprovechamiento y conservaciones del medio ambiente.

86. De forma más reciente, la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, "*Por medio del cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*", prevé los principios que la política ambiental debe seguir, haciendo remisión específica a los postulados universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Adicionalmente, procura la protección de la biodiversidad en Colombia como patrimonio nacional y de interés de la humanidad, el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, resaltando que la formulación de políticas ambientales debe tener en cuenta el resultado del proceso de investigación científica.

Procedencia de la acción popular para reclamar el amparo del derecho e interés colectivo al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público

87. El derecho al goce del espacio público y los deberes de las autoridades en torno al mismo están previstos en el artículo 82 de la Constitución Política⁸⁵, y del cual se puede señalar que:

*“[...] Es deber del Estado, y, por ende, de sus autoridades, velar por la protección de la **integridad** del espacio público; (2) velar por su **destinación al uso común**; (3) asegurar la efectividad del carácter **prevalente** del uso común del espacio público sobre el interés particular; (4) **ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros**; (5) Es un derecho e interés colectivo; (6) Constituye el objeto material de las acciones populares y es uno de los bienes jurídicamente garantizables a través de ellas [...]” (Destaca la Sala).*

88. Por su parte, los artículos 2.º, 4.º y 9.º de la Ley 472, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, establecen que la acción popular es el medio procesal para la protección de los derechos e intereses colectivos *“[...] relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella [...]”* y que 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 [...]”*.

89. Finalmente, los artículos 5.º y 7.º de la Ley 9 de 11 de enero 1989⁸⁶ definen el espacio público así:

⁸⁵ El artículo Artículo 82 CP. señala: *“[...] es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.*

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común [...]”.

⁸⁶ *“Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra - Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones.”*

“[...] el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

[...]

Así, constituyen el Espacio Público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares [...].”

90. Por lo expuesto, para la Sala resulta claro que a través de la acción popular puede solicitarse la protección del derecho al espacio público.

91. En este punto, es preciso señalar que compete a los municipios proteger el uso y goce del espacio público en su jurisdicción, de acuerdo con los artículos 82 y 315 numeral 1.º de la Constitución Política y 5.º de la Ley 9 de 1989, que atribuyen dicha labor a los alcaldes como primera autoridad de policía en su respectivo municipio y, por lo tanto, el deber legal de hacer cumplir las normas constitucionales y legales.

Marco normativo sobre los bienes de uso público y espacio público

92. Antes de la Constitución política de 1991 el marco normativo sobre los bienes de uso público se encontraba contenido en el Código Civil. En efecto, el artículo 674 del Código Civil establece que son bienes de uso público aquellos cuyo *“[...] uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos; se llaman bienes de la unión de uso público o bienes públicos del territorio [...].”*

93. Por su parte y en relación con el espacio público, el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, señala:

*[...] Artículo 5º. "Entiéndase por espacio público el conjunto de **inmuebles públicos** y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, **por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.***

*Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, **fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación, y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo [...]**". (Destaca la Sala)*

94. Posteriormente, el Constituyente de 1991 consideró necesario brindar al espacio público una protección expresa de rango constitucional; decisión que en criterio de la Corte Constitucional es claramente compatible con los principios que orientan el Estado Social de Derecho. Al respecto, en sentencia C-265 de 2002, la Alta Corte consideró que "[...] Sin duda, una de las manifestaciones del principio constitucional que identifica a Colombia como un Estado Social de Derecho **guarda relación con la garantía de una serie de derechos sociales y colectivos como la recreación (artículo 52 C.P.), el aprovechamiento del tiempo libre (Ibíd.), y el goce de un medio**

ambiente sano (artículo 79 C.P.) que dependen de la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes [...]” (Destacado de la Sala).

95. El artículo 63 de la Constitución Política, señala que “[...] *Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables [...]*”.

96. En este sentido, el artículo 139 de la Ley 1801 de 29 de julio 2016⁸⁷ establece:

“[...] Artículo 139. Definición del espacio público. Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional [...]” (Destaca la Sala).

97. Así, es claro que la calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar está íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades. De esta manera, la defensa del espacio público contribuye a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad.

⁸⁷ Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

98. De esta manera, constituyen el espacio público, entre otros, los elementos arquitectónicos espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público, así como las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

Procedencia de la acción popular para reclamar el amparo del derecho e interés colectivo relativo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles

99. La gestión del riesgo de desastres está definida en la Ley 1523 de 24 de abril de 2012⁸⁸ como “[...] un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible [...]”.

100. La relevancia de la actividad preventiva en el Estado Social de Derecho tiene sustento en que el bienestar social debe lograrse a través del despliegue de conductas que mitiguen las trasgresiones o amenazas de los bienes jurídicos superiores de las personas, es por tal motivo que las entidades públicas tienen la obligación de construir un modelo que provea de esas medidas que permitan anticipar los riesgos propios a las circunstancias

⁸⁸ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

en que se desarrollan las actividades sociales, con miras a reducir la probabilidad de materialización de desastres.

101. En efecto, mediante sentencia de 18 de mayo de 2017⁸⁹, la Sala con apoyo en la sentencia proferida por la Sección el 26 de marzo de 2015⁹⁰, consignó un detallado análisis en torno al contenido y el alcance de los derechos a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente. Enseguida se destacan sus apartes más destacados, por resultar pertinentes para el caso *sub-examine*:

*“[...] Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a **prevenir desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades** la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio.*

*Por esto demanda de los entes públicos competentes la **adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública.** De ahí que esta Sección haya destacado el **carácter preventivo de este derecho** haciendo énfasis en su vocación de evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad, **ya no solo naturales** (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), **sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico** (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o*

⁸⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 18 de mayo de 2017, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés Radicación núm. 13001-23-31-000-2011-00315-01.

⁹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 26 de marzo de 2015, C.P. Guillermo Vargas Ayala. Radicación núm. 15001- 23-31-000-2011-00031-01.

afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).

Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.

Tal como se deriva de lo previsto en el artículo 2º de la Ley 472 de 1998 el Estado tiene el deber 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.

Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaura como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros.

Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales.

[...].”

102. Así las cosas, el derecho a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, genera al Estado el deber de proveer a los habitantes de los medios para que aquellos hechos riesgosos, cuyo acaecimiento pueda llegar a afectar gravemente sus derechos, se encuentren controlados de manera adecuada. En consecuencia, el derecho colectivo a la prevención de desastres previsibles técnicamente debe ser garantizado desde una perspectiva de promoción (activa o de realización de un comportamiento), por lo que demanda del Estado actuaciones, reglamentos, contratos, entre otros. Lo anterior, implica que las Entidades con obligaciones de prevención deben tomar las medidas pertinentes y actuar con base en el principio de coordinación establecido en el artículo 209 de la Constitución Política.

Las autoridades que a la luz del ordenamiento jurídico son las competentes para poner fin al riesgo

103. En sentencia de 13 de noviembre de 2014⁹¹, con ocasión de acción popular interpuesta por hechos similares, esta Sección abordó ampliamente el análisis de las competencias de los municipios y las corporaciones autónomas regionales en lo que tiene que ver con la atención y prevención de desastres, en los siguientes términos⁹²:

“[...] Como bien lo expresa la jurisprudencia constitucional⁹³, ese deber genérico ha sido concretado en distintos preceptos de carácter legal,

⁹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 13 de noviembre de 2014., C.P. María Elizabeth García González. Radicación núm. 17001-23-33-000-2012-00286-01.

⁹² En dicho pronunciamiento se reiteró la sentencia del 4 de noviembre de 2010, proferida en el expediente N°2004-1238. M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

⁹³ Corte Constitucional. Sentencia del 23 de marzo de 2010. Rad.: T-199/10. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

de manera específica y en relación con la materia que nos ocupa, la Ley 715 de 2001 dispuso en su artículo 76 lo siguiente:

“ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias”:

[...]

76.9. En prevención y atención de desastres:

Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos”.

De manera más específica el artículo 62 del Decreto - Ley 919 de 1989 “Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones”, en su literal h) señala entre las funciones que corresponde a las entidades territoriales la de “atender las recomendaciones que en materia de prevención, atención y rehabilitación les formulen los Comités Regionales y Locales”.

Las anteriores normas se complementan con los diferentes mandatos contenidos en la Ley 388 de 1997⁹⁴ los cuales destacan **la importancia de la prevención de desastres dentro de la planeación del ordenamiento territorial municipal.**

El artículo 1º señala entre los objetivos de la Ley el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial **y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes;** garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y **permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la**

⁹⁴ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres; promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Por su parte, el artículo 8º establece que la función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo y **menciona entre las acciones urbanísticas “localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística”.**

En el mismo sentido el artículo 10º supra prescribe que **“en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta como determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales”.**

Así pues, los entes Municipales cuentan con sendas competencias específicas en la prevención y atención de desastres, las cuales pueden ser financiadas con recursos propios, del Sistema General de Participaciones o de otros recursos. Estas competencias no se limitan a las zonas de alto riesgo ni se agotan con la reubicación de asentamientos⁹⁵.

[...].”

104. Por su parte el artículo 14 de la Ley 1523 corrobora el papel principal que en la materia corresponde a los alcaldes y a las administraciones municipales. El precitado artículo establece:

⁹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-199/10. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[...]

*Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. **El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.***

Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.

[...]”. (Destaca la Sala).

105. En consecuencia, de conformidad con las normas expuestas anteriormente, los entes territoriales y las corporaciones autónomas regionales son las autoridades responsables de atender y mitigar los riesgos que se puedan generar en el territorio objeto de amenaza.

El derecho al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública

106. De acuerdo con lo previsto en los artículos 365 de la Constitución Política y 5.º numeral 5.1 de la Ley 142 de 11 de julio 1994⁹⁶, el acceso a una infraestructura de servicios públicos es inherente a la finalidad social del Estado, razón por la cual debe garantizarse el acceso a una infraestructura de servicios adecuada para la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad.

⁹⁶ Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

107. Acerca de este bien jurídico de carácter colectivo, la jurisprudencia lo ha entendido como aquella prerrogativa según la cual la comunidad puede acceder a instalaciones y organizaciones que procuren la salud, esto es, que las construcciones y edificaciones estén adaptadas de tal forma que eviten a las personas contraer enfermedades o, que se generen focos de contaminación o epidemias que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria, ello también incluye los elementos y servicios que se estimen indispensables para la creación y funcionamiento adecuado de la gestión de la salubridad pública.

108. Esta Corporación⁹⁷ ha fijado dicho criterio en los siguientes términos:

*“[...] **El derecho o interés colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública**, detenta un origen constitucional, pues en el artículo 88 alusivo a las acciones populares se indica el de la “salubridad” como derecho susceptible de protección a través de esta acción constitucional. Así mismo, en la lista enunciativa de derechos e intereses colectivos susceptibles de amparo a través de este instrumento, contenida en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, se consagra de manera textual en su literal h.*

*“Este derecho comprendido en su dimensión colectiva, **debe entenderse como la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen por o garanticen su salud. En este orden de ideas, puede pensarse en la estructura sanitaria y en especial hospitalaria, como típica manifestación del mismo.***

[...]

*“En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas; los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y **se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.** De esta manera, se puede concluir que la salubridad y*

⁹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2007, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez, radicación número: 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP).

seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares. 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 asociados⁹⁸.

[...]

“El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del “acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”. Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra “infraestructura” la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública. Por lo tanto, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública implica, entre otros aspectos, la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de los programas de salud preventivos, de rehabilitación y atención, buscando disminuir el número de personas enfermas en un lugar específico y en un espacio de tiempo determinado.”⁹⁹

[...] de tal modo que **solo se constatará la afectación a este derecho o interés colectivo, cuando se logre demostrar la imposibilidad de**

⁹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004, C.P. Germán Rodríguez Villamizar, radicación número AP 1834.

⁹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 14 de noviembre de 2002. C.P. Ligia López Díaz, radicación número: AP- 533. En este fallo se discutía la naturaleza colectiva que podía detentar la expectativa de los enfermos de VIH de acceder a instalaciones y medios hospitalarios.

acceso a una infraestructura de servicios determinada; se insiste no es el acceso a los servicios, sino a la infraestructura de estos.

“Si se hace referencia al acceso, se colige, que la garantía de este derecho o interés colectivo, se obtendrá a través de órdenes orientadas a acceder a infraestructuras de servicios.

“Finalmente, vale la pena relieves que algunos servicios públicos domiciliarios pueden encontrar relación con este derecho; baste pensar para ejemplificar esta afirmación en las necesidades que la comunidad tiene de acceder a infraestructuras de agua potable, alcantarillado o aseo, obteniendo de esta manera una respuesta positiva frente a sus requerimientos de salud y evitando enfermedades” [...] (Destaca la Sala).

109. De allí, que tanto la Nación como las entidades territoriales, tengan el deber de garantizar a los ciudadanos una infraestructura de servicios, que proteja su derecho a la salud, de lo que se sigue que este derecho colectivo está íntimamente relacionado con la vida en condiciones dignas, lo que tiene por consecuencia que el Estado debe realizar para su consecución acciones afirmativas, por medio de las cuales se otorguen a las personas los medios necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas relacionadas con la salubridad pública.

Procedencia de la acción popular para reclamar el amparo del derecho e interés colectivo relativo al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna

110. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 365 de la Constitución Política y 5º, numeral 5.1, de la Ley 142 el acceso a una infraestructura de servicios públicos es inherente a la finalidad social del Estado, razón por la cual se debe garantizar el acceso a una infraestructura de servicios adecuada para la satisfacción de las necesidades básicas de la

comunidad, al respecto esta Sección se ha pronunciado de la siguiente manera¹⁰⁰:

*“[...] De otra parte, el artículo 365 de la Constitución Política dispone que los servicios **públicos son inherentes a la finalidad social del Estado**, quien los podrá prestar, con sujeción al régimen fijado por la ley, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, pero en todo caso conservando su regulación, control y vigilancia.*

Ahora bien, el artículo 331 de la Carta Política, consagra que:

“Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes

[...]”.

111. El servicio público de transporte, de conformidad con el artículo 3° de la Ley 105 de 19931, es una *“[...] industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica [...]”.*

112. La Ley 336 de 20 de diciembre de 1996 *“por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte”*, otorga al servicio público de transporte el carácter de esencial, lo que implica la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y

¹⁰⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 4 de febrero de 2010, Consejero ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Radicación número: 76001233100020040021201(AP)

obligaciones establecidas en la Constitución, la ley y los reglamentos (artículo 5.º)¹⁰¹.

113. En concepto de 18 de mayo de 2006, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado¹⁰² sintetizó así las características que se predicen del servicio público de transporte:

“[...]

- Su **objeto** consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, **a cambio a una contraprestación** pactada normalmente en dinero.
- Cumple la **función** de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia;
- El carácter de **servicio público esencial** implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (ley 336/96, art. 2º);
- Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado;
- El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado.
- Todas las empresas operadoras deben contar con una **capacidad transportadora** específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual **la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas** (ley 336/96, art. 22), y
- Su prestación sólo puede hacerse con **equipos matriculados o registrados para dicho servicio**;

¹⁰¹ Consejo de Estado Sala de Lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera ponente: María Elizabeth García González. 6 de diciembre 2012. Radicación número: 17001-23-31-000-2010-00341-01(AP) Actor: HERNAN GARCIA AGUDELO Y OTRO Demandado: Ministerio de Transporte, Municipio de Manizales y Expreso Sideral S.A

¹⁰² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 18 de mayo de 2006, Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00040-00(1740).

- *Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario.*
- *Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida [...].”*

Procedencia de la acción popular para reclamar el amparo del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes

114. De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación este derecho implica “[...] *la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo [...]*”¹⁰³.

115. De igual forma, esta sección mediante sentencia de 7 de abril de 2011¹⁰⁴, determinó que el núcleo esencial del derecho colectivo comprendía los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad¹⁰⁵; ii) protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio¹⁰⁶; y iv) Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras

¹⁰³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad. No. AP-2005-00901. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁰⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de siete (7) de abril de dos mil once (2011), Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP)

¹⁰⁵ Inciso segundo artículo 58 C.P.

¹⁰⁶ Art. 95 numeral 1 C.P.

del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible¹⁰⁷.

116. Asimismo, esta Corporación ha establecido que comprende el acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas - de organización física- contenidas en los mismos¹⁰⁸. Así, como el cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros¹⁰⁹.

117. Así las cosas, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial -bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.

¹⁰⁷ Art. 3º ley 388 de 1997.

¹⁰⁸ Art. 5º ley 388 de 1997

¹⁰⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007), Consejero ponente: Alíer Eduardo Hernández Enríquez, Rad. número: 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP),

118. En efecto, esa sección¹¹⁰ ha manifestado al respecto que:

“[...] el derecho colectivo anteriormente enunciado abarca el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política, la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, el respeto de los derechos ajenos y el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial y demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo, alturas máximas de construcción y demás criterios y límites que determinan las autoridades para construir [...]”.

119. En ese orden de ideas, la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes implica que las autoridades públicas y/o los particulares **desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo.**

120. Finalmente, se estima oportuno hacer una reflexión particular¹¹¹ sobre el interés colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, pues específicamente sobre este interés colectivo el precedente de la Corporación establece que, para que el mismo se entienda vulnerado o amenazado no basta infringir las normas urbanísticas, sino que se requiere demostrar el daño o la amenaza de daño al interés general¹¹².

¹¹⁰ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Sentencia de 19 de noviembre de 2009, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Planeta, Radicación Número:17001-23-31-000-2004-01492-01(AP)

¹¹¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Sentencia de 14 de marzo 2012, Radicación Número: 68001-23-15-000-2002-02183-01(AP)

¹¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Sentencia de 29 de noviembre de 2010, Radicación Número: 25000-23-26-000-2004-01474-01.

Acervo probatorio

121. Visto el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio, para posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

122. Del material probatorio allegado al proceso, **se destacan** las siguientes pruebas:

Pruebas Documentales decretadas y practicadas en la primera instancia

122.1 Copia auténtica del Acuerdo núm. 16 de 4 de noviembre de 2004, expedido *por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma de Caldas, por el cual se declara como “[...] Zona de Reserva Forestal Protectora, el Predio Torre Cuatro [...]”*¹¹³.

122.2 Copia auténtica del Acuerdo núm. 14 de 28 de julio de 2009 expedido por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Caldas por medio del cual, se delimita y declara la Reserva Forestal Sabinas¹¹⁴.

122.3 Copia del Contrato núm. 0663 de 9 de septiembre de 2009 suscrito por el Instituto Nacional de Vías y el Consorcio Vías del Centro cuyo objeto consiste en realizar “[...] estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental y construcción del proyecto Honda Manizales (sic) [...]”¹¹⁵.

¹¹³ Folios 35 a 37 vto. del cuaderno 3 de pruebas.

¹¹⁴ Folios 38 a 39 del *Ibidem*

¹¹⁵ Folios 363 a 383 del cuaderno 1A

122.4 Copia del Contrato suscrito el 4 de diciembre de 2009 entre el Consorcio Vías del Centro y la Cooperativa de Trabajo Asociado Kennedy LTDA con el objeto de “[...] *ejecutar en forma autogestionaria el mantenimiento rutinario para la carretera Estación Uribe – Puente La Libertad, Ruta 5005, comenzando en la Estación Uribe (PR 23+600) hasta el Puente la Libertad (PR ..+0880), y para la carretera Puente La Libertad – Fresno, ruta 5006, comenzando en el puente La Libertad (PR0+0000) hasta el PR 43+0000 perteneciente a la territorial Caldas de INVÍAS para el contrato N° 663 de 2009 [...]*”¹¹⁶.

122.5 Copia del Otro sí núm. 1 al contrato celebrado entre el Consorcio Vías del Centro y la Cooperativa de Trabajo Asociado Kennedy¹¹⁷.

122.6 Copia del Otro sí núm. 2 al contrato celebrado entre el Consorcio Vías del Centro y la Cooperativa de Trabajo Asociado Kennedy¹¹⁸.

122.7 Copia del Otrosí núm. 3 al contrato celebrado entre el Consorcio Vías del Centro y la Cooperativa de Trabajo Asociado Kennedy¹¹⁹.

122.8 Copia del Informe Técnico realizado por la Corporación Autónoma Regional de Caldas el 10 de mayo de 2011 para actualizar “[...] *el informe técnico e inventario de deslizamientos de importancia que en la actualidad afectan la estabilidad del tramo de vía Manizales – Alto de Letras [...]*”¹²⁰.

¹¹⁶ Folios 762 a 776 del cuaderno 1B.

¹¹⁷ Folio 777 Ibidem.

¹¹⁸ Folio 778 Ibidem.

¹¹⁹ Folio 779 Ibidem.

¹²⁰ Folios 95 a 102 vto. del cuaderno principal.

122.9 Copia del informe de octubre de 2010, realizado por la Personería Municipal de Manizales, sobre los riesgos potenciales en la vía Manizales – Bogotá tramo k+7 Potro Rojo – K+16 las Margaritas¹²¹.

122.10 Copia del informe presentado al Instituto Nacional de Vías por el Consorcio ETSA-PEBSA, de fecha 3 de enero de 2011, sobre el estado de la vía Puente La Libertad – Fresno¹²².

122.11 Copia del contrato núm. 1343 de 14 de septiembre de 2011, suscrito por el Instituto Nacional de Vías y el Consorcio Vías del Centro, cuyo objeto es la “[...] *Atención de obras de emergencia en la carretera Puente La Libertad – Fresno ruta 5006 en el Departamento de Caldas [...]*”¹²³.

122.12 Copia del contrato núm. 1365 de 19 de septiembre de 2011, celebrado entre el Instituto Nacional de Vías y el Consorcio ETSA-PEBSA, cuyo objeto es la “[...] *Interventoría para la atención obras de emergencia en la carretera Puente La Libertad – Fresno Ruta 5006 en el Departamento de Caldas [...]*”¹²⁴.

122.13 Copia del Oficio radicado 02480 de 26 de septiembre de 2011 suscrito por el Director de la Corporación Autónoma Regional de Caldas y dirigido al Director Regional de INVÍAS sobre el “[...] *Plan de Contingencia Vía Manizales -. Bogotá – Época Invernal [...]*”¹²⁵.

¹²¹ Folios 25 a 39 del cuaderno principal.

¹²² Folios 49 a 64 del cuaderno principal.

¹²³ Folios 385 a 389 cuaderno 1 A

¹²⁴ Folios 391 a 394 *Ibidem*.

¹²⁵ Folios 195 y 196 cuaderno principal

122.14 Copia del informe presentado por el Consorcio Vías del Centro sobre las actividades relacionadas con la administración del corredor vial de competitividad Honda - Manizales¹²⁶.

122.15 Copia autenticada del contrato de obra núm. 091 de 29 de diciembre de 2011, suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Caldas y la señora Luz Andrea Ramírez Guerrero, cuyo objeto es “[...] *implementar acciones de conservación en Reserva Forestal Protectora Sabinas* [...]”¹²⁷.

122.16 Copia autenticada del contrato de obra núm. 098 de 29 de diciembre de 2011, suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Caldas y la Fundación Coati, cuyo objeto es “*implementar acciones de conservación en Reserva Forestal Protectora Bosques de La CHEC*”¹²⁸.

122.17 Copia autenticada del contrato de obra núm. 100 de 30 de diciembre de 2011, suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Caldas y la Fundación Pangea, cuyo objeto es “[...] *implementar acciones de conservación en los Humedales Alto Andinos de Caldas* [...]”¹²⁹.

122.18 Copia autenticada del contrato de obra núm. 104 de 30 de diciembre de 2011, suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Caldas y la Fundación Pangea, cuyo objeto es “[...] *implementar acciones de conservación en los Páramos de Caldas* [...]”¹³⁰.

¹²⁶ Folios 397 a 421 del cuaderno 1A.

¹²⁷ Folios 507 y 508 *Ibidem*.

¹²⁸ Folios 515 a 517 *Ibidem*.

¹²⁹ Folios 518 a 520 *Ibidem*.

¹³⁰ Folios 522 a 525 *Ibidem*.

122.19 Copia autenticada del contrato para actividades de interés público núm. 239 de 30 de diciembre de 2011, suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Caldas y la Fundación Pangea, cuyo objeto es “[...] *implementar acciones de conservación en los Humedales alto andinos y los páramos de Caldas* [...]”¹³¹.

122.20 Copia autenticada de la Resolución núm. 550 de 30 de diciembre de 2011 expedida por el Director General de CORPOCALDAS, por la cual se adopta el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Sabinas¹³².

122.21 Copia del informe de fecha 19 de junio de 2012 presentado por la interventoría sobre las obras ejecutadas y en ejecución, en virtud del contrato de obra núm. 0663 de 2009, correspondiente al tramo comprendido entre Potro Rojo y el Alto de Letras¹³³.

122.22 Copia del acta de reunión núm. 1 de 19 de septiembre de 2012 sobre el seguimiento a la medida cautelar decretada en la acción popular de la referencia¹³⁴.

122.23 Copia autenticada de la modificación del contrato núm. 239, suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Caldas y la Fundación Pangea, respecto del alcance, valor y plazo¹³⁵.

122.24 Copia del informe de fecha 9 de noviembre de 2012, suscrito por un representante del Consorcio Vías del Centro, sobre el monitoreo de las

¹³¹ Folios 526 a 529 *Ibidem*.

¹³² Folio 34 del cuaderno 3 de pruebas.

¹³³ Folios 329 a 346 del cuaderno 1A.

¹³⁴ Folios 1018 a 1021 del cuaderno 1B.

¹³⁵ Folios 530 y 531 del cuaderno 1A.

laderas inestables entre los “[...] PRS 06+000 y 17+000 de la ruta 5006 (Puente la Libertad – Fresno)”, correspondiente al mes de octubre de 2012 [...]”¹³⁶.

122.25 Copia del acta de reunión núm. 2, llevada a cabo el 13 de noviembre de 2012, sobre el seguimiento a la medida cautelar decretada en la acción popular de la referencia¹³⁷.

122.26 Copia autenticada del contrato de obra núm. 230-12 de 13 de noviembre de 2012, suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Caldas y el señor Jorge Iván Noreña Duque, cuyo objeto es “[...] *implementar acciones de conservación en las áreas naturales protegidas Reserva Forestal Cuencas Hidrográficas del Río Blanco y la quebrada Olivares, Reserva Forestal Tarcará, Reserva Forestal Protectora Sabinas y Distrito de Conservación de Suelos Guasca Rosario [...]*”¹³⁸.

122.27 Copia autenticada del contrato núm. 269 celebrado el 26 de diciembre de 2012 entre la Corporación Autónoma Regional de Caldas y la Asociación Eco ambiental del Trópico con el objeto de “[...] *diagnosticar la problemática ambiental asociada al deterioro y uso de la biodiversidad a través de la caracterización de los sistemas productivos actuales, definiendo alternativas visibles para la restauración de ecosistemas y manejo sostenible de los agroecosistemas ubicados en la zona de influencia del transepto vial Maltería – Las Margaritas vía al Magdalena, municipio de Manizales [...]*”¹³⁹.

¹³⁶ Folios 619 a 689 del cuaderno 1B.

¹³⁷ Folios 1022 a 1025 *Ibidem*.

¹³⁸ Folios 503 a 506 del cuaderno 1A.

¹³⁹ Folios 43 y 44 vto. del cuaderno 3 de pruebas.

122.28 Copia autenticada del Contrato Interadministrativo núm. 302 celebrado el 31 de diciembre de 2012 entre la Corporación Autónoma Regional de Caldas y la Universidad de Caldas con el objeto de “[...] *desarrollar el conocimiento integral del problema de deterioro ambiental de suelos a través de las experiencias investigativas, la participación y la capacitación, favoreciendo la construcción y evaluación de alternativas factibles de manejo sostenible de los suelos en la zona de influencia del transepto vial Maltería – Las Margaritas vía al Magdalena, Municipio de Manizales [...]*”¹⁴⁰.

122.29 Copia del informe de fecha 12 de febrero de 2013 sobre la ejecución de obras realizadas en la Carretera 5006 por el Instituto Nacional de Vías en virtud de la medida cautelar decretada en primera instancia dentro de la presente acción popular¹⁴¹.

122.30 Copia del contrato núm. 9677-04-801-2012 celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la Fiduprevisora S.A. y el Consorcio Intercaldas, con el objeto de “[...] **REALIZAR LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y AMBIENTAL DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS Y OBRAS NECESARIAS PARA LA ATENCIÓN DE SITIOS CRÍTICOS EN LAS VÍAS TRES PUERTAS – PUENTE LA LIBERTAD, RUTA 50 – TRAMO 5005 PR’s 3+0900 A K4+0100, 5+0800 A K6+000, 29-0800, 32+0800, Y PUENTE LA LIBERTAD – FRESNO RUTA 50 TRAMO 5006, PR’S 6+0740, 8+0200, 8+0400, 11+0500, 11+0700-0750, 13+0100 Y 14+0230 A 0430, EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS [...]**”¹⁴² (Resaltado del texto original).

¹⁴⁰ Folios 45 y 46 vto. *Ibidem*.

¹⁴¹ Folios 549 a 565 del cuaderno 1A.

¹⁴² Folios 566 a 598 *Ibidem* y 599 a 618 del cuaderno núm. 1A.

122.31 Copia del informe de fecha 10 de enero de 2013 suscrito por un representante de Consorcio Vías del Centro sobre el monitoreo de las laderas inestables entre los “[...] PRs 06+100 y 17+000 de la ruta 5006 (Puente la Libertad – Fresno); correspondiente al mes de diciembre de 2012 [...]”¹⁴³.

122.32 Copia del contrato núm. 161 de 20 de agosto de 2013, suscrito entre el Fondo Adaptación y el Consorcio Constructor de la Prosperidad cuyo objeto es “[...] reconstruir y estabilizar [...] 4 sitios críticos en la vía Pte. La Libertad – Fresno [...]”¹⁴⁴.

122.33 Copia auténtica del Memorando interno núm. 500-6289 de 3 de octubre de 2013, por medio del cual, la Subdirección de Recursos Naturales de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, informa sobre las actuaciones desplegadas por dicha entidad en la zona objeto de la presente acción popular¹⁴⁵.

122.34 Copia del contrato núm. 224 de 22 de octubre de 2013, celebrado entre el Fondo Adaptación, como contratante, y las sociedades Estudios Técnicos S.A.S. y Pablo Emilio Bravo Consultores S.A., para la interventoría integral de las obras de reconstrucción y estabilización de los puntos críticos en la vía Puente La Libertad – Fresno, desde el PR 6+283 hasta 16+340 de la ruta 5006¹⁴⁶.

¹⁴³ Folios 690 a 761 del cuaderno 1B.

¹⁴⁴ Folios 1040 a 1047 vto. Ibidem.

¹⁴⁵ Folios. 31 a 33 vto. del cuaderno 3 de pruebas.

¹⁴⁶ Folios 1031 a 1039 del cuaderno 1B.

122.35 Copia del contrato núm. 225 de 28 de octubre de 2013, suscrito entre el Fondo Adaptación y la Sociedad Procopal S.A. para la reconstrucción y estabilización de los puntos críticos en la vía Puente La Libertad – Fresno, desde el PR 6+283 hasta 16+340 de la ruta 5006¹⁴⁷.

122.36 Copia del reporte de monitoreo vía al Magdalena, sector Sabinas de 3 de diciembre de 2013, suscrito por el Subdirector de Infraestructura Ambiental de la Corporación Autónoma Regional de Caldas¹⁴⁸.

122.37 Copia del reporte de monitoreo en la vía al Magdalena, de 13 de diciembre de 2013, suscrito por el Subdirector de Infraestructura Ambiental de la Corporación Autónoma Regional de Caldas¹⁴⁹.

122.38 Copia del Convenio de Asociación núm. 33 de 24 de enero de 2014 suscrito por la Corporación Autónoma Regional de Caldas y la Fundación Economía Sociedad y Ambiente - EKOSOCIAL para “[...] *contribuir con el manejo integral del recurso del suelo con intervención en reconvención ganadera en la parte alta de la Cuenca del Río Chinchiná, a partir del establecimiento de plantación protectora, aislamiento y sistemas de agroforestales [...]*”¹⁵⁰.

122.39 Copia del informe técnico de 19 de septiembre de 2014, suscrito por el Subdirector de Infraestructura Ambiental de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, sobre el monitoreo a la vía al Magdalena, sector Puente La Libertad – Sabinas – Kilómetro 16+300 del Municipio de Manizales¹⁵¹.

¹⁴⁷ Folios 1026 a 1030 *Ibidem*.

¹⁴⁸ Folios 31 a 36 vto. del cuaderno 4 de pruebas.

¹⁴⁹ Folios 27 a 30 vto. del cuaderno 4 de pruebas.

¹⁵⁰ Folios 7 a 9 del cuaderno 4 de pruebas.

¹⁵¹ Folios 17 a 26 vto. del cuaderno 4 de pruebas.

122.40 Memorando interno núm. 500-7230 de 19 de septiembre de 2014, a través del cual, la Subdirección de Recursos Naturales de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, informa sobre las actuaciones desplegadas por dicha entidad en la zona objeto de la presente acción popular¹⁵².

122.41 Copia del contrato suscrito entre Instituto Nacional de Vías y la Cooperativa de Trabajo Asociado Kennedy LTDA, de fecha 24 de diciembre de 2014, con el objeto de realizar el “[...] *mantenimiento rutinario a través de microempresas, en las vías a cargo del Instituto Nacional de Vías, Dirección Territorial de Caldas, Modulo 2, 5006 Puente la Libertad - La libia PR0+0000 – PR40+0000 [...]*”¹⁵³.

122.42 Copia del oficio de 26 de enero de 2015, a través del cual el Instituto Nacional de Vías rinde informe al Tribunal Administrativo de Caldas sobre el cumplimiento de la medida cautelar decretada dentro del trámite de la presente acción popular¹⁵⁴.

122.43 Copia del oficio de 20 de noviembre de 2017, suscrito por la Personera Municipal de Manizales a través del cual, pone en conocimiento la situación actual de la vía objeto de la acción popular¹⁵⁵.

Testimoniales decretadas y practicadas en la primera instancia

¹⁵² Folios. 2 a 6 del cuaderno 4 de pruebas.

¹⁵³ Folios 1048 y 1049 del cuaderno 1B.

¹⁵⁴ Folios 992 a 1017 del cuaderno 1B

¹⁵⁵ Folios 1210 a 1220 del cuaderno de impugnación núm. 1

122.44 Testimonio rendido el 1.º de octubre de 2013 por el Ingeniero Forestal Dorance Rincón Poveda, en su calidad profesional especializado de la Corporación Autónoma Regional de Caldas¹⁵⁶.

122.45 Testimonio rendido el 1.º de octubre de 2013 por el Ingeniero Civil Jhon Jairo Chisco Leguizamón, en su calidad de Subdirector de Infraestructura Ambiental de la Corporación Autónoma Regional de Caldas¹⁵⁷.

122.46 Testimonio rendido el 2 de octubre de 2013 por el Ingeniero Civil Santiago Eduardo Osorio Ramírez, en su calidad de ex funcionario de la Subdirección de infraestructura Ambiental de CORPOCALDAS¹⁵⁸.

122.47 Testimonio rendido el 8 de octubre de 2013 por el Ingeniero Civil Julio Enrique Guevara Jaramillo, en su calidad de servidor público del Instituto Nacional de Vías - INVÍAS¹⁵⁹.

122.48 Testimonio rendido el 8 de octubre de 2013 por el Ingeniero Civil Antonio José Vargas Guerrero, en su calidad de Director del Proyecto del Consorcio Vías del Centro¹⁶⁰.

122.49 Testimonio rendido el 5 de noviembre de 2013 por la Ingeniera Civil Lina María Ochoa Lozano, vinculada laboralmente con la Multinacional SGS ETSA¹⁶¹.

¹⁵⁶ Folios 1 a 4 del cuaderno 2 de pruebas.

¹⁵⁷ Folios 5 a 12 Ibidem.

¹⁵⁸ Folios 13 a 16 Ibidem.

¹⁵⁹ Folios 1 a 8 del cuaderno 3 de pruebas.

¹⁶⁰ Folios 9 a 12 Ibidem

Informes técnicos decretados como prueba de oficio, en segunda instancia

122.50 Documento denominado “*MEMORANDO*” suscrito por el Subdirector de Infraestructura Ambiental de la Corporación Autónoma Regional de Caldas sobre las acciones adelantadas por dicha entidad, en virtud de la medida cautelar decretada dentro del presente proceso, en la vía Manizales – Bogotá sector Potro Rojo – Alto de las Letras¹⁶².

122.51 Informe Técnico suscrito por el Secretario de Medio Ambiente del Municipio de Manizales y el Subdirector de Infraestructura Ambiental de la Corporación Autónoma Regional de Caldas sobre las acciones adelantadas por dichas entidades en la vía Manizales – Bogotá¹⁶³.

122.52 Oficio núm. DT-CAL 7693 de 21 de febrero de 2018, suscrito por el Director Territorial de Caldas del Instituto Nacional de Vías, a través del cual informa el estado del Plan de Contingencia, según lo ordenado en la medida cautelar y las labores de mantenimiento, conservación y señalización de la vía Manizales – Bogotá especialmente en el sector Potro Rojo – Letras (kilómetro 5+500 hasta el Kilómetro 26+900)¹⁶⁴.

¹⁶¹ Folios 53 a 62 *Ibidem*.

¹⁶² Folios 1241 a 1247 del cuaderno de impugnación núm. 1.

¹⁶³ Folios 1249 a 1252 *Ibidem*.

¹⁶⁴ Folios 1272 a 1318 del cuaderno de impugnación núm. 2.

Análisis probatorio y solución del caso en concreto

123. Del análisis en conjunto de los anteriores medios de convicción, la Sala concluye que en la vía Manizales – Bogotá se presentan situaciones de riesgo que exigen la adopción de medidas para la protección de los derechos colectivos: i) al goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; ii) a la existencia de un equilibrio ecológico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; y iii) a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

124. En efecto, la Personería de Manizales, en octubre del año 2010, realizó una visita al kilómetro + 7 Potro Rojo – Kilómetro + 16 Las Margaritas¹⁶⁵, encontrando lo siguiente:

“[...] 1. Quebrada La Amapola. Rastros de empalizada, material sedimentario de origen volcánico (cenizas) y taponamiento de la transversal. Se observa curso de aguas sobre la cuneta, hasta su entrega en otra transversal, 100 metros más abajo.

2. Falla lateral del terreno, proyectada hacia la loza vial, afectando de paso una obra de contención, en el punto contiguo al accidente en el kilómetro 15 – La Amapola.

3. Sector Torre 4. Kilómetro 11. Quebrada con material metamórfico y sedimentario, que evidencia el reciente suceso de un desbordamiento.

4. kilómetros 9 y 11. Sector Sabinas. Cinco puntos posiblemente críticos.

a. k10 +200. Tres focos.

¹⁶⁵ Folios 25 a 39 del cuaderno principal.

Inestabilidad en el extremo saliente de una cuchilla, con varias superficies de ruptura, sobre las cuales se adelantan obras de conformación de talud y estabilidad.

Proceso denudativo en tratamiento, situado en el punto medio de la misma cuchilla, con alcance de corona al punto más alto de la formación geológica.

Proceso erosivo traslacional¹⁶⁶, cuyo pie descansa en el cauce de la Quebrada Verdum, afectando el nivel inferior de la loza vial, en el que debe descartarse basculamiento proveniente del flujo vehicular.

b. El Bosque. Kilómetro 9. Dos focos potencialmente detonantes. Son puntos críticos sin tratamiento, que potencialmente pueden detonar en procesos denudativos.

5. Kilómetro 13. Pastoreo intensivo y denso. Ladera con perfil de suelo polifracturado, debe descartarse saturación.

6. kilómetro 14. La Amapola.

Sitio donde aconteció el accidente. Se observa considerable materia posiblemente saturado que aún permanece en el talud.

Estado Infraestructura vial:

[...] En términos generales, la infraestructura vial es adecuada para la transitabilidad. Los agentes que limitan el uso de esta infraestructura se encuentran determinados por la fragilidad del ecosistema: Tipología del suelo, pendiente de las montañas, usos pecuarios, cultivo de papa, tala de bosques y vegetación nativa, introducción de actividades recreativas, nuevos usos habitacionales, contaminación de humedales [...].”

125. La Corporación Autónoma Regional de Caldas, presentó ante la Personería de Manizales un informe técnico¹⁶⁷ según el cual, en la vía objeto de la presente demanda, entre los kilómetros 6 + 800 y 18 + 900, habían aproximadamente cincuenta (50) deslizamientos que representan “[...] 1 deslizamiento cada 240 m (sic) de vía y un deslizamiento cada 13 m (sic) de

¹⁶⁶ Deslizamiento Traslacional: Consiste en el desplazamiento de una masa a lo largo de una superficie de ruptura de forma plana u ondulada.

¹⁶⁷ Folios 95 a 101

*altura, aunque existen algunas zonas con unas altas densidades, especialmente entre el k6+800 y k17+100 (10.3 km con una densidad de deslizamiento cada 200 m de vía y diferencia de nivel de 535 m, es decir, 1 deslizamiento cada 10 m de altura [...])*¹⁶⁸.

126. El Consorcio ETSA -PEBSA¹⁶⁹, el 3 de enero de 2011, presentó al Instituto Nacional de Vías informe sobre el estado de la vía en los siguientes términos:

“[...] Las intensas lluvias que se presentan en todo el territorio nacional, en especial en el eje cafetero durante los meses noviembre y diciembre, han venido presentando algunas emergencias viales con el cierre parcial y total de la vía para el tránsito automotor.

El día 8 de noviembre de 2010, se presentó la primera emergencia vial, ocasionada por las lluvias en la zona de construcción del tramo III, ruta 5006, entre los PRS9+000 al 68+000, emergencias con la presencia de derrumbes obstaculizando media calzada y otros casos ocasionando el cierre total de la vía.

Durante los días 9 al 15 de noviembre las intensas lluvias, ocasionaron nuevos derrumbes en los PRS 12+000 al 15+000 con cierres parciales y totales, pérdida parcial de banca en el PR 15+100 con cierres parciales y totales, pérdida parcial de banca en el PR 15+100 emergencia que

[...] El consorcio Vías del Centro dentro de su contrato de obra N° 0663 de 2009 [...] cumpliendo con el objeto contractual [...] y con el fin de prevenir los riesgos para quienes se desplazan por la vía, el contratista ha realizado como medidas preventivas para atender la emergencia presentada la ubicación de señalización preventiva en cada uno de los sitios donde se presenta afectación del tramo vial por derrumbes, perdidas parciales o totales de la banca.

[...] Para la atención de cada una de las emergencias presentadas en el corredor del proyecto, el CONSORCIO VIAS DEL CENTRO dispuso

¹⁶⁸ *Ibidem*

¹⁶⁹ *Suscribió con el INVÍAS el contrato Núm. 1478, cuyo objeto es: “interventoría técnica, legal, financiera, administrativa, ambiental, predial y social del proyecto estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental y construcción del proyecto “Honda – Manizales”.*

maquinaria, equipo y personal necesario ubicándolo en cada uno de los sitios que presentaron afectación [...]”.

127. José Fernando Pérez, en calidad de propietario de un bien inmueble ubicado en el kilómetro 18 vía Magdalena, vereda La Esperanza del Municipio de Manizales, le informó al Director de la Corporación Autónoma Regional de Caldas sobre deslizamientos causados por el fuerte invierno “[...] *que van a desembocar en las quebradas ubicadas en el km 15-800 y en el km 16-020 en la vía Bogotá, causando grandes perjuicios a la carretera y a la gente en general de Maltería y Manizales, ya que debido a esto se forman grades represamientos de tierra y agua*” [...]¹⁷⁰.

128. Para verificar lo anterior, CORPOCALDAS visitó el lugar y encontró:

*[...] **LOTE “LA PRADERA”**: Se encontró un deslizamiento de carácter traslacional en la parte media baja de un potrero, que afectó vegetación arbórea y arbustiva, que fue arrastrada por el drenaje hacia la quebrada La Siberia. El terreno corresponde a suelos de depósitos de caída de piroclastos, los cuales presentan elevados espesores en la región, en un relieve de pendiente fuerte a muy fuerte (35° a 40°) y el espesor afectado es de aproximadamente 0.40. m, produciendo pérdida de la cobertura vegetal en el potrero y en el corredor de bosque adyacente al drenaje [...].*

Se encontró afloramiento de aguas subsuperficiales en baje del escarpe actual. Este proceso tiene una tendencia remontante hacia la parte superior de la microcuenta debido a las características antes descritas, afectando una mayor extensión.

[...]

***LOTE “EL CEREZAL”**: Se encontró un escarpe de deslizamiento traslacional sobre la parte alta de un drenaje permanente de pendiente media a fuerte cuya dinámica ha removido la vegetación lateral [...]. El fenómeno es de carácter remontante y amenaza la estabilidad de una ladera cubierta por un sector reforestado en bosque que brinda una densa cobertura al momento de la visita. Sobre esta ladera no se detectaron evidencias de movimientos anteriores recientes. También*

¹⁷⁰ Folio 188

se encontraron afloramientos abundantes de agua a media ladera que debieron saturar y desplazar el terreno, como evento detonante.

[...]

LOTES “LA MEJORA” Y “LA CUCUYERA”: Se encontró un enorme proceso de desestabilización de ambas vertientes de un drenaje afluente de la quebrada La Siberia, de tipo traslacional y de carácter remontante, que al momento de la visita casi alcanza las diversas aguas. La magnitud del fenómeno afecta una gran extensión de terreno dedicado a pastoreo con una densa cobertura de pastos y otras especies rastreras.

[...]

Sobre la margen izquierda, está afectada un área reforestada con especies arbóreas de un porte alto. La dinámica del fenómeno es de gran actividad y debe ser monitoreado periódicamente debido a que desemboca sobre la quebrada La Siberia, en un sector muy cercano a la Vía Magdalena con una alta probabilidad de generar avalanchas por flujos de lodos y escombros de vegetación desde la parte alta y de rocas en el sector inferior [...]¹⁷¹

129. En los meses de febrero y marzo de 2012¹⁷², Corpocaldas, una vez más, realizó visitas a la vía que de Manizales conduce a Bogotá D.C. y verificó la existencia de fenómenos como la pérdida de banca, inestabilidad de ladera, flujo de lodos y escombros. El profesional encargado de la visita recomendó lo siguiente:

“[...] las actividades de monitoreo o control permanente, del tramo crítico en la vía y su área de influencia (drenajes aferente, laderas superiores e inferiores) especialmente donde existen deslizamientos complejos, como el ocurrido en el sector de Sabinas, cerca de la finca Torre IV, en la Quebrada La Mula, Quebrada Siberia y en la Quebrada El Diamante, entre otras deben, deben realizarse por medio de sobrevuelos periódicos.

- *Estos sobrevuelos o monitoreos aéreos, permitirían apreciar de manera integral la evolución de los sectores con problemas de inestabilidad o la detección de nuevos sitios críticos, que pudieran afectar el tramo vial. Lo anterior no sería posible mediante recorridos terrestres, debido al riesgo que supone para el personal técnico y operativo, la realización de dichos recorridos, además no se cuenta con*

¹⁷¹ Folios 191 a 192

¹⁷² Folios 299 a 303

una posición de observación marco, indispensable para la evaluación completa de la problemática. Se reitera que debido al carácter dinámico de los procesos de inestabilidad, los sobrevuelos deben efectuarse periódicamente.

- Cualquier tipo de recorrido que se restrinja únicamente a la vía central y su corredor de influencia y que trate de diagnosticar el estado y evolución de los procesos denudativos, arrojaría información parcial de la problemática. Los recorridos terrestres deben utilizarse como medio de verificación de puntos previamente detectados por medio de los sobrevuelos.*
- La depositación de los materiales resultantes de los deslizamientos –retirados de la vía- debe hacerse en sitios (escombreras) técnica y materialmente aceptables (no en las laderas aledañas), mediante rellenos compactados con maquinaria de abajo hacia arriba y no conformando depósitos sueltos e inconsolidados que puedan desestabilizarse posteriormente.*
- Debe efectuarse una permanente limpieza y destaponamiento de las obras “de paso” vial existentes (box culvert, tuberías) y las obras de manejo de aguas lluvias (cunetas), para facilitar y orientar la circulación del agua, sin que se desestabilicen los nuevos sitios.*
- Se hace énfasis en la necesidad de construir obras geotécnicas (perfilado de taludes, abancamiento, zanjas de corona y a media ladera, canales colectores, remoción de material suelto, entre otras posibles requeridas), en los sitios críticos actuales y en los nuevos que pudieran generarse, lo anterior de tal manera que permitan prevenir y/o mitigar el efecto de los deslizamientos. Estas obras deben estar debidamente soportadas por estudios geotécnicos.*
- En algunas zonas muy afectadas por deslizamientos profundos como en el k6+800 y Sabinas, debe contemplarse la posibilidad de construir estructuras viales de mayor envergadura (tipo viaducto o puente) que permita el paso seguro de cualquier deslizamiento que trascienda a flujo de lodo.*
- Efectuar un inventario de todas las estaciones hidrometeorológica (pluviométricas y de aforo) existentes dentro o próximas al área de influencia del tramo vial en cuestión.*
- Una vez se cuente con el invento de dichas estaciones, los datos arrojados por cada una de sus lecturas periódicas, deben articularse en un aplicativo web, disponible para la toma de decisiones por parte de las entidades involucradas con la problemática de interés [...].*
- Complementar la densidad de estaciones, para la implementación de un sistema de monitoreo y alerta temprana, mediante la instalación de una estación hidrometeorológica en la finca Torre IV de CORPOCALDAS, bajo el modelo antes descrito.*
- En todas las microcuencas más afectadas y susceptibles, debe pensarse – en largo plazo- en la implementación de actividades de reforestación que permitan establecer un rápido equilibrio hidrológico*

*de microcuencas. Esto incluye el hecho de que, la Alcaldía de Manizales, como primera autoridad ambiental y de ordenamiento del territorio municipal, debe procurar la aplicación de la Resolución N° 077 de 2011, emanada por CORPOCALDAS, por medio de la cual se fijan los lineamientos para demarcar la faja forestal protectora, de los nacimientos y corrientes de agua, localizados en suelos rurales del Departamento de Caldas [...]*¹⁷³.

130. La Personería Municipal de Manizales, en el mes de mayo del año 2012, visitó el sector denominado Sabinas y verificó la consolidación de un proceso de remoción en masa y que “[...] el punto crítico se encuentra en el tramo Honda Manizales dentro del proyecto “transversal Las Ánimas-Bogotá” en el kilómetro PR 6 + 200 al PR + 600 conocido como “Sabinas” donde se verifica la definición de un trazo geológico que abraza un amplio sector que compromete una masa de suelos que ha perdido cohesión y que permanece en reposo relativo, en la medida en que la fuerza de fricción estática supera la fuerza de fricción cinética [...]”¹⁷⁴.

131. Estas pruebas dan cuenta que la vía Manizales Bogotá, para la fecha de presentación de la demanda, esto es 16 de septiembre de 2011¹⁷⁵, se encontraba en una situación que generaba un riesgo inminente para la comunidad por las condiciones de inestabilidad de los terrenos y frecuentes deslizamientos.

132. En el informe de 10 de mayo de 2011 presentado por la Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS ante la Personería de Manizales, al que ya se hizo alusión de forma precedente, se indicó que las causas que generan los deslizamientos son las siguientes:

¹⁷³ Folio 302

¹⁷⁴ Folio 305

¹⁷⁵ Folio 1

“[...] CAUSAS NATURALES

1. *Fuentes pendientes. En la zona predominan laderas con inclinaciones cercanas o superiores a 30 grados (67%). Las pendientes más fuertes (mayores a 35 grados (78%)) (sic), se localizan en las laderas adyacentes a los cauces.*
2. *Extensas longitudes de ladera.*
3. *Forma de la ladera. Existen muchas cóncavas (en planta y perfil), favorables a la acumulación de las aguas superficiales.*
4. *Deficiencias en las propiedades de resistencia al corte de los suelos superficiales predominantes en la zona. En el área de estudio predominan superficialmente cenizas volcánicas recientes, no consolidadas y arenosa por su cercanía a las fuentes volcánicas (El Ruiz y Cerro Bravo). Estos materiales presentan –en general- una baja plasticidad y cohesión; en particular, la cohesión efectiva de estos suelos puede calificarse como una “cohesión aparente” derivada de una condición de parcial saturación (succión) y de la existencia de cementerios naturales entre las partículas del suelo. dicha cohesión se reduce drásticamente (o incluso desaparece) cuando el suelo se satura (reducción en la capacidad de succión), durante la ocurrencia de precipitaciones intensas, por ejemplo se pierde la succión y los cementales naturales entre las partículas de suelo. Dicha cohesión se reduce drásticamente (o incluso desaparece) cuando el suelo se satura (reducción en la capacidad de succión), durante la ocurrencia de precipitaciones intensas, por ejemplo (se pierde la succión y los cementales naturales se disuelven).*
5. *Contrastes apreciables entre unidades geológicas de rigidez, resistencia y permeabilidad radicalmente diferentes. En particular existe comúnmente un contacto geométricamente desfavorable entre las cenizas volcánicas superiores (arenosas y permeables) y rocas ígneas y meta sedimentarias subyacentes (compactas, masivas e impermeables). Este contacto coincide con la superficie de falla de muchos de los deslizamientos ocurridos y favorece la acumulación del agua (nivel “colgado”) que se infiltra a través de las cenizas volcánicas superficiales permeables.*

[...] CAUSAS ANTRÓPICAS

Se destacan:

1. *Incremento en el cambio de uso del suelo de bosques a potreros. Es una causa decisiva en la situación de inestabilidad del sector estudiado. Los continuos procesos intensos de deforestación y la tala de los bosques naturales, para la implantación especialmente de potreros destinados a la ganadería y –en menor proporción- de cultivos es uno de los factores que ha influido –en mayor porcentaje- en la*

ocurrencia de procesos denudativos en la zona. Se ha producido un desequilibrio hidrológico drástico de las microcuentas del lugar y que han incrementado de manera importante los caudales de aguas superficiales e infiltradas. Se observa claramente que en la vertiente derecha de la vía (Sentido Manizales-Letras), donde existe un denso bosque protector, la densidad de procesos de inestabilidad es muy baja; por el contrario, sobre la margen izquierda, se presentaron más del 95% de los deslizamientos recientes y es allí donde se concentra la actividad denudativa.

2. Excavación en la base de los taludes y sobre –empinamiento de los mismos, durante los proceso de construcción de la vía (se generaron taludes con pendientes, en algunos casos, superiores al 100%).

3. Deficiencias en algunas obras de manejo de aguas lluvias de la vía. Por ejemplo, transversales, sin descoles hasta sitios estables y/o bien protegidos, y sin estructuras internas para la disipación de energía.

4. Rellenos puntuales en algunas zonas del corredor vial, con bajas especificaciones técnicas y coincidentes con sitios de hundimientos y asentamientos.

5. Depositación de los materiales resultantes del corte vial, sobre las laderas adyacentes, sin ningún tipo de confinamiento. Estos “rellenos de ladera”, coinciden con los suelos fallados de algunos deslizamientos recientes.”

6. Problemas puntuales de inadecuada captación, conducción y entrega de aguas superficiales y servidas en viviendas del lugar (falta de canales y bajantes, entregas de redes de alcantarillado a media ladera, áreas blandas sin impermeabilizar. [...])”

133. De igual forma, en los testimonios rendidos en este proceso también se adujo como factores que incidieron en los deslizamientos e inestabilidad de la zona, las características medio ambientales y la intervención antrópica.

134. En el testimonio rendido 1.º de octubre de 2013 por el Ingeniero Forestal Dorance Rincón Poveda, en su calidad de profesional especializado de la Corporación Autónoma Regional de Caldas¹⁷⁶, señaló lo siguiente:

¹⁷⁶ Folios 1 a 4 del cuaderno 2 de pruebas.

*“[...] Esta ladera esté muy cerca al Volcán Nevado del Ruiz y toda la zona tiene muchísima influencia de las erupciones sucedidas en el tiempo por este sector volcánico. Por lo tanto, los suelos están constituidos por cenizas volcánicas que al mirarlos desprevénidamente son como unas laderas recubiertas de arena. Si pensamos en arena, pensamos en algo que fácilmente se puede desmoronar. Sobre estas laderas ha crecido la vegetación y **después de eso, con la intervención del hombre, se ha eliminado la vegetación arbórea de manera que las cenizas quedan prácticamente expuestas a las actividades agrícolas o pecuarias que se realizan y a la influencia del clima, básicamente de las lluvias que las vuelven muy susceptibles al derrumbamiento.** Sobre esta ladera constituida por cenizas está construida la vía hacia Letras y en un terreno de las características mencionadas anteriormente, **realizar un corte es como si se hiciera un corte a un ponqué que queda muy fácilmente expuesto e inestable. Cualquier intervención para construcción, ampliación, remodelación u otro tipo de obra, aledaño a la vía, activa en cualquier momento procesos de erosión que no son fáciles de tratar y de prevenir [...]**”.*

135. En el testimonio rendido el 1.º de octubre de 2013 por el Ingeniero Civil Jhon Jairo Chisco Leguizamón, en su calidad de Subdirector de Infraestructura Ambiental de la Corporación Autónoma Regional de Caldas¹⁷⁷, sobre el tema, precisó:

*“[...] Concretamente podemos mencionar que entre los factores hay unos de origen natural y otros de origen antrópicos. Entre los primeros y por ser éstos de tipo natural o **de carácter natural** es poco lo que se puede hacer por parte del hombre para controlarlos. Estos son: **unas laderas de fuerte pendiente y lo longitud importante; una geología caracterizada por la presencia de unas cubiertas de suelos permeables (depósitos de ceniza volcánica) altamente permeables en contacto discordante o favor de la pendiente con estructuras geológicas más antiguas y más permeables,** creándose en el contacto entre estas dos unidades superficies potenciales de falla, a lo largo de las cuales se producen los deslizamientos; presencia de algunas especies arbóreas de porte importante sobre los escarpes o coronas de los deslizamientos. Entre*

¹⁷⁷ Folios 5 a 12 Ibidem.

los **factores antrópicos**, podemos mencionar la **ampliación de la frontera agrícola y ganadera, lo cual ha llevado a una deforestación paulatina de las laderas y nacimientos de quebradas, que inciden en la modificación de la respuesta hidrológica de éstas frente a las lluvias, favoreciendo que importantes caudales de agua lluvia escurran por las laderas, generando erosión concentrada que con el tiempo evolucionan a procesos denudativos de mayor envergadura que en presencia de periodos invernales aportan grandes volúmenes de sedimentos a los cauces, obstruyéndolos parcialmente y, posteriormente, generando flujos de lodo y empalizadas con alto poder abrasivo que involucran nuevos materiales al flujo, los cuales son depositados, en primer lugar, en la vía y, finalmente, en la parte baja de la cuenca, afectado la infraestructura localizada en este sector. Otros factores de orden antrópico están relacionados con cortes a nivel de la vía que sobreempinan dichos taludes; la disposición de sobrantes de deslizamientos a un costado de la banca de la vía que con el tiempo se desestabilizan; la ausencia de un adecuado mantenimiento de las obras de drenaje de la vía y la inexistencia de descoles a la salida de las transversales, condicionan en gran medida la ocurrencia de procesos denudativos sobre los taludes inferiores de la vía. Finalmente, se tienen en todos los casos como factor detonante de las Problemáticas la ocurrencia de lluvias de intensidad importante [...]”.**

136. En el mismo sentido, en el testimonio rendido el 2 de octubre de 2013 por el Ingeniero Civil Santiago Eduardo Osorio Ramírez, en su calidad de contratista de CORPOCALDAS, se afirmó lo siguiente¹⁷⁸:

“[...] La vía en el tramo en cuestión [...] ha venido presentando un deterioro progresivo asociado a conflictos en el uso del suelo, principalmente por deforestación intensiva para cambio a potrero y la presencia de depósitos geológicos de comportamiento complejo muy susceptibles a ser desplazados o deslizados cuando se presentan lluvias muy intensas y hay una baja cobertura vegetal; adicionalmente la intervención para mejoramiento del trazado de la vía aceleró muchos de los procesos que han venido teniendo lugar en el tramo señalado, por cuanto en muchos casos se redujo el confinamiento de los taludes superiores y esto incrementó la pendiente de los mismos, lo cual debido a las causas anteriormente mencionadas o señaladas originó

¹⁷⁸ Folios 13 a 16 Cuaderno 2 de pruebas.

desplazamientos de masas de suelo que tuvieron que ser rápidamente removidas para mantener la vía en funcionamiento. [...] Existe otra condición un poco más antecedente y corresponde al proceso de colonización de las laderas adyacentes a la vía, en donde **para mejorar la tierra productiva, el propietario reducía los bosques presentes y especialmente los cercanos a los cauces**, los cuales son de comportamiento torrencial, esto es, que durante lluvias muy intensas descargan un caudal importante en un espacio de tiempo muy corto y la vegetación, cuando se encuentra presente, amortigua este efecto, pero al verse reducida para la generación y áreas de cultivo, da lugar a que la acción del agua concentrada a lo largo de estos cauces torrenciales desarrolle procesos de erosión acelerados sobre el fondo y las márgenes de dichos drenajes. Finalmente ocurren fenómenos como los que se Presentaron en el año 2011 de avalanchas de lodos y escombros [...].”

137. En el testimonio rendido el 8 de octubre de 2013 por el Ingeniero Civil Julio Enrique Guevara Jaramillo, en su condición de servidor público del INVÍAS, se precisó¹⁷⁹:

“[...] Las causas de las afectaciones de la vía, principalmente son: primero, **las lluvias que en los últimos años se han incrementado** notoriamente, especialmente de 2005 hasta 2011; segundo, **el mal uso de los terrenos por los propietarios de las fincas con cultivos inapropiados, especialmente en zonas de páramos que deben estar protegidos para cualquier tipo de cultivo y la ganadería en zonas de ladera**, ya que las patas de los animales producen un daño considerable a los terrenos por donde ellas circulan; tercero, **el tipo de suelo que son cenizas volcánicas que es fácilmente erosionable por las lluvias de la zona**. Es bueno anotar que, en la cuenca de la quebrada Manizales, que es por donde va la carretera, Puente La Libertad Letras, se puede notar que el costado derecho es totalmente estable y el costado izquierdo es inestable, pero con una simple observación para cualquier persona se nota que **el costado derecho está totalmente reforestado y el costado izquierdo está totalmente deforestado y son terrenos dedicados a la ganadería intensiva**. Los daños del talud superior no son imputables al Instituto Nacional de Vías, ya que como dije anteriormente, la carretera lleva más de 60 años de construida y los taludes aledaños a la vía son estables y los problemas que se han

¹⁷⁹ Folios 1 a 8 del cuaderno 3 de pruebas.

generado se producen en la parte alta de las montañas, siendo la carretera afectada por dichos deslizamientos [...]”.

138. Por último, en el testimonio rendido el 5 de noviembre de 2013 por la ingeniera civil Lina María Ochoa Lozano, vinculada a la Multinacional SGS ETSA, se aseguró¹⁸⁰:

*“[...] Los suelos que conforman esta carretera presentan una alta vulnerabilidad a deslizamientos de tierra, primero, **por la naturaleza de los suelos y, segundo, por el mal uso que se le ha dado a los mismos.** [...] Algo muy importante para resaltar es que la vía actualmente, después de la ola invernal 2010-2011, quedó bastante afectada y en este momento nos encontramos construyendo obras para estabilizar algunos de los taludes que sufrieron a raíz del invierno [...]”.*

139. De acuerdo con las anteriores pruebas documentales y testimoniales, los deslizamientos e inestabilidad de los terrenos en la zona objeto de la demanda obedecieron además de las condiciones naturales, a intervenciones de los propietarios, poseedores o tenedores de los predios para modificar los usos del suelo o explotar los recursos naturales, así como a la construcción de la vía.

140. No obstante, no obra en el plenario medio de prueba alguno que permitan concluir que la Corporación Autónoma Regional de Caldas o el Municipio de Manizales, de forma previa a la presentación de la demanda de la referencia, adelantaran, en el ámbito de sus competencias, labores para controlar eficientemente, la explotación de los recursos naturales.

141. En este estado del estudio es pertinente destacar que las corporaciones autónomas regionales, como primera autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 99,

¹⁸⁰ Folios 53 a 62 *Ibidem*.

tienen como funciones, entre otras, promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y manejo adecuado de los recursos naturales renovables; ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables; coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes 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; asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional; 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 las 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; 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; y, 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.

142. Respecto de los municipios, la Sala destaca que, de conformidad con el numeral 1.º del Decreto 879 de 13 de mayo de 1998¹⁸¹, en la definición del ordenamiento del territorio se debe tener como prioridad la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas así como riesgos naturales. Para garantizar lo anterior, los planes deben contener un componente rural constituido por políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar por una parte, la adecuada interacción entre asentamientos rurales y la cabecera municipal, y por la otra, la conveniente utilización del suelo¹⁸², la señalización de las condiciones de protección y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria¹⁸³ y las áreas expuestas a amenazas y riesgos.

143. Justamente, la función pública del ordenamiento del territorio se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades territoriales, la cual implica la adopción de decisiones que permitan determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos por amenazas naturales y de las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres¹⁸⁴. Por lo tanto, a los municipios les corresponde, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, prevenir los desastres en el área de su

¹⁸¹ *Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.*

¹⁸² *Artículo 6. Decreto 879 de 13 de mayo de 1998. Ibidem*

¹⁸³ *Artículo 11 ibídem*

¹⁸⁴ *Artículo 8º de la Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*

jurisdicción, de acuerdo con lo establecido en el artículo 76 de la Ley 715 de 21 de diciembre 2001¹⁸⁵.

144. Las obligaciones de los municipios y las corporaciones autónomas regionales, a las que se hizo referencia, no fueron cumplidas de forma eficiente por CORPOCALDAS ni el Municipio de Manizales porque permitieron la explotación de los recursos naturales sin control adecuado, lo cual provocó inestabilidad en los terrenos y en últimas, graves deslizamientos.

145. Como la zona se caracteriza por tener fuertes pendientes, extensas longitudes de ladera, laderas que permiten la acumulación de aguas superficiales, superficies con cenizas volcánicas recientes no consolidadas y arenosa por su cercanía al volcán del Ruíz que predisponen los movimientos de masas de tierra y la generación de desastres, **era fundamental que las entidades públicas adoptaran estrategias preventivas y correctivas con el fin de evitar la concreción de riesgos.**

146. A pesar de lo expuesto, el Municipio de Manizales y la Corporación Autónoma de Caldas, permitieron, sin un adecuado control, la tala indiscriminada de árboles, el cambio de usos del suelo y la contaminación de la fuente hídrica.

147. La Sala agrega que según la Personería Municipal de Manizales, en mayo del 2012, el tramo vial expuesto al riesgo ambiental no estaba incluido como sitio crítico en el Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales¹⁸⁶, lo

¹⁸⁵ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

¹⁸⁶Folio 305

que impidió la adopción de medidas de carácter preventivo de acuerdo con las características de la zona.

148. En efecto, no son de recibo los argumentos expuestos en los recursos de apelación por el Municipio de Manizales y Corpocaldas, relacionados con que no han vulnerado derecho colectivo alguno, toda vez que, como se precisó, la omisión en el cumplimiento de sus obligaciones legales generó un grave daño al medio ambiente y la violación a los derechos colectivos a la existencia de un equilibrio ecológico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

149. Tampoco son aceptables las manifestaciones realizadas por Corpocaldas para excusar su responsabilidad en cuanto a que “[...] se encontraba acreditado que la degradación de la zona y la pérdida del equilibrio ecológico en el sector obedecía a un proceso anterior a la existencia de dicha entidad [...]”. Lo anterior porque las competencias que le fueron asignadas constitucional y legalmente, cuya inobservancia genera responsabilidad, no tienen límite temporal alguno. Por el contrario, las corporaciones autónomas regionales están encargadas de la administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables¹⁸⁷ aun en los casos de grave deterioro ambiental.

150. Precisamente una de sus funciones, de conformidad con el numeral 20 de la Ley 99, radica en ejecutar, administrar, operar y mantener, en coordinación con las entidades territoriales, proyectos y obras de

¹⁸⁷ Artículo 23 de la Ley 99 de 1993

infraestructura cuya realización sea necesaria para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

151. Ahora bien, en el transcurso del presente proceso, el Municipio de Manizales y la Corporación Autónoma Regional de Caldas, en virtud de la medida cautelar decretada mediante auto proferido el 21 de septiembre de 2011 por el *A quo*, han llevado a cabo actividades para mitigar el impacto negativo en el medio ambiente y en la seguridad de la vía que conduce de Manizales a Bogotá, tramo Potro Rojo – alto Las Letras.

152. Precisamente Corpocaldas, en el mes de febrero del presente año¹⁸⁸, informó que adelantó acciones para el conocimiento del riesgo, adoptó medidas estructurales para su reducción, así como para la educación y capacitación con el fin de consolidar una cultura de conciencia de la conservación ambiental y el desarrollo sostenible.

153. Respecto de la identificación deslizamientos, flujos, avalanchas e inundaciones, esa entidad aseveró que celebró un convenio marco con la Universidad Nacional - Sede Manizales que le permitió la adopción de sistemas de alertas tempranas, así como de instrumentación hidrológico e hidrometeorológico en cuencas urbanas.

154. Asimismo, destacó que, en virtud del convenio núm. 203-2011 que celebró con ASOCARS y la Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales, fue posible: i) analizar los antecedentes del riesgo y priorizarlo; ii) evaluar y zonificar las amenazas; iii) identificar los elementos vulnerables; y iv) evaluar las pérdidas de recursos naturales renovables.

¹⁸⁸ 2018

155. Corpocaldas señaló que también celebró un contrato con EKOTRÓPICO para adelantar proyectos de diagnóstico, recuperación y conservación de suelos en la vertiente norte del Río Chicamocha. En el mismo sentido, destacó el monitoreo aéreo y terrestre realizado en el área afectada.

156. Además, sostuvo que ha intervenido en sitios críticos actual o potencialmente afectados por amenazas naturales por medio de obras de control de erosión, estabilidad de taludes, manejo de aguas superficiales y subsuperficiales, corrección de cauces, control de inundaciones, flujos así como avalanchas, entre otras.

157. En síntesis, de conformidad con el oficio SMA-D-049-18 suscrito por el Secretario de Medio Ambiente de Manizales y el Subdirector de Infraestructura Ambiental de CORPOCALDAS, las siguientes son las acciones llevadas a cabo por el Municipio de Manizales y Corpocaldas para mitigar el riesgo en la zona objeto de la demanda¹⁸⁹:

AÑO	ACCIONES REALIZADAS	INCIDENCIA	ANEXO
2012-2013	<i>Convenio Núm. 1210310807 celebrado entre el Municipio de Manizales y CORPOCALDAS, para diseñar la Estructura Ecológica Principal del Municipio de Manizales</i>	<i>Adoptar medidas en relación con los usos del suelo</i>	Anexo 1 <i>Estudio de Estructura Ecológica</i>

¹⁸⁹ Folios 1263 a 1266

AÑO	ACCIONES REALIZADAS	INCIDENCIA	ANEXO
2012-2013	<p>Convenio Núm. 1210310807 celebrado entre el municipio de Manizales y CORPOCALDAS, para la ejecución de la Resolución 077/11 en cuanto a la demarcación de los retiros de cauces rurales.</p> <p>En los alcances del convenio, se previó la demarcación de las fajas protectoras mínimas o teóricas para todas las corrientes rurales del Municipio (19 microcuencas agrupadas en tres subcuencas: Chinchiná, Guacaica y Llano Grande) y la demarcación de las fajas, de conformidad con la metodología contenida en la Resolución 077/11.</p> <p>En las microcuencas que requerían un mayor detalle, se realizaron levantamientos topográficos, previo a un reconocimiento de sus características ambientales.</p>	<p>Adoptar medidas en relación con los usos del suelo</p> <p>Recuperar íntegramente los cauces</p>	<p>Anexo 2</p> <p>Contrato para actividades científicas y tecnológicas 286 de 2012 demarcación fajas</p>
2014	<p>Convenio entre el Municipio de Manizales, Aguas de Manizales y CORPOCALDAS para ajustar el Plan de Acción Inmediato</p>	<p>Adoptar medidas en relación con los usos del suelo.</p> <p>Restablecer el equilibrio ambiental propio de ecosistemas de páramo, mediante una agenda de gestión ambiental.</p> <p>Repoblar los bosques que fueron intervenidos</p>	<p>Anexo 3</p> <p>Plan integral de la Microcuenca de la Quebrada de Manizales</p>
2017	<p>Acuerdo Municipal 0958 del 2 de agosto de 2017 "Por el cual se adopta la revisión ordinaria de Contenidos de Largo Plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales", en el que se incorporan:</p>	<p>Adoptar medidas en relación con los usos del suelo.</p> <p>Restablecer el</p>	<p>Anexo 4.</p> <p>POT</p>

AÑO	ACCIONES REALIZADAS	INCIDENCIA	ANEXO
	<p>- Las directrices para manejo, zonificación y usos dentro del complejo de Páramos los Nevados, de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 y específicamente, en la Resolución Nacional 1987 del 30 de noviembre de 2016.</p> <p>- Las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas</p> <p>- Nuevos suelos de protección ambiental municipal, concretamente en la vía Manizales – Bogotá.</p>	<p>equilibrio ambiental propio de estos ecosistemas de páramo, mediante una agenda de gestión ambiental.</p>	
2013-2014	<p>Realizar acciones de restauración y de revegetalización de áreas degradadas, a partir del establecimiento de plantaciones protectoras, aislamiento con cerca viva e inerte, establecimiento de bebederos sustitutos, capacitación, obras bioingenieriles, planificación predial, asistencia técnica y transferencia de tecnología en las veredas ubicadas entre el trayecto Maltería - las Margaritas.</p>	<p>Recuperar integralmente los cauces, la fauna, la flora, las laderas y la capa vegetal del sector.</p> <p>Repoblar bosques que fueron intervenidos.</p> <p>Restablecer el equilibrio ambiental propio de estos ecosistemas de páramo, mediante una agenda de gestión ambiental.</p>	Anexo 5
2013-2017	<p>En lo que compete a la Unidad de Gestión del Riesgo, se han realizado de manera permanente, labores de monitoreo en la vía Manizales Bogotá en conjunto con CORPOCALDAS. De igual forma se llevaron a cabo varias reuniones con la Territorial del INVÍAS con el fin de monitorear de forma permanente la zona. Esta última entidad invirtió una cantidad importante de recursos</p>	<p>Monitoreo del sector</p>	

AÑO	ACCIONES REALIZADAS	INCIDENCIA	ANEXO
	<p><i>para mejorar las condiciones de la vía, incluyendo la construcción de puentes sobre las quebradas que discurren por el sector, obras de estabilización de laderas en sitios críticos y recuperación de la banca.</i></p> <p><i>Se consideró, una vez terminadas las obras por parte del INVÍAS, que no era necesario continuar con el monitoreo constante ya que la condición de emergencia fue superada; no obstante, se realizan seguimientos de rutina en el sector.</i></p>		
2012-2013	<p><i>Convenio Marco Universidad Nacional de Colombia sede Manizales-CORPOCALDAS como apoyo e insumo técnico a las entidades territoriales, cuyo fin general es el de aunar esfuerzos para mejorar la gestión integral del riesgo</i></p>	<p><i>Adoptar medidas en relación con los usos del suelo.</i></p> <p><i>Se generó insumo técnico para las entidades territoriales, a fin de mejorar la Gestión Integral del Riesgo mediante el conocimiento y el desarrollo de sistemas de información en el Municipio de Manizales.</i></p>	Anexo 6
2013	<p><i>Convenio interadministrativo de cooperación entre Municipio de Manizales y CORPOCALDAS Núm. 1311010920- 2013, cuyo objeto fue "Contribuir con el manejo integral del recurso suelo, con intervención en reconversión ganadera en la parte alta de la Cuenca del Río Chinchiná".</i></p> <p><i>Durante su ejecución, se desarrollaron las siguientes actividades:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>- Apoyo en la reconversión productiva de sistemas agropecuarios.</i> <i>- Conservar, restaurar, fortalecer áreas de necesaria intervención, conservación de</i> 	<p><i>Restablecer el equilibrio ambiental propio de estos ecosistemas de páramo, mediante una agenda de gestión ambiental</i></p>	Anexo 7

AÑO	ACCIONES REALIZADAS	INCIDENCIA	ANEXO
	<p><i>bosques y áreas de interés ambiental.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Definir instrumentos de uso de suelo. - Apoyar la reconversión de los sistemas ganaderos en la cuenca alta del río Chinchiná, correspondientes a las veredas la Esperanza y el Desquite del corregimiento Río Blanco en el municipio de Manizales (3.3 has). - Establecimiento de áreas de restauración protectora (6.5has). - Aislamiento con cerca inerte (8 km). - Establecimiento de sistemas agroforestales y/o silvopastoril. 		
<p>2013-2014-2017</p>	<p><i>En el año 2011 varias instituciones de la región iniciaron un proceso de armonización de acciones, denominado Pactos por la Cuenca, cuyo propósito principal es la recuperación y conservación de la cuenca.</i></p> <p><i>En el periodo 2013-2014, se firmó el Convenio de Colaboración núm. 032.013 entre la Corporación Autónoma Regional de Caldas, el Municipio de Manizales, la Central Hidroeléctrica de Caldas CHEC S.A. E.S.P., Aguas de Manizales y la Fundación FESCO, cuyo objeto fue: “aunar esfuerzos técnicos, financieros y administrativos con el propósito de consolidar la iniciativa intersectorial “Pactos por la Cuenca del río Chinchiná” como plataforma de gestión, soporte y dinamización del desarrollo territorial, en concordancia con lo establecido en el proceso de ordenación y manejo de la cuenca”</i></p> <p><i>En el año 2017 se firmó convenio de colaboración núm. SG.074.17 entre CORPOCALDAS- CHEC S.A. E.S.P. AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P., cuyo objeto fue: “Aunar esfuerzos técnicos, financieros y administrativos con el propósito de darle continuidad al modelo intersectorial Pactos por la Cuenca del Río Chinchiná, como plataforma de gestión, soporte y dinamización del desarrollo del territorio en coherencia con lo establecido en el Plan de Manejo y Ordenación de la cuenca POMCA, adoptado por CORPOCALDAS mediante Resolución</i></p>	<p><i>Restablecer el equilibrio ambiental propio de estos ecosistemas de páramo, mediante una agenda de gestión ambiental, acciones con proyectos piloto de recuperación del suelo.</i></p> <p><i>Generación de una plataforma de gestión, soporte y dinamización del desarrollo del territorio.</i></p>	<p>Anexo 8. Anexo 8.1. Convenio Pacto por la Cuenca 2013-2014</p> <p>Anexo 8.2. Convenio de Colaboración Núm. SG.074.17</p>

AÑO	ACCIONES REALIZADAS	INCIDENCIA	ANEXO
	<i>núm. 411 del 30 de octubre de 2016”.</i>		

158. En efecto, luego de promovida la presente acción popular, el Municipio de Manizales y la Corporación Autónoma Regional de Caldas han llevado a cabo esfuerzos para superar la situación de riesgo en que se encuentra la vía Bogotá – Manizales.

159. No obstante, el medio ambiente resultó tan afectado que las acciones de mitigación no han sido suficientes para lograr su recuperación. Justamente, como resultado de la ejecución del contrato núm. 235 de 2013 que celebró Corpocaldas con EKOTRÓPICO se encontraron “[...] procesos altamente severos de impacto ambiental sobre la Biodiversidad de los fragmentos boscosos; sobre las franjas y ecotonos de los tributarios de estas microcuencas, denudamiento de los nacimientos, degradación general de suelos, y una gran cantidad de procesos de remoción masal [...]”¹⁹⁰.

160. Además, según el informe de la Personería de Manizales, de fecha 9 de noviembre de 2017, se siguen llevando a cabo actividades de carácter antrópico que afectan la zona, como:

- “[...] 2. Corte y Aprovechamiento maderables en zonas o puntos críticos por erosión. [...]
- 3. Acopio y cargue de maderas para transporte
- 4. Ganadería intensiva
- 5. Procesos erosivos activos [...]”

¹⁹⁰ Folio 1242

161. Por lo expuesto, la Sala considera que no se ha superado la situación de violación y amenaza de los derechos colectivos relacionados con el medio ambiente y la protección de desastres, de manera que no es posible revocar la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo del Caldas. Por el contrario, resulta necesario adicionarla, para reforzar la protección constitucional, en el sentido de ordenar a la Corporación Autónoma Regional de Caldas que, en virtud de sus facultades de control y prevención ambiental, inicie el procedimiento administrativo sancionador previsto en la Ley 1333 de 21 de julio de 2009¹⁹¹ con el fin de determinar si alguna persona natural o jurídica, al explotar los recursos naturales del sector objeto de la demanda, ha generado daño al medio ambiente o incurrido en una acción u omisión que viole el Código de Recursos Naturales, la Ley 99, la Ley 165 de 9 de noviembre de 1994¹⁹² o alguna disposición ambiental vigente.

162. Lo anterior para prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia del hecho dañoso o la realización de actividades que atenten contra el medio ambiente y los recursos naturales. Con el mismo objeto, se exhortará a la comunidad y especialmente a los propietarios, poseedores y tenedores de los bienes inmuebles ubicados en el tramo vial Manizales-Letras, el cual está comprendido entre el kilómetro 5+500 y el kilómetro 26+900, para que se abstengan de explotar de forma inadecuada los recursos naturales.

163. Por las razones expuestas no prosperan los argumentos presentados en los recursos de apelación por Corpocaldas y el Municipio de Manizales.

¹⁹¹ "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones."

¹⁹² Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica"

164. Por otra parte, Corpocaldas sostiene que el “[...] lapso que puede tardar la recuperación del recurso hídrico y forestal es muy superior al del año otorgado, inclusive el mismo puede tardar décadas, a lo cual se adiciona que debe ser un proceso escalonado de conformidad con lo establecido en el artículo 58 del Decreto 1640 de 2012 [...]”¹⁹³.

165. Sobre el particular, el Tribunal Administrativo de Caldas, en la sentencia apelada, ordenó lo siguiente:

*“[...] Quinto. Ordenar al Municipio de Manizales y a (sic) Corporación Autónoma Regional de Caldas-CORPOCALDAS para que de manera conjunta y acorde con sus competencias, realicen la recuperación integral de los causes del sector, la fauna, flora, vegetación mediante el restablecimiento de los bosques que fueron intervenidos, permitiendo el restablecimiento del equilibrio ambiental propio de estos ecosistemas de páramo, mediante una agenda de gestión ambiental y controles periódicos aplicados por los organismos ambientales, con los compromisos que componen a los demás organismos públicos y privados involucrados, y se garantice el buen uso del suelo, para lo cual tienen (sic) tendrán un (1) año contado a partir de la ejecutoria de la sentencia [...]”*¹⁹⁴ (Resaltado del texto original)

166. Al respecto, la Sala considera que la orden impartida por el Tribunal a quo no tiene en cuenta que, de conformidad con las pruebas que obran en el plenario, el daño ambiental que ha sufrido la zona objeto de la acción popular es tan grave que exige la adopción de medidas a mediano y largo plazo, de manera que sea posible garantizar de forma efectiva su recuperación así como el restablecimiento del equilibrio entre los diferentes factores que forman parte del ecosistema. Además de lo anterior, la Sala encuentra que esa orden se refirió al restablecimiento del equilibrio ambiental, de forma

¹⁹³ Folio 1094

¹⁹⁴ Folio 1082

específica, de los ecosistemas de páramo, lo cual, restringe sin razón alguna el marco de acción sobre la zona afectada.

167. En consecuencia, resulta pertinente modificar el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia impugnada, para en su lugar, ordenar a la Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS y al Municipio de Manizales la adopción de planes y programas, en el ámbito de sus competencias, que permitan la recuperación integral de los causes del sector, la fauna, flora, bosques y vegetación afectados por su explotación inadecuada y que garanticen el desarrollo sostenible.

168. Para tal efecto, las referidas entidades públicas, deberán: i) conformar un equipo técnico para la formulación en implementación de los referidos planes y programas; ii) el equipo técnico definirá los planes y programas que deben llevar a cabo para recuperación ambiental, así como el cronograma de ejecución; iv) se establecerán los responsables de la ejecución de los planes y programas; y v) se conformará un comité de verificación de cumplimiento de estas órdenes en los términos del artículo 34 de la Ley 472, que será presidido por el Tribunal Administrativo de Caldas.

169. Corpocaldas y el Municipio de Manizales, para la conformación del equipo técnico así como la definición de planes y programas, contarán con un término máximo de diez (10) meses.

170. Por otro lado, en el recurso de apelación presentado por el Instituto Nacional de Vías se sostiene que la problemática en la vía Manizales – Bogotá, entre el kilómetro 5+500 y el kilómetro 26+900, fue causada por fenómenos externos a acciones u omisiones de la entidad, como la

explotación descontrolada de los recursos naturales y las características medio ambientales.

171. Sin embargo, estos argumentos no encuentran fundamento probatorio toda vez que, en el informe técnico presentado por Corpocaldas, el 10 de mayo de 2011, se precisó que también contribuyó con el deterioro ambiental y los deslizamientos: i) la excavación en la base de los taludes y sobreempinamiento de estos durante el proceso de construcción de la vía; ii) las deficiencias en algunas obras de manejo de aguas lluvia en la vía “[...] *Por ejemplo, transversales sin descoles hasta sitios estables y/o bien protegidos, y sin estructuras internas para la disipación de energía. [...]*”; iii) rellenos puntuales en algunas zonas del corredor vial, con bajas especificaciones técnicas y coincidentes con sitios de hundimientos y asentamientos; y iv) el depósito de materiales que resultaron del corte vial sobre laderas adyacentes sin ningún tipo de confinamiento.

172. La Sala no desconoce que el Invías celebró varios contratos¹⁹⁵ con el objeto de corregir esta situación y atender los derrumbes en la vía, consistentes en el mantenimiento rutinario que incluyen la poda, corte y retiro de árboles; rocería y desmonte manual; limpieza de alcantarillas, desagües, tuberías, puentes vehiculares, peatonales, túneles, entre otros; limpieza de la calzada; limpieza de cunetas, descoles y zanjas de coronación; limpieza de señales verticales, mojones de referencia, defensas metálicas y defensas en concreto; pintura, renovación e indicación de los mojones; labores de arborización; vigilancia de la zona; y, remoción de derrumbes localizados a lo largo del corredor vial, en material común o conglomerados, incluido el acarreo a los botaderos autorizados.

¹⁹⁵ Folios 397 a 420 Cuaderno 1A

173. En cumplimiento del objeto del contrato de obra núm. 0663 de 2009, en el sector comprendido entre los PRS 7 + 700 Potro Rojo y el 28 + 000 Las Letras, la entidad ejecutó las siguientes actividades¹⁹⁶:

“[...] PR 6+840 construcción de pantalla anclada cimentada en micropilotes (construcción obra de emergencia) [...].

PR 7+168,7+300 y 7+570: construcción de estructura de drenaje tipo box culvert [...]; con el fin de construir obra de drenaje de una mayor capacidad hidráulica. [...]

PR7+610: construcción de un muro en concreto reforzado cimentado en micropilotes y dissipador en salida. [...]

PR 8+631 al 8+754: Ampliación de curva, se observa la terminación de la curva con la colocación de señalización horizontal [...]

PR 9+800: construcción de obra de drenaje tipo box culvert [...]

PR 11+200 y 11+250: construcción de pantalla anclada [...]

PR 12+200: Construcción de obra de drenaje tipo box culvert [...]

PR 12+700: Construcción de obra de drenaje tipo box culvert [...]

PR 13+330 al 13+450: Ampliación curva, se observa la terminación de la curva con colocación de señalización horizontal [...]

PR 13+490 al 13+13+590: Ampliación curva, se observa la terminación de la curva con colocación de señalización horizontal [...]

PR 14+ 190 al 14+800: Ampliación curva, se observa la terminación de la curva con colocación de señalización horizontal [...]

PR 14+900: Construcción del puente, quebrada la Mula [...]

PR 15+500: Construcción de muro en tierra armada [...]

PR 15+834: Construcción de puente, quebrada La Siberia [...]

PR 16+600: Estabilización de talud superior, mediante terraceo, con la construcción de pantalla ancladas y construcción de pantalla

¹⁹⁶ Folios 329 a 346 Ibidem

anclada cimentada en caissons como obra de contención de la estructura de la vía. [...]

CONSTRUCCIÓN DE FILTROS LONGITUDINALES Y ALCANTARILLAS [...]

CONSTRUCCIÓN DE MUROS DE CONCRETO REFORZADO [...]

CONSTRUCCIÓN DE CUNETAS Y BORDILLOS [...]

PR 25+500 y 25+600: Construcción de pantalla anclada cimentada en caissons [...]

COLOCACIÓN DE CAPAS ASFÁLTICAS [...]”

174. Mediante oficio DT-CAL 6088 de 12 de febrero de 2013, el Invías informó al Tribunal de primera instancia que celebró el contrato núm. 1343 de 2011 con el objeto de atender obras de emergencia en la carretera Puente La Libertad-Fresno. Asimismo, se refirió al cumplimiento de la medida cautelar, en relación con la ejecución del Plan de Contingencia, así:

- Algunos puntos identificados como críticos, para la fecha del informe, ya habían sido intervenidos. Por el contrario, otros estaban siendo objeto de intervención. Sin embargo, adujo que existía un tercer grupo que se encontraba en etapa de estudio y diseños, toda vez que el Instituto no contaba con los recursos para la ejecución de las obras que resultaran procedentes.
- De manera permanente ha intervenido la carretera nacional Puente La Libertad - Fresno para que se mantenga en condiciones de seguridad.
- “[...] *Teniendo en cuenta que el Instituto Nacional de Vías no dispone de elementos y personal para realizar los trabajos de instrumentación topográfica en aquellas masas que en algún momento han presentado movimiento [...]* dicha instrumentación

se está realizando dentro de la ejecución del contrato de obra N° 0663 de 2009 y de interventoría N° 1478 [...]”

175. En el mismo sentido, el Director Territorial de Caldas del Instituto Nacional de Vías a través del informe de fecha 4 de octubre de 2013, en relación con el estado de la vía Puente la Libertad – Fresno, Código 5006¹⁹⁷, manifestó una vez más que, en cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley, implementó acciones para el mantenimiento y mejoramiento de la vía. Sin embargo, adujo que, como consecuencia de las fuertes temporadas invernales de los años 2010 y 2011 se intervinieron 56 sitios adicionales para su estabilización y se priorizaron puntos críticos que requerían intervención inmediata. En relación con aquellos afectados pero que no se encontraban en situación crítica, informó que estaba en proceso de consecución de los recursos necesarios para la construcción de las obras necesarias para su atención adecuada.

176. Los anteriores argumentos fueron reiterados por el Invías mediante oficio de 26 de enero de 2015 presentado al Tribunal Administrativo de Caldas¹⁹⁸.

177. De forma reciente, el 13 de febrero de 2018, el Instituto Nacional de Vías, allegó a esta Corporación informe técnico a través del cual, puso en conocimiento el estado del Plan de Contingencia y de las labores de mantenimiento, conservación y señalización de la vía Manizales – Bogotá especialmente en el sector Potro Rojo – Letras (kilómetro 5+500 hasta el Kilómetro 26+900)¹⁹⁹. Señaló que suscribió los siguientes contratos:

¹⁹⁷ Folios 23 a 41 del cuaderno 2 de pruebas.

¹⁹⁸ Folios 992 a 1017 del cuaderno 1B

¹⁹⁹ Folios 1272 a 1318 del cuaderno de impugnación núm. 2.

CONTRATO	OBJETO
1948 de 2014	Administración vial de las carreteras nacionales a cargo de la Territorial Caldas.
1632 de 2015	Mejoramiento, Gestión Predial, Social y Ambiental mediante la construcción de segundas calzadas intersecciones y mejoramiento del corredor vial existente Honda – Manizales en el Departamento de Caldas para el programa “vías para la equidad”.
7131 de 2015	Interventoría para el mejoramiento, Gestión Predial, Social y Ambiental mediante la construcción de segundas calzadas intersecciones y mejoramiento del corredor vial existente Honda – Manizales en el Departamento de Caldas para el programa “vías para la equidad”.
2114 de 2016	Administración vial de las carreteras nacionales a cargo de las Territorial Caldas.
1667 de 2016	Mantenimiento rutinario a través de microempresas en la vías a cargo del INVÍAS

178. También, indicó los puntos intervenidos y que se encuentran estables, así:

[...]1. PR6+100 al PR6+300, se ejecutó obra, ya terminada con el contrato núm. 225 de 2013 del Fondo de adaptación.

2. PR7+100, en la actualidad, se están ejecutando obras en el sector, con el contrato No 1632 de 2015 Suscrito entre el Instituto Nacional de Vías y la sociedad CSS CONSTRUCTORES S. A.

3. PR7+300, se están ejecutando obras en el sector, con el contrato No. 1632 de 2015, Suscrito entre el Instituto Nacional de Vías y la sociedad CSS CONSTRUCTORES S.A.

4. PR13+300, se ejecutó obra, ya terminada, con el contrato No. 0663 de 2009, suscrito entre el INVÍAS y el CONSORCIO VÍAS DEL CENTRO.

5. PR13+030, se ejecutó obra, con el contrato No. 9677-04-799-2012, suscrito entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres Fiduprevisora S.A. y el Consorcio Manizales.

6. PR15+300, se ejecutó obra, ya terminada, con el contrato No. 225 de 2013, del Fondo de Adaptación.

7. PR12+900, se ejecutó obra, ya terminada, con el contrato No. 225 de 2013, del Fondo de Adaptación.

8. PR12+100, se ejecutó obra, ya terminada, con el contrato No. 225 de 2013, del Fondo de Adaptación.

9. PR10+100, se ejecutó obra, ya terminada, con el contrato No. 225 de 2013, del Fondo de Adaptación.

10. PR12+050, se ejecutó obra, ya terminada, con el contrato No. 225 de 2013, del Fondo de Adaptación.

11. PR16+030, se ejecutó obra, ya terminada, con el contrato No. 0663 de 2009, contrato suscrito entre el Instituto Nacional de Vías y el Consorcio Vías del Centro CVC.

12. PR16+300, se ejecutó obra, ya terminada, con el contrato No. 225 de 2013, del Fondo de Adaptación [...]”.

179. El Invías precisó que, en la actualidad, se están ejecutando obras en sitios críticos en virtud del contrato No. 1632 de 2015 que suscribió con la Sociedad CSS Constructores S.A.

180. Todo lo anterior, le permite a la Sala concluir que el Instituto Nacional de Vías ha ejecutado acciones para controlar y mitigar el riesgo de derrumbes que se presenta en la carretera objeto de la presente acción popular.

181. Sin embargo, como se precisó, las condiciones del sector y el impacto ambiental ocasionado por el desarrollo de infraestructura exigen por parte de las autoridades competentes la atención permanente de la vía, de manera que no es posible relevar al Invías de la condena impuesta en este sentido.

182. Lo anterior cobra más relevancia si se tiene en cuenta que de la comparación de las pruebas documentales, se observan inconsistencias en el estado de la intervención de ciertos sitios de la vía.

183. En efecto, en los cuadros anexos al informe presentado por el Invías en febrero de 2018 si bien, se evidencia que la gran mayoría de los puntos identificados como críticos fueron atendidos a través de contratos que han sido ejecutados o se encuentran actualmente en intervención, existen algunas discrepancias toda vez que, a folio 1291 del cuaderno de impugnación núm. 2, el PR 8 + 950 figura en estado “*en estudios y diseños*”; en contraste, a folio 1280, el referido punto aparece “*ejecutado*”. Lo mismo ocurre con los puntos ubicados en el kilómetro 14 + 812²⁰⁰ y el kilómetro 10 + 880²⁰¹.

184. En consecuencia, con el objeto de precisar el alcance de las obligaciones a cargo de esa entidad, para la protección del derecho colectivo a la prevención de desastres previsibles técnicamente y al medio ambiente, la Sala modificará el numeral cuarto de la sentencia proferida, en primera instancia, para ordenar al Invías, como medida preventiva, que si aún no se ha hecho, de manera oportuna, eficaz y coordinada, inicie las actuaciones de carácter administrativo y presupuestal para intervenir la totalidad de los puntos críticos reseñados en su informe de 13 de febrero de 2018, así como los que hayan sido reportados dentro de los monitoreos efectuados por la Corporación Autónoma Regional de Caldas en cumplimiento del Plan de Contingencia.

²⁰⁰ Folios 1305 y 1314 *Ibidem*

²⁰¹ Folios 1284 y 1292 *Ibidem*

185. El término concedido para lo anterior será de diez (10) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, comoquiera que se trata de actividades que, por las condiciones de la zona que han sido explicadas con suficiencia en esta sentencia, deben ser implementadas en un corto plazo.

186. Respecto del recurso de apelación presentado por el coadyuvante de la parte actora, Javier Elías Arias Idarraga, la Sala precisa que tampoco está llamado a prosperar toda vez que, no fundamentó con prueba alguna la necesidad de un plazo corto para el cumplimiento de las órdenes de la sentencia.

187. Por último, la parte actora, de conformidad con el artículo 30²⁰² de la Ley 472, no probó la vulneración o amenaza de los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; a la seguridad y salubridad pública; al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y, a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes. En consecuencia, la sentencia se modificará para excluir como vulnerados o amenazados estos derechos.

²⁰² “[...] ARTICULO 30. CARGA DE LA PRUEBA. La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos. [...]”

Conclusión de la Sala

188. En suma, la Sala concluye que en el caso *sub examine* la Corporación Autónoma Regional de Caldas, el Municipio de Manizales y el Instituto Nacional de Vías, vulneraron los derechos colectivos a los que hace mención los literales a), c) y i) del artículo 4.º de la Ley 472, es decir al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; 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; y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

189. Lo anterior, justifica la adopción de medidas que permitan el restablecimiento de los daños ocasionados estos derechos colectivos.

Solicitudes presentadas en el trámite de la segunda instancia por el coadyuvante de la parte actora

190. Javier Elías Arias Idarriaga, una vez notificado el auto que admitió el recurso de apelación, solicitó²⁰³:

“[...] solicito me informe en derecho por que se me notifica por medio electrónico la admisión de un recurso en una a popular (sic) y NO se me notifica la sentencia.

2. Pido se me informe si es correcto en derecho notificar por medio electrónico.

3. Pido se me informe en derecho si puedo presentar acciones populares por vía electrónica, esto a fin de dar claridad, ya que se han

²⁰³ Folio 1132

negado algunos despachos a tramitar mis acciones populares por vía electrónica. [...]"

191. Si bien, el coadyuvante presentó esta petición con fundamento en el artículo 23 de la Constitución Política, lo cierto es que los dos primeros numerales se refieren a actuaciones judiciales que solamente pueden ser resueltas mediante una providencia proferida en el ámbito de las normas procesales porque el derecho de petición ante autoridades judiciales procede, de forma exclusiva, respecto de asuntos administrativos que se encuentren a su cargo. En efecto, lo relacionado con la notificación de providencias judiciales en un proceso específico, como sucede en el *sub examine*, debe decidirse con fundamento en el estatuto procesal.

192. La Corte Constitucional en sentencia T-394 proferida el 24 de septiembre de 2018 con ponencia de la Magistrada Diana Fajardo Rivera, reiteró su jurisprudencia en relación con los derechos de petición presentados ante autoridades judiciales, en los siguientes términos:

"[...] 5.2. Ahora bien, en lo que respecta al derecho de petición ante autoridades judiciales, esta Corporación ha precisado sus alcances al manifestar que si bien es cierto que el derecho de petición puede ejercerse ante los jueces y en consecuencia estos se encuentran en la obligación de tramitar y responder las solicitudes que se les presenten,²⁰⁴ también lo es que "el juez o magistrado que conduce un proceso judicial está sometido -como también las partes y los intervinientes- a las reglas del mismo, fijadas por la ley, lo que significa que las disposiciones legales contempladas para las actuaciones administrativas no son necesariamente las mismas que debe observar el juez cuando le son presentadas peticiones relativas a puntos que habrán de ser resueltos en su oportunidad procesal y con arreglo a las normas propias de cada juicio".²⁰⁵

En este sentido, la Corte ha sostenido que el alcance del derecho de petición encuentra limitaciones respecto de las peticiones

²⁰⁴ Corte Constitucional, sentencia T-215A de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁰⁵ Corte Constitucional, sentencia T-344 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández.

presentadas frente a autoridades judiciales, toda vez que han de diferenciarse los tipos de solicitudes, las cuales pueden ser de dos clases: (i) las referidas a actuaciones estrictamente judiciales, que se encuentran reguladas en el procedimiento respectivo de cada juicio, debiéndose sujetar entonces la decisión a los términos y etapas procesales previstos para tal efecto; y (ii) aquellas peticiones que por ser ajenas al contenido mismo de la litis e impulsos procesales, deben ser atendidas por la autoridad judicial bajo las normas generales del derecho de petición que rigen la administración y,²⁰⁶ en especial, de la Ley 1755 de 2015²⁰⁷. [...]

193. Con fundamento en lo anterior, la Sala abordará el estudio relacionado con la notificación de la sentencia proferida, en primera instancia, y de la admisión del recurso de apelación al coadyuvante de la parte actora.

194. Revisadas la actuaciones, se concluye que la aseveración del coadyuvante según la cual “[...] *NO se me notifica la sentencia [...]*”, no corresponde a la realidad procesal, en tanto, el señor Javier Arias Idarriaga tuvo conocimiento de la sentencia proferida, en primera instancia; en efecto, contra la misma presentó recurso de apelación²⁰⁸, el cual fue concedido mediante auto proferido por el *A quo* el 5 de octubre de 2015²⁰⁹.

195. Por otra parte, en relación con la notificación del auto admisorio del recurso de apelación, se precisa que, de conformidad con la constancia que obra a folio 1128, esa decisión fue notificada por estado el 12 de noviembre de 2015 y no como lo indica el coadyuvante, por medio electrónico.

196. Respecto de la solicitud de informar si es posible presentar acciones populares por medio electrónico, la Sala encuentra que es un asunto que no

²⁰⁶ Corte Constitucional, ver entre otras, sentencias T-311 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-267 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos y T-2015A de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁰⁷ “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

²⁰⁸ Folio 1089

²⁰⁹ Folio 1124

se relaciona con el trámite de este proceso; la misma se refiere a una consulta jurídica de carácter general, cuya atención tampoco fue asignada a esta Sala de Decisión de conformidad con los Acuerdos núm. 58 de 1999 y 055 de 2003²¹⁰.

197. Visto el artículo 21²¹¹ de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011²¹², se remitirá copia del documento visible a folio 1132 a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para su conocimiento y fines pertinentes.

198. Se precisa que la remisión de la copia de la petición no impide que la Sala decida el fondo del asunto, porque no se relaciona de forma directa o indirecta con el presente proceso.

199. Además, el coadyuvante de la parte actora, en el recurso de apelación, solicitó que se expidieran copias simples del proceso²¹³. De conformidad con el artículo 114 del Código General del Proceso, salvo que exista reserva, estas serán expedidas por petición verbal sin necesidad de auto que las autorice. Por tal motivo, la Sala no se pronunciará sobre este aspecto.

200. Por último, respecto de las nulidades propuestas por el coadyuvante de la parte actora se destaca que durante el trámite de la primera instancia

²¹⁰ Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado

²¹¹ **ARTÍCULO 21. FUNCIONARIO SIN COMPETENCIA.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.

²¹² Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²¹³ Folio 1089

Javier Elías Idarriaga propuso nulidad con los mismos fundamentos fácticos y jurídicos que adujo ante esta Corporación, la cual fue rechazada por el Tribunal Administrativo de Caldas mediante providencia que quedó ejecutoriada. Por tal motivo, la Sala se abstendrá de realizar pronunciamiento respecto de las nulidades procesales invocadas en esta instancia

201. La Sala agrega que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Sección²¹⁴, el recurso de apelación tampoco es el medio procedente para alegar nulidades procesales, comoquiera que este tiene por objeto exclusivo que el superior examine la cuestión decidida y la reforme o modifique²¹⁵. Además, el artículo 134 del Código General del Proceso prevé que la nulidad únicamente podrá alegarse en segunda instancia siempre que la causal haya ocurrido con posterioridad a la sentencia proferida por el *A quo*, lo cual no ocurrió en el caso *sub examine*.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: MODIFICAR el ordinal **TERCERO** de la sentencia proferida el 28 de julio de 2015 por el Tribunal Administrativo de Caldas, de conformidad con lo expresado en la parte motiva de la presente providencia; en su lugar:

²¹⁴ Ver entre otras:

- Consejo de Estado. Sección Primera. C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés. Sentencia de 19 de julio de 2018. Radicación núm. 17001-23-31-000-2012-00328-02(AP).
- Consejo de Estado. Sección Primera. C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López. Sentencia de 1.º de marzo de 2018. Radicación núm. 66001-23-31-000-2010-00356-02 (AP)

²¹⁵ Artículo 320 CGP

DECLARAR que el Instituto Nacional de Vías, el Municipio de Manizales y la Corporación Autónoma Regional de Caldas son responsables de la vulneración y amenaza de los derechos colectivos: i) al goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; ii) la existencia de un equilibrio ecológico y el 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; y, iii) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

SEGUNDO: MODIFICAR el ordinal **CUARTO** de la sentencia proferida el 28 de julio de 2015 por el Tribunal Administrativo de Caldas, de conformidad con lo expresado en la parte motiva de la presente providencia; en su lugar:

ORDENAR al Instituto Nacional de Vías, que en el término máximo de diez (10) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, si aún no se ha hecho, de manera oportuna, eficaz y coordinada, inicie las actuaciones de carácter administrativo y presupuestal para intervenir la totalidad de los puntos críticos reseñados en su informe de 13 de febrero de 2018, así como los que hayan sido reportados dentro de los monitoreos efectuados por la Corporación Autónoma Regional de Caldas.

TERCERO: MODIFICAR el ordinal **QUINTO** de la sentencia proferida el 28 de julio de 2015 por el Tribunal Administrativo de Caldas, de conformidad con

lo expresado en la parte motiva de la presente providencia; el cual quedará así:

ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional de Caldas y al Municipio de Manizales, la adopción de planes y programas, en el ámbito de sus competencias, que permitan la recuperación integral de los causes del sector, la fauna, flora, bosques y vegetación afectados por su explotación inadecuada y que garanticen el desarrollo sostenible. Para tal efecto, las referidas entidades públicas, deberán: i) conformar un equipo técnico para la formulación en implementación de los referidos planes y programas; ii) el equipo técnico definirá los planes y programas que deben llevar a cabo para recuperación ambiental, así como el cronograma de ejecución; iv) se establecerán los responsables de la ejecución de los planes y programas; y v) se conformará un comité de verificación de cumplimiento de estas órdenes en los términos del artículo 34 de la Ley 472, que será presidido por el Tribunal Administrativo de Caldas.

Para la conformación del equipo técnico así como la definición de planes y programas, la Corporación Autónoma Regional de Caldas y el Municipio de Manizales, contarán con un término máximo de diez (10) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

CUARTO: ADICIONAR la sentencia proferida el 28 de julio de 2015 por el Tribunal Administrativo de Caldas en los siguientes términos:

ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional de Caldas que en virtud de sus facultades de control y prevención ambiental, inicie el procedimiento

administrativo sancionador previsto en la Ley 1333 de 21 de julio de 2009²¹⁶ con el fin de determinar si alguna persona natural o jurídica, al explotar los recursos naturales del sector objeto de la demanda, ha generado daño al medio ambiente o incurrido en una acción u omisión que viole el Código de Recursos Naturales, la Ley 99, la Ley 165 de 9 de noviembre de 1994²¹⁷ o alguna disposición ambiental vigente.

EXHORTAR a la comunidad y especialmente a los propietarios, poseedores y tenedores de los bienes inmuebles ubicados en el tramo vial Manizales-Letras, el cual está comprendido entre el kilómetro 5+500 y el kilómetro 26+900, para que se abstengan de explotar de forma inadecuada los recursos naturales.

QUINTO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia proferida el 28 de julio de 2015 por el Tribunal Administrativo de Caldas por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO: REMITIR a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura copia de la petición visible a folio 1132 para lo de su competencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SÉPTIMO: REMITIR copia de la presente providencia a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

OCTAVO: En firme esta providencia, se **ORDENA** a la Secretaría devolver el expediente al Tribunal de origen

²¹⁶ "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones."

²¹⁷ Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica"

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS