



2529

2476

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, veintinueve (29) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

Expediente:	54-001-23-31-000-2012-00079-00
Demandante:	Gabriel Parada Contreras y otros
Demandado:	Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Ministerio de Minas y Energía – Instituto Nacional de Vías – Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres – Ecopetrol S.A. – Departamento Norte de Santander – Corponor – Municipio de Toledo – Transoriente S.A. E.S.P. – Interconexión Eléctrica ISA E.S.P.
Medio de control:	Protección de los derechos e intereses colectivos

El Tribunal procede a dictar sentencia dentro del proceso de la referencia, previo recuento de antecedentes:

1. ANTECEDENTES:

1.1. La demanda:

1.1.1. Pretensiones:

Decide la Sala sobre la acción popular, interpuesta por los señores GABRIEL CONTRERAS PARADA y OTROS, en contra de la Nación – Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible – Ministerio de Minas y Energía – Instituto Nacional de Vías INVIAS – Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD – Ecopetrol S.A.- Departamento Norte de Santander – Municipio de Toledo – Corponor – Transoriente S.A. E.S.P. - Interconexión Eléctrica ISA E.S.P. en orden a obtener las siguientes pretensiones:

“Primera.- Ordenar a las entidades accionadas, conforme su competencia, de manera coordinada, solidaria, concurrente y subsidiaria **ACTIVEN E IMPLEMENTEN EL SISTEMA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL CENTRO POBLADO DEL CORREGIMIENTO DE SAN BERNARDO DE BATA**, cumpliendo las directrices consagradas en la ley 1523 de 2012, ejecutando las acciones tendientes a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, tales como:

- a) Presentar y ejecutar proyectos integrales y definitivos de reubicación de damnificados, personas en alto riesgo y de ser necesario, reubicación del colegio, ancianato y puesto de salud.
- b) Determinar la zona que será impactada eventualmente por la falla para que se adopten las medidas de prevención y protección del resto de la población, medidas de mitigación y estabilización del suelo en la zona sub urbana.

- c) Rehabilitar o reconstruir las vías (vehiculares y peatonales –senderos y puente hamaca-), realizando las obras complementarias que garanticen la evacuación de las aguas a los cuerpos receptores.
- d) Presentar y ejecutar proyectos integrales y definitivos de: seguridad y salubridad pública, protección del patrimonio público, patrimonio cultural infraestructura de servicios.
- e) Declarar responsables a las entidades que, conforme el dictamen pericial y demás acervo probatorio, hayan causado, incidido o acelerado los daños ambientales, ordenándoles adoptar las medidas necesarias para su restauración o reparación.

Segunda.- Ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que en ejercicio de su facultad sancionatoria, conforme la competencia prevista en la Ley 1333 de 2009 y demás normatividad en concordancia, investigue los daños producidos por las empresas ECOPETROL S.A. y TRANSORIENTE S.A. E.S.P, con ocasión de la construcción y operación del oleoducto y gasoducto, respectivamente; evaluando el cumplimiento de planes de contingencia, ambientales y vulnerabilidad, informes de monitoreo e impacto de la infraestructura de conducción de hidrocarburos, estableciendo daños y perjuicios, causas, relación de causalidad, medidas de protección y restauración.

Tercera.- Condenar en costas a las entidades accionadas, conforme lo preceptúa el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, teniendo en cuenta su grado de responsabilidad.”

1.1.2. Fundamentos fácticos:

Dichas pretensiones encuentran fundamento en las siguientes situaciones fácticas:

De conformidad con la Ley 2 de 1959, la zona de San Bernardo de Bata forma parte del ÁREA DE RESERVA FORESTAL DEL COCUY. En razón de ello, el aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables, especialmente, el transporte de hidrocarburos se somete a condiciones y restricciones ambientales especiales.

Con el actual Esquema de Ordenamiento Territorial -Acuerdo del 2001- los usos actuales de la Zona Suburbana de San Bernardo de Bata son: RESIDENCIAL, INDUSTRIAL, INSTITUCIONAL, ZONAS VERDES, RECREATIVO, COMERCIAL Y DE SERVICIOS. El área de dicha zona corresponde a 9.65 has. En la zona se ubican entre otros: Colegio Integrado San Bernardo y la Escuela San Bernardo de la zona suburbana, centro de salud de 2º nivel, biblioteca del colegio, hogar infantil, centro para la Tercera Edad, centro de nutrición del ICBF, iglesia católica y de otros credos, canchas de futbol, etc...; infraestructura urbana y vial que en términos generales se encuentra afectada por averías, humedad, grietas, hundimientos e inestabilidad del terreno. Se contempló en el E.O.T. la necesidad de reubicación del puesto de salud y del colegio. Reposan en la personería y alcaldía del Municipio de Toledo oficios radicados desde el año 2000 por la comunidad del Corregimiento de San Bernardo de Bata, por las precitadas afectaciones a la infraestructura.

2530
2477

Rad. No.: 54-001-23-31-000-2012-00079-00
Dte. : GABRIEL PARADA CONTRERAS Y OTROS
Ddo. : NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS.

En virtud de la Resolución No. 622 del 27 de marzo de 2009, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible otorgó a la empresa TRANSORIENTE S.A. E.S.P., Licencia Ambiental para la "CONSTRUCCIÓN y OPERACIÓN DEL GASODUCTO GIBRALTAR – BUCARAMANGA".

Mediante Resolución No. 793 del 2 de mayo de 2011, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible otorgó Licencia Ambiental a la empresa ECOPETROL S.A. para el proyecto "CONSTRUCCIÓN y OPERACIÓN DEL OLEODUCTO ARAGUANAY - BANADIA", localizado en jurisdicciones de los Departamentos de Casanare y Arauca. ECOPETROL ha planteado un trazado para el oleoducto bicentenario, paralelo a CAÑO LIMÓN - COVEÑAS, en razón de ello, la mega infraestructura cruzaría el corregimiento San Bernardo de Bata.

En las zonas identificadas de alto riesgo, en aquellas otras en las cuales han ocurrido desastres y sobre la ladera del centro poblado discurre el oleoducto y gasoducto, infraestructuras que conforme los informes técnicos, emanados de la autoridad ambiental de la región, han afectado el medio ambiente; el oleoducto atraviesa más de cinco nacientes naturales, la construcción del gasoducto ha afectado la zona (viviendas, potreros y cultivos por deslaves), mal manejo de aguas de escorrentía, taludes pronunciados, descapote parcial del terreno.

Se aduce que la sobresaturación hídrica que produjo cambios fuertes en la topografía, se produjo por responsabilidad directa de ECOPETROL y TRASORIENTE, sin embargo, no se han relacionado con el mal manejo de aguas superficiales y subterráneas, como si sólo se debiera a fenómenos de la naturaleza. La construcción de infraestructura de hidrocarburos, excavaciones, remoción de terreno, etc...; han propiciado el fenómeno de movimiento en masa tipo deslizamiento que afecta la infraestructura urbana y vial del centro poblado del Corregimiento de San Bernardo de Bata.

Durante el segundo semestre del año 2011, en el sector de la salida a Toledo, colapsaron 6 viviendas y otras 15 se encuentran en riesgo, algunas amenazan ruina y deben ser demolidas, afectando a una población entre niños, adultos y ancianos de 80 personas aproximadamente quienes no han obtenido soluciones reales a sus problemas.

En el mes de agosto de 2012, en el sector de la salida a Saravena, colapsó la banca de la vía, hecho generado por un movimiento de masa tipo deslizamiento que destruyó viviendas y predios, dejando incomunicados a los Departamentos de Norte de Santander y Arauca.

Es claro que al afectarse las dos salidas viales, incluso el puente hamaca, y al presentarse averías en la generalidad de las edificaciones se evidencia el movimiento de masa tipo deslizamiento. El centro poblado en su totalidad corre riesgo de desastre, el cual debe ser evaluado y monitoreado permanentemente estableciendo con carácter urgente el respectivo plan de contingencia.

Las autoridades accionadas no han cumplido sus competencias funcionales, observando a plenitud la Constitución Política, y demás normas sobre el asunto, han omitido sus deberes en materia ambiental y de manera especial, la prevención, restauración o mitigación del daño ambiental, así como la adopción de proyectos de protección del medio ambiente, la prevención y atención de desastres.

No se han adoptado medidas preventivas ni se conocen procesos sancionatorios tendientes a determinar el cumplimiento de las obligaciones de ECOPETROL Y TRANSORIENTE, en consecuencia, no se ha establecido la responsabilidad en ese sentido, dado el grave daño ambiental que amenaza a toda la población; tampoco que las autoridades ambientales hayan ejercido monitoreo y seguimiento a la empresas explotadoras con relación a la preservación de rondas hídricas; máxime tratándose de una zona de reserva forestal y de la existencia de nacimientos de agua en la zona donde se construyó y opera la infraestructura del oleoducto y gasoducto, toda vez que los informes técnicos coinciden en la saturación del terreno tanto por aguas superficiales como subterráneas.

No existe plan de gestión del riesgo de desastres, en ninguno de los niveles gubernamentales, por ende la comunidad del Corregimiento San Bernardo de Bata se encuentra expuesta a un alto riesgo de desastre de gran magnitud que afecta los derechos colectivos invocados.

El oleoducto y gasoducto discurren por el corregimiento San Bernardo de Bata, se ubican en la ladera donde se evidencia el fenómeno de remoción en masa tipo deslizamiento que afecta la infraestructura en el centro poblado, sin embargo, ninguna autoridad ha planteado claramente y a profundidad el impacto ambiental de la infraestructura de hidrocarburos en la zona, no se han adoptado medidas preventivas ni se conocen procesos sancionatorios tendientes a determinar el cumplimiento de las obligaciones legales de Ecopetrol y Transoriente. En consecuencia, no se ha establecido la responsabilidad en ese sentido, dado el grave daño ambiental que amenaza la población.

1.1.3. Fundamentos de derecho de la Acción Popular:

Constitución Nacional: artículos 8, 79 y 80

2531
2478

Ley 472/98

Ley 99/93

Ley 1333/09

Decreto 2820 de 2010

Ley 1437/11

Ley 1523/12

1.1.4. Requisito de procedibilidad:

En el caso sub examine, se indica que la comunidad desde el año 2000 hasta el año 2011¹, periódicamente ha reclamado al Municipio de Toledo las acciones inherentes a la prevención y atención del fenómeno de movimiento de masa tipo deslizamiento que ha afectado la infraestructura urbana y vial del Corregimiento de San Bernardo de Bata. Y que adicionalmente, a través de los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo (denominados en la normatividad anterior (CLOPAD y CREPAD), la Junta de Acción Comunal ha solicitado se ejerzan las acciones pertinentes; sin obtenerse respuesta eficaz, oportuna y eficiente a sus peticiones.

Sin perjuicio de las reclamaciones referidas con antelación, con fundamento en el inciso tercero del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, se invoca la condición de INMINENTE PELIGRO, amenaza latente y vulneración de derechos colectivos para prescindir de nuevas solicitudes a las entidades accionadas, a fin de evitar perjuicios irremediables.

1.2. Actuación Procesal:

1.2.1. De las medidas cautelares solicitadas en escrito separado de la demanda².

Mediante auto de fecha 18 de septiembre de 2012³, se decretaron por parte del Despacho del Magistrado Ponente las medidas cautelares de urgencia solicitadas por la apoderada de los accionantes, ordenando a la UNGRD, que en el término de los 30 días calendarios siguientes a la notificación de dicho auto, procediera a disponer los medios tecnológicos, humanos y presupuestales necesarios, en coordinación con el Municipio de Toledo y el Departamento Norte de Santander, acorde con las competencias dispuestas en la Ley 1523 de 2012, a fin de implementar en el corregimiento de San Bernardo de Bata, *“un sistema de alertas tempranas representado con el monitoreo de la infraestructura afectada, las coronas de deslizamiento, los canales abiertos, cañadas y cauces. El monitoreo*

¹ Ver folios 61 a 84

² Ver folios 1 y 2 cuaderno de medidas cautelares

³ Ver folio 3 al 12 del cuaderno N° 1 medida cautelar

técnico se debe realizar a través de topografía soportada en un sistema de base media (bm) que permite determinar la velocidad del movimiento y dirección de este movimiento”

En el mismo sentido se ordenó a la UNGRD que en el término de los treinta (30) días calendario siguientes a la notificación del auto, procediera *“a disponer los medios tecnológicos, humanos y presupuestales necesarios, en coordinación con el Municipio de Toledo y el Departamento Norte de Santander, acorde a las competencias dispuestas en la ley 1523 de 2012, a efectos de realizar estudios geológicos y geotécnicos, que permitan identificar las causas de la problemática relatada, así como las medidas que se deben adoptar para mitigar la causación del daño inminente”*.

Finalmente se ordenó al Municipio de Toledo que dentro del término de los diez (10) días siguientes a la notificación de dicho proveído, delimitara el área de afectación del fenómeno de movimientos de masa tipo deslizamiento que se presenta en el Corregimiento de San Bernardo de Bata y una vez se haya efectuado dicha delimitación proceda dentro del término de los diez días siguientes a realizar la evacuación de las áreas que se encuentren dentro de dicha zona de afectación, reubicando en albergues a las personas que habiten dentro de la misma. Así mismo se debe garantizar que no se permita el uso y /o tránsito dentro del área delimitada como afectada, y si se tratase de espacios públicos, deberán tomarse las medidas de prevención y control respectivas por parte de dicho ente territorial.

Este auto fue objeto de recurso de apelación por parte de la UNGRD, resolviendo el Consejo de Estado mediante auto de fecha 20 de junio de 2013⁴, confirmar la misma.

1.2.2. Posición de las entidades accionadas:

1.2.2.1. Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P.⁵:

Se opone a las pretensiones consignadas en la demanda, por considerar que las no son imputadas a ISA, pues la conducta de la compañía no ha originado ni ha dado lugar a violación alguna al ambiente sano, a la seguridad, a la salubridad pública y el acceso a la infraestructura.

Propone las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y el hecho de un tercero, al considerar que eventualmente sería la infraestructura de otras

⁴ Ver folios 163 a 168 del cuaderno de medidas cautelares

⁵ Ver folios 268 a 303

2532
2479

empresas las que han afectado el medio ambiente, por el mal manejo de aguas de escorrentía, descapote del terreno y realización de taludes.

Alega la ausencia de responsabilidad, al indicar que ISA no tiene nada que ver frente a los derechos cuya protección se pretende, pues su conducta, bien sea activa u omisiva no ha dado lugar de forma alguna a la vulneración de tales derechos.

1.2.2.2. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD⁶:

Afirma que se atiene a los hechos que se logren probar en el proceso, no obstante, frente al hecho sexto trae a colación su marco funcional, indicando que si bien dicha unidad tiene competencias en materia de gestión de riesgo de desastres, tales atribuciones no son operativas sino esencialmente de dirección y coordinación del sistema; formulando, implementando, articulando y evaluando la política pública sobre el asunto; siendo los entes territoriales los encargados de crear sistemas de información para la gestión del riesgo de desastres en su jurisdicción.

Propone como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva, por considerar que el daño reclamado y el hecho generador imputado por el accionante, no encuentra nexo causal para ser atribuido a su representado, elementos que configuran la responsabilidad, resultando ajeno al contenido obligacional de la entidad que representa.

Refiere que por medio de la Ley 1523 de 2012, se estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo a través de la Ley 1523 de 2012, que en su artículo 14 dispuso que *“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 manejo de desastres en el área de su jurisdicción”*.

Destaca que el sistema es un conjunto de instituciones encaminadas al cumplimiento de la política nacional de gestión del riesgo, instituciones entre las cuales se encuentran las Corporaciones Autónomas Regionales, que además de cumplir con obligaciones propias establecidas por la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997, participa en los Consejos Territoriales y apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento, reducción del riesgo y contribución en la sostenibilidad ambiental y generación y articulación de acciones, adaptación al cambio climático y de la

⁶ Ver folios 305 al 316.

gestión del riesgo en su territorio, siendo la máxima autoridad ambiental dentro de su jurisdicción, y una de sus funciones es la de seguimiento y control a todos los factores de deterioro ambiental, que junto a los municipios, hacen parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

1.2.2.3. Corponor⁷:

Frente a las pretensiones de la demanda expone que esa entidad no tiene dentro de sus competencias la ejecución de proyectos integrales y definitivos de reubicación, como tampoco de adelantar obras de construcción o reconstrucción de vías, senderos, puentes, etc...; ni mucho menos adelantar proyectos relacionados con el patrimonio cultural e infraestructura de servicios.

Refiere que no le constan los hechos de la demanda y que se atiene a lo probado en el expediente, no obstante, frente al hecho cuarto expresa que de acuerdo con el informe técnico anexo a la demanda, proveniente de la entidad que representa, el centro poblado de San Bernardo de Bata presenta un fenómeno de remoción en masa tipo deslizamiento rotacional complejo, debido a que las temporadas invernales de los años 2010 – 2012, han sometido los suelos a una alta saturación, lo que a su vez generó la aceleración de los movimientos en masa en el segundo semestre en el año 2012; Y que de acuerdo con el precitado informe los factores detonantes de los deslizamientos son la saturación de los suelos producto de la temporada invernal; la deforestación; los cortes y modificación de las laderas o perfil natural del terreno y la falta de diseños hidráulicos que permitan la adecuada evacuación de las aguas de escorrentía y el uso no adecuado del suelo en ladera, advirtiéndose que en el presente se observa una causa extraña, como son el caso fortuito o fuerza mayor, producto de la fuerte ola invernal sucedida en la región entre el año 2010 y 2012, combinada con inadecuadas intervenciones del terreno por parte de los habitantes del sector, razón por la cual no pueden ser imputados a la entidad que representa.

Sobre las licencias ambientales otorgadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la construcción y operación del gasoducto Gibraltar – Bucaramanga y la construcción y operación del oleoducto Araguañey – Banadía, advierte que sobre las mismas Corponor no tiene ningún poder de control, vigilancia y supervisión, ya que ésta facultad recae en la autoridad que las expidió.

Propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por no tener dentro de sus competencias asignadas por la Ley 99 de 1993, la ejecución de acciones solicitadas en las pretensiones relacionadas con planes de reubicación

⁷ Ver folios 318 a 328

2533
2400

de damnificados, rehabilitación y construcción de vías o cualquier otra obra de infraestructura.

Destaca que la Ley 1523 de 2012 le asigna a los gobernadores y alcaldes precisas competencias y responsabilidades en materia de gestión del riesgo, otorgándoles la responsabilidad directa en la implementación, ejecución y continuidad de los procesos de gestión del riesgo; siendo las competencias atribuidas a la Corporaciones Autónomas Regionales como integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, complementarias y subsidiarias respecto a la labor de las alcaldías y gobernaciones.

1.2.2.4. Departamento Norte de Santander⁸

Por intermedio de apoderado judicial se opone a las pretensiones de la demanda, por cuanto los departamentos acorde con lo previsto en el artículo 298 de la C.N. ejercen tan solo funciones administrativas de coordinación, de complementariedad de la acción municipal y de intermediación entre la nación y los municipios para la prestación de los servicios que determine la constitución y la ley.

Asegura que la entidad dentro del ámbito de sus competencias ha prestado la ayuda respectiva para mitigar los efectos nocivos producto del evento natural que se presenta en la región de San Bernardo de Bata, relacionando las distintas ayudas ofrecidas por el departamento, desde personal profesional y técnico, hasta suministro de materiales y enseres para las familias damnificadas.

Propone como medio exceptivo la falta de legitimación en la causa por pasiva, al advertir que el departamento no es el obligado directo para tomar medidas para contrarrestar los efectos nocivos del evento natural en San Bernardo de Bata, correspondiéndole a los organismos nacionales, como al Municipio de Toledo iniciar las acciones pertinentes para restablecer el orden.

1.2.2.5. ECOPETROL⁹

Por intermedio de apoderada judicial frente a los hechos y omisiones alegadas en la demanda, disiente de la gran mayoría motivando su discrepancia con soportes técnicos, testimoniales y documentales aportados en su contestación, resaltando que ECOPETROL con su plan de carácter preventivo, correctivo y tecnológico ha realizado distintas obras geotécnicas para la protección e integridad del Oleoducto Caño Limón Coveñas –cita las estructuras realizadas-, buscando mitigar el movimiento del terreno y la recuperación del derecho de vía. Adicional al acompañamiento permanente de dicha empresa con la comunidad, pues una de

⁸ Ver folios 329 a 379

⁹ Ver folios 380 a 563

las políticas de ECOPETROL es la de ofrecer ayuda a través de su área de gestión social. Destaca el acompañamiento con las autoridades locales una vez se conoció la emergencia.

Propone como excepciones de fondo la de **falta de requisitos para determinar el daño contingente**, al considerar que debe probarse necesariamente el nexo de causalidad entre el funcionamiento del Oleoducto Caño Limón Coveñas y los daños que aduce pueden generarse en la población de San Bernardo de Bata, pues la posibilidad de ocurrencia de una de las cualesquiera consecuencias de los hechos que fueron mencionados pero no probados en la demanda es contingente, así que su ocurrencia se puede dar o no. **La de falta de legitimidad por pasiva**, como quiera que las solicitudes presentadas en el libelo introductorio de reubicación de damnificados, rehabilitación de vías e infraestructura de servicio desborda los límites de la razón u objeto social de Ecopetrol, pues este se circunscribe a actividades comerciales o industriales de exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento distribución y comercialización de hidrocarburos y sus derivados.

La de **falta de competencia por parte del Tribunal Administrativo de Norte de Santander**, atendiendo que las pretensiones contempladas en el literal e) del numeral uno y dos, no tienen que ver con la finalidad de la acción popular, ya que conforme a la Ley 472 de 1998 estas deben estar encaminadas a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, amenaza o la vulneración sobre los derechos o intereses colectivos y/o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Propone la ausencia de prueba del daño ocasionado por ECOPETROL, aduciendo que pese a que el actor refiere circunstancias de alto riesgo en que presuntamente se encuentran los habitantes del corregimiento de San Bernardo de Bata, estas afirmaciones carecen de fundamento probatorio, ya que en ninguno de los informes técnicos se ha acreditado ni probado la responsabilidad de dicha entidad.

La de **inexistencia de vulneración a los derechos colectivos por parte de ECOPETROL**, atendiendo que dicha entidad ha preservado y restaurado el medio ambiente cumpliendo con el uso racional, equilibrado y sustentable de los recursos naturales en el sector, bajo medidas de conservación, monitoreo y evaluación de las mismas en asocio con la comunidad y autoridades locales. Refiere echar de menos la vulneración al patrimonio público alegado en la demanda, pues por el contrario se efectúa por parte de dicha entidad el pago de los continuos tributos que se causan producto de las actividades de exploración, producción y transporte. Respecto al goce del espacio público asevera que sin lugar a dudas corresponde a los alcaldes velar por la protección del espacio público, en la cual Ecopetrol no tendría competencia.

2534
2401

Expone, que ECOPETROL ha actuado de manera oportuna, adecuada y bajo los estándares de calidad en las distintas actividades de mantenimiento preventivo, predictivo y correctivo del Oleoducto –cita las obras que ha realizado-, evitando así cualquier tipo de afectación; también resalta la actualización en el plan de contingencias del Sistema Caño Limón Coveñas, igualmente ilustra por medio de imágenes las características del terreno, la de tuberías, la del ducto y el estado del derecho de vía. Adjunta la relación de actividades desplegadas por Ecopetrol a lo largo del tiempo en el terreno del Oleoducto Caño Limón Coveñas.

Frente al Oleoducto Bicentenario, indica que la ejecución del mismo se encuentra en cabeza de la sociedad Oleoducto Bicentenario S.A.S, atendiendo que la misma es una persona jurídica diferente a ECOPETROL.

1.2.2.6 Del Municipio de Toledo¹⁰

Por intermedio de apoderado judicial contesta la demanda, indicando que el Municipio de Toledo tiene activado el Plan Municipal de Gestión del Riesgo, conforme consta en los documentos aportados como prueba, razón por la cual la pretensión dirigida en este sentido no es viable por cuanto al momento de presentar la demanda ya el municipio había realizado esa gestión.

Sobre la reubicación temporal, refiere que el municipio ya ha realizado las correspondientes acciones conforme se prueba en el proceso; y en cuanto a la reubicación definitiva indica que se han realizado gestiones ante diferentes organismos del orden departamental y nacional; en cuanto a la reubicación del colegio, ancianato y puesto de salud, indica que no hay un estudio que determine su necesidad, encontrándose en curso el mismo.

Solicita se desestime como prueba pericial el concepto técnico rendido por el Ingeniero especialista en patología Carlos Arturo Gómez Rivera, aduciendo que no puede tenerse como prueba por no reunir la calidad de prueba pericial, al no haber sido decretada por un juez, aunado a que una visita de campo ocular no es factor para determinar las causantes del problema de remoción en masa, para lo cual se hace necesario realizar estudios geotécnicos, geológicos, hidrológicos, hidráulicos, microzonificación que determinen la causa del problema, pues su origen puede ser la intervención del hombre en deforestación masiva o erosión por actividades pecuniarias o problemas de origen tecnológicos como el oleoducto. Razón por la cual se opone a que sea tenida como prueba dentro del expediente.

¹⁰ Ver folios 564 a 826

Respecto a las medidas cautelares decretadas por el despacho, indica que el Municipio de Toledo ya delimitó el área de afectación del fenómeno de movimiento en masa, y respecto a la evacuación de las áreas que se encuentren dentro de dicha zona de afectación reubicando en albergues a las personas que habiten dentro de ella, refiere que se gestionó ante la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo 60 subsidios de arriendos por 3 meses para las personas en amenaza alta como medida inicial mientras se crea un proyecto de vivienda de interés social en el lote Altos del Mirador perteneciente al Municipio de Toledo.

Alega que no es viable ubicar albergues temporales en esta clase de situaciones por salubridad e higiene al tener que compartir espacios comunes con los demás damnificados lo cual se convierte en un problema social de hacinamiento y problemas de salud públicas.

Agrega que esta acción se realizó inmediatamente ocurridos los hechos tal como se demuestra con la prueba solicitada respecto a los contratos de arrendamiento otorgados por la Dirección Nacional de Gestión del Riesgo, por lo que no era procedente ser decretada como medida provisional por el despacho.

Finaliza indicando que en cuanto a la restricción del tránsito por el área delimitada, no es viable para el municipio esa medida por cuanto dentro la misma se encuentra la vía que conduce de Pamplona a Saravena, vía de carácter primario o nacional, siendo competente para su limitación el Instituto Nacional de Vías - Invías.

1.2.2.7. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales¹¹

Por intermedio de apoderada judicial, se opone a todas las pretensiones por considerar que existe una ausencia del nexo causal que determine que ANLA es responsable por las actuaciones adelantadas por los particulares o por entidades públicas de orden nacional, pues si se revisa lo concerniente a la falla en el servicio y el nexo causal señalados por el Consejo de Estado, no existe omisión por parte de la ANLA por cuanto no otorgó licencia ambiental por no ser de su competencia, razón por la cual no puede predicarse ninguna responsabilidad por parte de dicha entidad; el presunto daño ocasionado no guarda relación alguna con la función propia de la ANLA sino que corresponde a la actividad del particular y por tanto no puede predicarse un nexo causal entre el presunto daño y tal entidad, sin que por tanto sea responsable de actuación lesiva a los derechos individuales o algún tipo de omisión.

¹¹ Ver folios 871 a 890

2535
2402

Aduce que es normal que el adecuamiento del terreno para la construcción de infraestructura de hidrocarburos genere efectos e impactos ambientales en el área a intervenir, no obstante refiere que los puntos de afectación descritos dentro de los informes aportados tanto por la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB y Corponor, corresponden a otras localidades en otros municipios, mas no se hace mención al fenómeno de movimiento en masa que afecta el centro poblado y zonas aledañas al corregimiento de San Bernardo de Bata, hecho respecto del cual indica es apresurado afirmar que sea generado por las obras de instalación y operación tanto del oleoducto como del gasoducto en cuestión, toda vez que no se tiene un fundamento técnico concreto, que con certeza permita establecer o determinar dicha situación.

1.2.2.8 Del Ministerio de Minas y Energía¹²

Por intermedio de apoderada judicial, aduce que dicho ministerio no es responsable de las actuaciones surgidas de la ejecución de la construcción del gasoducto Gibraltar – Bucaramanga ni de la construcción del Oleoducto Guaraney – Banadia, teniendo en cuenta que no ostenta la calidad de propietaria de los proyectos, limitándose simplemente en el caso de la construcción del oleoducto Araguañey – Banadía a emitir un acto administrativo en el que se acepta el aviso de la construcción y en otro a aprobar los estudios técnicos para el proceso de construcción.

Propone como excepción la de **legitimación en la causa por pasiva**, oponiéndose categóricamente a las pretensiones de la demanda por considerar que no es responsable de las actuaciones surgidas de la ejecución de la construcción del Gasoducto Gibraltar - Bucaramanga, ni de la construcción del oleoducto Araguañey – Banadia.

Respecto al primer proyecto expresa que al otorgar el derecho a todas las personas de organizar y operar empresas que tengan como función social la prestación de servicios públicos, éstas asumen las obligaciones que se derivan de omisiones o incumplimiento de funciones, siendo para el caso en particular, Transoriente S.A. E.S.P. el responsable de la ejecución y operación del precitado Gasoducto.

En cuanto al segundo proyecto, es decir el Oleoducto Araguañey – Banadia, refiere que la intervención del Ministerio de Minas y Energía ha sido solo en la promulgación del acto administrativo en el que se acepta el aviso de la construcción del Oleoducto Bicentenario. Expresa que en materia de

¹² Ver folios 891 a 911

hidrocarburos al Ministerio de Minas y Energía le corresponden funciones macro, encaminadas a la determinación de directrices y políticas sobre hidrocarburos, mas no de construcción de gasoductos ni oleoductos.

Propone la **inexistencia del nexo de causalidad** al advertir la presencia de una causa extraña, cual es la del hecho exclusivo y determinante de un tercero, toda vez que al no ser la propietaria de los precitados proyectos, no se le puede endilgar responsabilidad por tales motivos, ya que las funciones que le asignan al Ministerio de Minas y Energía son netamente reglamentarias generales, de igual manera cualquier responsabilidad por la omisión en la vigilancia de los proyectos y las consecuentes anomalías ambientales, ya que existen autoridades específicas a las cuales se les encomienda dicha labor.

Frente a la excepción de inexistencia de vulneración de derechos colectivos, expresa que de los hechos y omisiones propuestos en la demanda, no se deduce que de la actuación netamente administrativa se haya amenazado o trastocado intereses colectivos.

1.2.2.9. Instituto Nacional de Vías¹³

Se opone a las pretensiones de la demanda, considerando que el fenómeno natural que se presenta de remoción en masa de tipo deslizamiento que afecta el centro poblado de San Bernardo de Bata, debe ser atendido por las autoridades competentes, como son el Comité Departamental de Prevención y Atención de Emergencias, el Comité Local de Prevención y Atención de Emergencias y la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Deslizamientos (DGN), por cuanto las obras de estabilización del talud superior no son competencia de INVIAS, más aun cuando sobre el citado talud pasan las líneas del Oleoducto Caño limón Coveñas y el gasoducto Gibraltar – Bucaramanga operados por Ecopetrol y Transoriente S.A E.S.P., respectivamente.

Resalta que los deslizamientos obedecen a una falla geológica, por ser zona de alta sismicidad y pluviosidad, pero no es INVIAS la entidad competente para resolver este fenómeno natural por cuanto se sale de sus funciones y competencias, sin embargo esto no ha hecho que la entidad no haya puesto toda la colaboración posible como lo ha venido haciendo frente a la solución a esta problemática que involucra a diferentes entes administrativos de nivel municipal, departamental, nacional tanto público como privado.

Reitera que el fenómeno natural de remoción en masa que se presenta en el Corregimiento de San Bernardo de Bata, Jurisdicción del Municipio de Toledo,

¹³ Ver folios 912 a 952

2536
2403

además de afectar la zona urbana también afecta la infraestructura vial a cargo del Instituto Nacional de Vías, como es la carretera La Lejía – Saravena Código 6604, pero no es el Invías la entidad competente para atender este fenómeno natural.

1.2.2.10. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible¹⁴

Por intermedio de apoderada judicial se opone a las pretensiones formulando las excepciones de **falta de legitimación material en la causa por pasiva** debido a que conforme a lo establecido en el Decreto 3573 de 2011, la autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- es la encargada de los asuntos que son materia de licenciamiento y de los permisos y trámites ambientales que estaban a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, evidenciándose que con su creación se buscó fortalecer institucionalmente a la anterior Dirección de Licencias, Permisos y Trámites y centralizar en ella la expedición de permisos y trámites ambientales y el respectivo seguimiento y control de los mismos.

Refiere que conforme al numeral 13 del artículo 3º del Decreto 3573 de 2011, la ANLA asumirá la representación judicial y extrajudicial de la Nación en los asuntos de su competencia, razón por la cual no tiene ninguna injerencia dicho ministerio respecto al trámite de la licencia ambiental concedida a Transoriente S.A E.S.P. y ECOPEPETROL S.A.

Inepta demanda por ausencia de responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al no concretarse ni demostrarse en que han consistido la vulneración de derechos, encontrándose frente a una figura de concurrencia de competencias entre las distintas autoridades en materia ambiental, las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales, por lo que si alguna afectación o vulneración ambiental se lograra probar, serían las entidades encargadas de la ejecución de las políticas ambientales, como son las C.A.R., quienes estarían llamadas a responder, ya que estas tienen la capacidad de ejecutar sus actividades de manera independiente frente a las autoridades de nivel nacional, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo.

Refiere que el Decreto 4147 de 2011 creó la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres -adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República-, para el conocimiento, reducción del riesgo y el manejo efectivo de desastres asociados con fenómenos naturales y humanos no intencionales, para optimizar la gestión del riesgo de desastres del país.

¹⁴ Ver folios 970 a 983

Inexistencia o ausencia de nexo causal, al no ser responsable por las actuaciones adelantadas por las empresas dueñas de los proyectos materia de controversia.

Falta de integración del litisconsorcio necesario por pasiva, atendiendo la necesidad de vincular a la presente acción a la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTAL -ANLA-.

1.2.2.11. Sociedad Transportadora de Gas del Oriente S.A. E.S.P. – Transoriente¹⁵

Se opone a la prosperidad de las pretensiones por no ser la entidad competente para acceder a ellas y en tal sentido activar e implementar el sistema de riesgo de desastres en el centro poblado del Corregimiento de San Bernardo de Bata.

Propone como excepciones la de **falta de legitimación en la causa por pasiva**, debido a la inexistencia de la afectación por parte de Transoriente de los derechos e intereses colectivos mencionados, al no existir prueba que demuestre la responsabilidad directa de Transoriente con la ocurrencia de los mismos y por consiguiente con la vulneración de todos los derechos alegados. Reseña que la ocurrencia de los derrumbes se debe a causas completamente ajenas a TRANSORIENTE, como lo son la fuerte ola invernal y la ocupación del territorio con construcciones en suelos incompetentes para soportar cargas como se establece en los conceptos técnicos alegados por los mismos accionantes y conocidos previamente por Transoriente, los cuales sumados a factores preexistentes en la zona como la deforestación y el mal estado de las vías son determinantes para la situación descrita por los demandantes, por lo que Transoriente no es quien ha generado los daños y tampoco ha contribuido para las causas que los producen, resultando improcedente pretender hacerlo responsable por las conductas que no ha realizado.

Inexistencia de nexo causal entre los daños y Transoriente, al no existir conducta atribuible a la compañía ni nexo causal con los daños que se alegan, ni relación entre la construcción del gasoducto o su operación con la producción de los daños en el municipio alegados por los accionantes.

1.2.2.12. Oleoducto Bicentenario de Colombia S.A.S.¹⁶

El apoderado del Oleoducto Bicentenario de Colombia S.A.S. se opone a todas las pretensiones de la demanda por falta de sustento fáctico y jurídico, pues pese a que Bicentenario se constituyó desde el año 2010, sólo hasta el mes de

¹⁵ Ver folios 984 al 1064

¹⁶ Ver folios 1094 a 1115

2537
2404

septiembre de 2011 se inició la construcción de la primera fase del oleoducto en cuestión.

Propone como medios exceptivos la **falta de legitimación en la causa por pasiva**, al no tener competencia que permita cumplir con lo pretendido por los accionantes, ni tener presencia en la zona, al no atravesar ni estar próximo al Corregimiento de San Bernardo de Bata, razón por la cual no existe ni ha existido daño contingente, peligro o amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos por parte de Bicentenario en el centro Poblado del precitado corregimiento, al encontrarse trazado en los Departamentos de Casanare y Arauca, además de no haber entrado en operación, de manera que no es posible amenaza o vulneración alguna del derecho colectivo en cuestión.

Plantea a su vez las excepciones de desnaturalización de la acción popular, por considerar que se pretende tramitar unas pretensiones que no corresponden con este tipo de acciones; inexistencia de vulneración de derecho colectivo alguno, así como falta de causa de la acción; ausencia de amenaza y/o violación del derecho colectivo a la preservación y restauración del medio ambiente que pueda serle imputable a Bicentenario; ausencia de amenaza y/o violación del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente que pueda serle imputable a bicentenario; temeridad en la formulación de la demanda habida cuenta que la misma fue promovida aun a sabiendas de que no hay razón ni derecho para vincular a Bicentenario al presente trámite procesal, dado que no atraviesa ni está próximo al Corregimiento de San Bernardo de Bata, conforme se encuentra establecido en la Resolución 793 de 2011; y la que denomina excepción innominada o genérica.

1.3. La audiencia de pacto de cumplimiento:¹⁷

Inició el día 17 de mayo de 2013¹⁸ y fue suspendida hasta el día 1 de octubre de 2013 a solicitud del Procurador Judicial a fin de determinar la causa de movilización de las masa, creando un comité de seguimiento y verificación sobre la realización de los estudios pertinentes para tal efecto, conformado por el Procurador Agrario, el Personero del Municipio de Toledo, el magistrado sustanciador, la procuraduría, el defensor del pueblo y un integrante de la comunidad.

El día 01 de octubre de 2013¹⁹, fue reanudada la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual fue declarada fallida por la inasistencia de las partes convocadas para tal efecto.

¹⁷ Ver folios 1408 a 1410

¹⁸ Ver folio 1408 cuaderno 5

¹⁹ Ver folios 1455 a 1456

1.4. Alegatos de conclusión:

1.4.1. Ministerio de Minas y Energía:²⁰

Se ratifica en la oposición a las pretensiones formuladas por el actor popular, por considerar que carecen de respaldo jurídico y no existe vulneración de los derechos colectivos por parte de dicho ministerio.

Manifiesta que no es responsable de las actuaciones surgidas de la ejecución de la construcción del Gasoducto Gibraltar — Bucaramanga ni de la construcción del Oleoducto Araguaey - Banadia, por no ser la propietaria de los proyectos y además, precisando, que frente a la construcción del Gasoducto Gibraltar — Bucaramanga la Constitución Política de Colombia y la Ley 142 de julio 11 de 1994 artículo 10 y 11, le otorga el derecho a todas las personas de organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos, y para el caso objeto de discusión por enmarcarse Transoriente S.A. E.S.P. dentro de la anterior figura descrita, es ésta la responsable de todas las actuaciones surtidas en ejecución y operación del Gasoducto.

Precisa que frente a la construcción del oleoducto Araguaey — Banadia la intervención del Ministerio de Minas y Energía ha sido únicamente para emitir el acto administrativo en el que se acepta el aviso de la construcción del Oleoducto Bicentenario.

Manifiesta que conforme a la Ley 919 del 1 de mayo de 1989 derogada por la Ley 1523 del 24 de abril de 2012 "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones", artículo 42, las únicas llamadas a dar cumplimiento a lo establecido legalmente son Transoriente S.A. E.S.P. y Oleoducto Bicentenario S.A.S. y no el Ministerio de Minas y Energía.

Finalmente precisa que con la simple lectura de los hechos se observa que no existe referencia alguna que permita siquiera presumir la intervención del Ministerio de Minas y Energía, aclarando que son las empresas encargadas de la construcción del oleoducto y gasoducto las que en virtud del principio de libertad de empresa las encargadas de velar por el correcto funcionamiento de las mismas y de cumplir con las obligaciones adquiridas con el ordenamiento jurídico colombiano y establecidas en la licencia ambiental para el presente caso.

²⁰ Ver folios 2330 a 2337

2538
2405

Frente al tema ambiental, refiere que es la autoridad ambiental o a quien esta delegue (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ANLA, Corporaciones Autónomas Regionales) la competente de vigilar el correcto funcionamiento de las obligaciones adquiridas con el otorgamiento de la licencia ambiental.

Resalta que no existe estudio alguno por parte de las autoridades ambientales, ni por el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que indique que la falla geológica sea consecuencia de la construcción de gasoducto y poliducto, pues de los hechos descritos se desprende que la zona afectada fue consecuencia de las dos olas invernales que azotaron al País.

Se ratifica en la posición asumida por el Ministerio de Minas y Energía frente a que no existe vulneración de derechos colectivos por parte de la Entidad, máxime cuando el accionante en ningún momento ha aportado prueba fehaciente que lo demuestre, tal y como lo ordena el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 cuyo tenor literal preceptúa; "La carga de la prueba corresponderá al demandante".

Adicionalmente los impactos ambientales, que derivan de la construcción de un oleoducto y gasoducto, se abordan en el Estudio de Impacto Ambiental, el cual da cuenta no solo de los impactos sino las medidas para prevenirlos, mitigarlos, controlarlos y/o compensarlos, potestad asignada directamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporaciones Autónomas Regionales y de ninguna manera al Ministerio de Minas y Energía.

1.4.2. Interconexión Eléctrica S.A. ISA E.S.P.²¹:

Precisa que dentro de la presente acción se probó que la conducta de la compañía no ha originado o ha dado lugar a violación alguna al ambiente sano, la seguridad, la salubridad pública y el acceso a la infraestructura, por lo cual los elementos constitutivos de la declaratoria de responsabilidad por daños no se dan frente a ISA, pues no ha realizado ni acción u omisión que sea fuente causal de responsabilidad frente a las pretensiones invocadas, pues de ninguna forma la infraestructura energética afecta las condiciones del terreno en la zona, ni da origen a daños ambientales.

Refiere que eventualmente sería la infraestructura de otras empresas las que han afectado el medio ambiente, por el mal manejo de aguas de escorrentía, descapote del terreno y realización de taludes.

1.4.3. Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental CORPONOR²²:

²¹ Ver folios 2345 a 2347

Reitera que no hace parte de las competencias atribuidas a CORPONOR por la Ley 99 de 1993, ejecutar las acciones solicitadas como pretensiones por el actor popular.

Refiere que si como se indica en la demanda (hecho No. 4), lo que se originó en el centro poblado del corregimiento de San Bernardo de Bata fue un fenómeno de remoción en masa tipo deslizamiento rotacional complejo debido a las temporadas invernales de los años 2010-2012, fenómeno que no puede ser atribuido a CORPONOR, al estar en presencia de un hecho de la naturaleza.

Indica que se encuentra acreditado que Corponor no tiene dentro de sus competencias hacer el seguimiento al funcionamiento y operación del gasoducto Gibraltar — Bucaramanga y la construcción y operación del oleoducto Araguañey — Banadia, ya que no fue la autoridad que expidió la licencia ambiental correspondiente, sin que tenga por tanto facultades de control, seguimiento e imposición de sanciones, ello de conformidad con el parágrafo del artículo segundo de la Ley 1333 de 2009.

Trae a colación informe técnico elaborado por el Servicio Geológico Colombiano (folio 2150 y ss), en el que se concluye a manera de concepto que el problema de inestabilidad del terreno de la zona se debe tanto a factores naturales como antrópicos, señalándose dentro de los primeros la morfología del terreno y el tipo de material que prevalece en la zona; y en cuanto a las causas antrópicas, la deforestación, el sobrepastoreo y la falta del manejo de las aguas de escorrentías, tanto superficiales como servidas, informe este que junto con los rendidos por Corponor, permiten concluir que la situación de remoción en masa o deslizamiento que se está presentando en el corregimiento de San Bernardo de Bata es consecuencia de varios factores: Unos relacionados con la naturaleza misma del terreno (la morfología del terreno y el tipo de material que prevalece en la zona, otros con factores antrópicos o causados por el hombre (deforestación, el sobrepastoreo), que necesariamente deben imputarse a los habitantes de la zona, y otros al mal estado de las tuberías tanto de acueducto como de alcantarillado, agravados claro está por el fenómeno de lluvia presente en la región, sin que se desprenda la más mínima responsabilidad de Corponor en los deslizamientos presentados en la zona de San Bernardo de Bata, adicionalmente, ninguna de las pretensiones formuladas en la demanda, tales como la construcción de vías, ejecución de planes de reubicación, reparación de infraestructura de servicios públicos, etc; hacen parte de las competencias de la entidad. Por todo lo anterior solicita no se le endilgue responsabilidad alguna a CORPONOR.

²² Ver folios 2348 a 2356

2539
~~2400~~

1.4.4. Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible²³:

Es del parecer que no ha vulnerado derecho colectivo alguno, más aún, cuando ese Ministerio es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir en los términos de la ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la nación a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

Manifiesta que la Ley 99 de 1993, estableció las disposiciones generales que regulan el otorgamiento de las licencias ambientales señalando las competencias para su trámite de otorgamiento y modificación por las autoridades con competencia en materia ambiental.

Considera que dicho ministerio no debió ser vinculado, ya que conforme al artículo 14 de la Ley 472 de 1998, no es la autoridad pública llamada a responder por los temas objeto de la presente acción popular.

1.4.5. Parte demandante²⁴:

Precisa que conforme al acervo probatorio aportado y recaudado dentro del proceso, los hechos y omisiones planteados en el libelo demandatorio se encuentran plenamente probados, incluso, el impacto de la infraestructura de hidrocarburos, razón por la cual solicita se concedan las pretensiones invocadas, pues solo con ocasión de la ejecución de las medidas cautelares se inicia de manera lenta, tardía, precaria e incompleta el Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres en el Centro Poblado del Corregimiento de San Bernardo de Bata.

Refiere que las entidades demandadas no han cumplido a cabalidad sus competencias funcionales, afectando los derechos colectivos objeto de la solicitud de protección, especialmente los relacionados con la prevención y restauración del medio ambiente, seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles.

Hace alusión a las medidas cautelares que fueron adoptadas por el despacho, a petición de parte y de oficio, sin que a la fecha las mismas hayan sido eficaces, pues constituye un hecho notorio a la luz de lo publicado en diferentes medios de comunicación que no funcionaron las alertas tempranas en ninguno de los niveles y tampoco el plan de contingencia, dentro del cual se establecían sala de crisis,

²³ Ver folios 2387 a 2390

²⁴ Ver folios 2395 a 2431

centros de reserva, albergues y evacuación. Indica que dentro de las medidas cautelares urgentes se ordenó la reubicación y ni siquiera se ha dado efectiva solución a los damnificados de años anteriores.

Aduce que en comunicado de prensa del 12 de junio pasado el Departamento de Norte de Santander, indicó que las escrituras del lote para construcción de vivienda a damnificados en Toledo aún no se entrega, pues el Alcalde de Toledo no ha cumplido su compromiso con el gobernador, lo que evidencia que ni siquiera se dispone de un lote, ni tampoco de un estudio técnico que viabilice el proyecto, más aún teniendo en cuenta la vulnerabilidad de la zona.

Considera protuberante la omisión del estado, no obstante constituir un hecho notorio, la cual se evidencia en el informe presentado por el Ingeniero Fabio Iván Camperos Asesor del Crepad para la época, elaborado el 01 de abril de 2009, del cual se infiere conocimiento del riesgo.

Respecto de los estudios de la UNGRD – SCG, indica que la UNGRD, mediante oficio visto a folio 879 del cuaderno de medidas cautelares, informa que en cumplimiento de dichas medidas se realizó un estudio de amenaza, vulnerabilidad y riesgo por movimientos en masa en el corregimiento de San Bernardo de Bata, el cual finalizó el 30 de abril de 2014, respecto del cual recalca, se omitió la zona alta de la ladera, se realizó en forma parcializada, circunstancia que indujo en error a la Cruz Roja, la cual sustentó su trabajo en dicho estudio, estructurando amenazas, desastres, evacuación y demás posibles acciones con base en un mapa de riesgo parcial, desconociendo la realidad del inminente riesgo sobre todo el centro poblado.

Refiere que si bien el objetivo del estudio es eminentemente técnico, debe ser completo, imparcial y concreto, pues determinando causas surgen responsabilidades y aunque no es la finalidad de la prueba técnica determinar responsabilidades, las causas conllevan a las mismas y especialmente, a la protección de los derechos colectivos cercenados.

Considera inadmisibles que siendo una causa evidente, acertada y ampliamente divulgada del desastre el manejo de aguas, no sólo superficiales sino subterráneas, no se incluya dentro del estudio el inventario hídrico preexistente y actual, en toda la zona baja (baja, media y alta – omitida) debido a que la ladera presenta el fenómeno de remoción en masa tipo deslizamiento, evidenciándose el efecto lloradero, pues el agua aflora por todas partes y la humedad creciente que inestabiliza todas las estructuras es generalizada, plenamente probada.

Esboza aspectos relevantes que considera se han probado dentro del proceso y

2540
2407

en su criterio, consolidan la responsabilidad por los perjuicios causados, dada la existencia del daño, la falla (omisión o dilación) y el nexo causal, entre los que se relacionan entre otros, la existencia de la infraestructura de hidrocarburos sobre el sector de mayor protección ambiental, el cual tiene alto impacto ambiental.

Señala que el oleoducto se aprobó en el año 1988 y el gasoducto en el año 2009, compartiendo el derecho de vía con el oleoducto; que los daños son planteados por la comunidad desde el año 2000, generándose desastres en diferentes puntos del Centro Poblado Rural y Urbano, en forma recurrente con mayor gravedad en los años 2011, 2012 y recientemente el pasado 28 de mayo de 2015.

Que como quiera que el oleoducto se construyó con antelación a la Ley 99 de 1993, no se expidió licencia ambiental previa y sólo mediante Resolución 221 del 18 de febrero de 2000, se aprueba el Plan de Contingencia que tiene como objetivo el incendio, explosión y atentados a la infraestructura; es decir, que no existe estudio ni documento oficial relacionado con la evaluación del impacto ambiental generado por la construcción y operación, mucho menos de las medidas de mitigación y restauración.

Aduce que pese a que Ecopetrol aporta estudios planteando la distancia de los ductos con respecto de las coronas de deslizamientos y se apoya en el estudio de la SCG con relación al inventario de amenazas, omite el inventario hídrico, la distancia de los cuerpos de agua preexistente y afloramientos, y tampoco lo plantea la UNGRD a pesar de haberse solicitado pronunciarse sobre la afectación de cinco nacientes que fueron atravesadas por el oleoducto.

De lo expuesto infiere que el Centro Poblado es preexistente a la infraestructura de hidrocarburos; que no existe licencia ambiental ni estudio previo a la construcción del oleoducto con relación al impacto sobre los nacientes existentes y manejo ambiental especialmente de aguas, referido a la construcción y operación del oleoducto; que la intervención de la parte alta de la ladera genera impacto ambiental debido a que la infraestructura de hidrocarburos fractura la montaña, los ductos discurren sobre todo el centro poblado, y la construcción y operación (micro sismicidad) constituye una de las causas detonantes del problema, aunado a que la zona ameritaba especial protección tanto por su condición de parque natural y reserva forestal como por las condiciones naturales del suelo e incluso por las potenciales fallas geológicas.

Indica que de conformidad con el informe técnico proferido por Corponor el 08 de agosto de 2012, los cortes y modificación de la ladera o perfil natural del terreno constituye factor detonante.

Que con posterioridad a la construcción y operación del oleoducto, se presentan desecamientos de cuerpos de agua, afloramientos, las aguas superficiales y subterráneas discurren sin control en todo el centro poblado, se presentan problemas generalizados de humedad, deslizamientos reiterados y nuevas amenazas en desarrollo de remoción en masa.

Que el gasoducto interviene un suelo aún más inestable, afectado por un fenómeno de remoción en masa activo y tampoco estudia a profundidad el suelo ni realiza acciones relacionadas con el manejo hídrico, acelerando la dinámica del riesgo de desastre.

La ladera es intervenida en la zona media por la vía nacional "la soberanía" la cual presenta deficiencias técnicas, y en la zona alta se instalaron infraestructuras de oleoducto, gas y energía de alta tensión.

Refiere que la cronología de los hechos relacionados con la infraestructura de hidrocarburos denota causas detonantes y aceleradoras del fenómeno de remoción en masa tipo deslizamiento que afecta el centro poblado de San Bernardo de Bata.

Destaca que el mapa de inventario de movimientos de masa y la distancia del oleoducto, por sí mismo, induce a error por cuanto la afectación no sólo deviene de la construcción y operación, la cual tiene innegable impacto ambiental, sino que también se deriva de la alteración de cauces de cuerpos de agua y rondas, cuyo inventario hídrico debe precisarse en el mapa en cuestión.

Por lo referenciado aduce que existe responsabilidad de las entidades demandadas, en especial del oleoducto, el gasoducto y las entidades gubernamentales que tienen competencia en materia de protección del medio ambiente, atención y prevención de desastres, tanto por los desastres acontecidos como los futuros, toda vez que el riesgo continúa y se agrava.

En cuanto al nexo causal del daño, refiere que se estructura y consiste en deslizamientos producidos por diversos detonantes, algunos naturales y otros por alteraciones derivadas de la instalación y operación de la infraestructura de hidrocarburos, así como la vía nacional y siendo un suelo altamente vulnerable, no debió intervenir con obras de tanta incidencia e impacto dentro del entorno ambiental o por lo menos, tenían que controlar todos los factores naturales y artificiales del fenómeno de remoción en masa, tipo deslizamiento que afecta el Corregimiento de San Bernardo de Bata, existiendo innegable responsabilidad por acción u omisión de las entidades demandadas.

2541
2408

Considera que tampoco es posible atribuir la responsabilidad a la comunidad por cuanto el cambio de uso de suelo proviene también de la intervención del bosque nativo en la parte alta de la ladera, aunado a la falta de planeación y control en el desarrollo urbanístico y manejo ambiental, imputable no solo al Municipio de Toledo sino también a las autoridades ambientales y aquellas otras que integran el sistema de gestión del riesgo de desastres.

Trae a colación el artículo 143 del E.O.T., en el cual se contempla que no existen usos prohibidos ni restringidos y que se ha proyectado el corregimiento, incluso con zona de expansión urbana, sin realizar estudios de suelos ni analizar los riesgos altos de desastre de gran magnitud para la comunidad, representado no solo en bienes materiales sino en lesiones y la vida misma.

Adicionalmente indica que existen construcciones sobre drenajes naturales, no solamente de particulares sino del estado, tales como: centro de salud, cancha de fútbol y colegio público. Recalca que la responsabilidad se predica no solo por acción, también por omisión y no se limita exclusivamente al control sino que se extiende a todas las competencias, dentro de ellas las inherentes a la adopción y ejecución de políticas y planes tanto ambientales como de gestión de riesgo y articulación de procesos de desarrollo municipal.

Refiere que el manejo, uso, conservación y restauración del medio ambiente reviste vital importancia, y las causas del daño no se circunscriben a hechos de la naturaleza, pues existen intervenciones derivadas del derecho de vía y operación del oleoducto y gasoducto, así como las relacionadas con la vía nacional, otras de tipo constructivo realizadas tanto como por el sector público como privado que debieron ser objeto de control, a fin de evitar mayores e irreparables perjuicios al medio ambiente, sin embargo, no han existido programas de capacitación a la comunidad en el uso del suelo ni en los demás aspectos relacionados con el desarrollo municipal; Obviamente las intervenciones de un suelo vulnerable agravan profundamente sus condiciones propias, aspectos que se debieron contemplar y adoptar oportunamente medidas tendientes a evitar daños de gran magnitud: Por todo lo cual solicita se acceda a las pretensiones de la demanda.

1.4.6. Sociedad Transportadora del Oriente S.A. E.S.P. – TRANSORIENTE²⁵:

Por intermedio de apoderado judicial, refiere que dentro del expediente de la referencia se encuentra plenamente probado que la construcción y la operación del gasoducto Gibraltar - Bucaramanga por parte de Transoriente, no ha afectado de ninguna forma al centro poblado del corregimiento de San Bernardo de Bata, y que las afectaciones obedecen a deforestación, manejo inadecuado de aguas,

²⁵ Ver folios 2444 al 2463

erosión, falta de planificación en el desarrollo del territorio, falta de obras de protección y manejos de aguas (obras geotécnicas), suelos no aptos para la construcción (depósitos aluviales y tipo coluvión), actividades agropecuarias y deforestación realizada por las comunidades, así como por la ola invernal que afectó la zona en los años 2010 y 2011.

Igualmente, que se encuentra probado que las afectaciones al centro poblado del corregimiento de San Bernardo de Bata se originan en causas anteriores a la construcción del gasoducto Gibraltar - Bucaramanga, la cual inició el día 01 de septiembre de 2009, ya que las mismas se vienen presentando desde el año 1994.

Por otra parte indica que se encuentra igualmente probado que el Gasoducto Gibraltar - Bucaramanga no atraviesa la zona de movimientos de tierra (Coronas de deslizamientos) que afectan al centro poblado del corregimiento de San Bernardo de Bata, incluso se encuentra distante de dicha zona, y que la construcción y operación del mencionado gasoducto se ha realizado con sujeción a todos los requerimientos legales y técnicos dispuestos para el efecto, sin afectar de ninguna forma al referido caserío, y que Transoriente no solamente ha reparado las afectaciones normales que se presentaron con la construcción del gasoducto Gibraltar - Bucaramanga, sino que ha efectuado obras de responsabilidad empresarial dentro de la zona que atraviesa el gasoducto.

Indica que no existe una relación de causalidad entre la conducta de construir y operar el gasoducto Gibraltar - Bucaramanga atribuible a Transoriente, y los daños presentados en las edificaciones y vías del centro poblado del corregimiento de San Bernardo de Bata, y por lo tanto, no puede endilgarse a dicha empresa responsabilidad alguna ni condenársele al resarcimiento de los mencionados daños, máxime cuando dicha entidad por virtud de la Ley 1523 de 2012 no es la competente para implementar y adelantar las actividades requeridas por los accionantes como parte de la implementación y activación del sistema de gestión de riesgo de desastres en el centro poblado del corregimiento de San Bernardo de Bata.

Trae a colación el dictamen técnico rendido por la Sociedad Colombiana de Geotecnia, en el cual se declara que el gasoducto no es el causante de los deslizamientos que aquejan al Centro Poblado del Corregimiento de San Bernardo de Bata, ya que el mismo se encuentra alejado de dicho poblado, incluso más lejos que el oleoducto Caño Limón Coveñas, cuya operación y mantenimiento tampoco ha afectado en nada al corregimiento, y que los problemas geológicos que se han presentado en el poblado son anteriores a la construcción del gasoducto y se deben a la ineptitud del suelo, la deforestación y

2542
2409

las lluvias entre otros factores que en nada se relacionan con la construcción y operación del gasoducto.

1.4.7. Oleoducto Bicentenario de Colombia S.A.S.²⁶:

Considera que no ha vulnerado los derechos colectivos alegados por la parte actora, pues el Oleoducto no atraviesa ni tiene presencia en el Departamento de Norte de Santander ni mucho menos el corregimiento de San Bernardo de Bata, razón por la cual la entidad no tiene responsabilidad alguna respecto de las supuestas vulneraciones a los derechos colectivos alegados, tal y como fue indicado por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA en respuesta a oficio B-09529 y con escrito identificado con radicado 4120-E1-7178, en el cual se manifestó que el Oleoducto no hace presencia ni se encuentra localizado en el departamento de Norte de Santander, motivo por el cual, no es posible la existencia de una afectación ambiental al corregimiento de San Bernardo de Bata.

Refiere que la ANLA dejó expresa claridad de que Oleoducto Bicentenario a la fecha no ha realizado ningún tipo de solicitud de licencia ambiental para tener presencia en el departamento de Norte de Santander.

Agrega que según lo establece CORPONOR es claro que el movimiento en masa presentado en San Bernardo de Bata o bien obedeció a factores naturales tales como el fenómeno del niño, o bien al indebido manejo de las aguas dado por sus propios habitantes.

Indica que el Oleoducto no ocasionó ningún daño al corregimiento de San Bernardo de Bata ni mucho menos tuvo influencia o responsabilidad alguna respecto de los hechos ocurridos en dicho corregimiento, en la medida que dicho Oleoducto se encuentra ubicado a más de 100 kilómetros del corregimiento anteriormente mencionado, y en otro departamento.

1.4.8. ECOPETROL S.A.²⁷:

Indica que conforme a los hechos probados y medios de prueba, el Oleoducto Caño Limón Coveñas no es la causa o aceleración de la remoción en masa en el Corregimiento de San Bernardo de Bata, dado que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) estableció a través del estudio adelantado por la Sociedad Colombiana de Geotecnia, que dicho Oleoducto no se constituye en un factor detonante, ya que la infraestructura de hidrocarburos se encuentra a más de 300 metros de distancia de la corona de deslizamiento que afectó la Vía de la Soberanía y el sector norte del centro poblado del

²⁶ Ver folios 2373 a 2385

²⁷ Ver folios 2464 a 2475

Corregimiento de San Bernardo de Bata, y que no se constituye en un factor detonante de los movimientos en masa presentes en el sector, como es mencionado dentro del documento del 02 de junio de 2015.

En relación a los cinco nacientes de agua que aducen se vieron afectadas por tal infraestructura, refiere que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres a través de la Sociedad Colombiana de Geotecnia en el documento del 02 de junio de 2015, se pronunció sobre ellos, y por último se tiene del estudio *"zonificación de riesgo por remoción en masa y obras a reducción del riesgo"* adelantado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, a través de la Sociedad Colombiana de Geotecnia, que los niveles de amenaza para la condición normal y extrema (Según Resolución 227 de 2006 – DPAE) el derecho de vía del Oleoducto se encuentra en niveles de amenaza medios, folios 156 y 157 del citado estudio como se observa en la respuesta al oficio B-14.338 oficiado por Ecopetrol S.A.

Refiere que Ecopetrol S.A. opera y mantiene de forma adecuada y suficiente el oleoducto y no ha incurrido en ningún tipo de omisión en el ejercicio de sus funciones, pues:

✓ Mediante oficio de fecha 5 marzo de 2014, se aportaron pruebas de la existencia y ejecución de la política de mantenimiento de la infraestructura, dirigida a garantizar en forma integral la confiabilidad operacional de todos y cada uno de los sistemas de transporte de hidrocarburos desde el momento mismo en que se diseña y construye. Información ratificada por CENIT Transporte mediante comunicación remitida el día 12 de diciembre de 2013, en respuesta al oficio B - 14.332 y que obra a folio 1.219.

✓ En respuesta a Oficio B-14341 el Ministerio de Minas y Energía, acreditó que la construcción del Oleoducto se efectuó dando cumplimiento a las normas técnicas para la construcción de este tipo de infraestructura.

✓ Los testimonios de José Vicente Amortegui y Francisco Ascencio, expusieron en detalle el alcance e implementación de los programas de mantenimiento, incluyendo las obras de geotécnica y manejo de aguas.

Así mismo agrega que el oleoducto Caño Limón Coveñas cumple la normatividad ambiental y no ha afectado ni afecta el Corregimiento de San Bernardo de Bata por las siguientes razones:

✓ En la información remitida por Ecopetrol, CENIT y la ANLA se logró demostrar que el oleoducto Caño Limón Coveñas, es un proyecto que se

construyó con anterioridad a la vigencia de Ley 99 de 1993, en consecuencia para su operación y seguimiento cuenta con un Plan de Manejo Ambiental debidamente establecido por la autoridad ambiental, a través del cual se hace el respectivo seguimiento de cumplimiento ambiental de las actividades de operación y mantenimiento del oleoducto. Destaca, que este instrumento se estructura es en función de las actividades y medidas de mitigación y control que deben implementarse según los impactos generados por la actividad.

✓ La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ha realizado desde entonces y de forma anual seguimiento a dicho Plan de Manejo. Como parte Plan de Manejo Ambiental, se encuentra El Plan de Contingencias contra el derrame de Hidrocarburos del Oleoducto Caño Limón Coveñas, el cual fue aceptado por el Ministerio de Medio Ambiente (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), mediante la Resolución 221 de 18 de Febrero de 2000.

Refiere que en la zona no se han presentado rupturas del oleoducto, tal como lo acreditó la ANLA en respuesta al oficio V-09529. Igualmente que Ecopetrol es una Empresa socialmente responsable y lo ha sido en el corregimiento de San Bernardo de Bata, afirmación acreditada en el curso del Proceso, mediante:

✓ Comunicación No. 2-2014-010-2249 de fecha 11 de noviembre de 2014 Ecopetrol remitió la información de los convenios y Proyectos de Gestión Social que se han desarrollado en el municipio de Toledo, Norte de Santander y que han beneficiado directa o indirectamente al corregimiento de San Bernardo de Bata desde el año 1993 y hasta el año 2014.

✓ Testimonio rendido por el Ingeniero Martín Alonso Galvis, quien en su calidad de Líder de Gestión Social Regional Oriente, se pronuncia sobre la participación de la Empresa en los Comités de Riesgos en San Bernardo de Bata, así como a los programas y proyectos de gestión social desarrollados en la zona.

Por lo anterior y teniendo en cuenta el material probatorio aportado en el proceso, solicita declarar que ECOPETROL no ha incurrido en ninguna acción ni omisión que amenace o atente contra los derechos colectivos y adicionalmente que las actividades de operación y mantenimiento del oleoducto Caño Limón Coveñas no son la causa del movimiento tipo remoción en masa en la zona de San Bernardo de Bata, sino que el mismo corresponde a una condición natural.

1.4.9. Unidad de Gestión del Riesgo²⁸:

²⁸ Ver folios 2477 a 2480

Considera que no es la responsable ni por acción ni por omisión de los riesgos y deslizamientos en masa que se han generado en el Municipio de Toledo, y que aun sin tener relación con los hechos y pretensiones de la demanda fue sujeto de medidas cautelares preventivas, las cuales cumplió y se encuentra cumpliendo, y por consiguiente, solicita que en la valoración previa a la toma de la sentencia se observe a cabalidad las disposiciones de la Ley 1523 de 2012 y decreto 4147 de 2011, con lo cual quedará evidenciado que debe prosperar las excepciones de ausencia de nexo causal y falta de legitimación en la causa por pasiva.

Solicita que de considerarse que le asiste algún tipo de responsabilidad a la UNGRD en su calidad de Coordinadora del SNGRD y bajo el principio de subsidiariedad, se tenga en cuenta que con las medidas cautelares ordenadas, dicha entidad desarrolló, aun sin ser su competencia: Un sistema de alertas tempranas representado con el monitoreo de las infraestructura afectada, las coronas de deslizamiento, los canales abiertos, cañadas y cauces, estudios geológicos y geotécnicos que permitieron identificar las causas de la problemática relatada, así como las medidas que se debían adoptar para mitigar la causación del daño inminente.

Aunado a lo anterior, destaca que en los eventos de emergencia en que el Municipio de Toledo en cumplimiento de la normatividad de gestión del riesgo de desastres y bajo el cumplimiento de los procedimientos dispuestos, ha acudido a la UNGRD como ordenadora del gasto en aras de ayuda, la misma se ha generado.

1.4.10. Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible²⁹:

Reitera su oposición a las peticiones relacionadas con dicho ministerio al considerar no haber vulnerado derecho colectivo alguno, aunado a que es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

Refiere que con la expedición del Decreto 3573 de 2011, todos los temas de licenciamiento y seguimiento a las medidas de manejo ambiental son competencia exclusiva de la ANLA, en concordancia con lo señalado en el artículo 44 de la Ley 489 de 1998 que establece que si bien la orientación y coordinación del sector ambiental está a cargo del Ministro del Ambiente y Desarrollo Sostenible, las entidades adscritas o vinculadas al sector tienen plenas potestades de decisión de acuerdo con la ley y los actos de su creación, Decreto 3573 de 2011, debiendo comparecer la ANLA como efectivamente lo hizo.

²⁹ Ver folios 2482 a 2485

2544
2411

1.4.11. Instituto Nacional de Vías INVIAS³⁰:

Indica que no tiene conocimiento ni competencia alguna respecto el objeto de la acción popular, considerando que el fenómeno natural que se presenta de remoción en masa tipo deslizamiento que afecta el centro poblado de San Bernardo de Bata, debe ser atendido por las autoridades competentes, como lo son el Comité Departamental de Prevención y Atención de Emergencias, el Comité Local Prevención y Atención de Emergencias, y la Unidad Nacional de la Gestión del Riesgo al Deslizamiento (DGN).

Hace relación al Informe de la Sociedad Colombiana de Geotecnia (SCG) del 29/05/2015 del cual destaca lo siguiente:

- ✓ El área finalmente incluida en el estudio es cercana a las 55 hectáreas, pero así mismo indica que la incidencia de las fuentes de agua presentes en el área de influencia directa como en toda la extensión de la ladera (la cual podría ir más allá de 1 km de distancia hasta la divisoria de aguas) del orden de 1.40 km² o 140 Ha. Ello indicaría que el área de influencia del estudio de la SCG es mucho menor (55 Ha) del área de aporte de aguas de escorrentía (140Ha), factor detonante o disparador de un proceso de remoción en masa como el que se presenta en el Corregimiento de San Bernardo de Bata.
- ✓ El estudio informa que el alcance del mismo no incluyó en su cartografía el paso del oleoducto Caño Limón — Coveñas ni el paso del gasoducto Gibraltar — Bucaramanga, porque su paso se encuentra a más de 300 m aguas arriba de la corona del deslizamiento, es decir, sobre el talud superior del Corregimiento de San Bernardo de Bata y por ende de la vía nacional La Lejía — Saravena (6604).
- ✓ Considera importante que el estudio de riesgo por remoción en masa realizado por la SCG hubiese involucrado los efectos de las vibraciones generadas por el bombeo de hidrocarburos en el Oleoducto Caño Limo — Coveñas, así como los efectos de las obras de drenaje construidas para la estabilización del mismo y del gasoducto mencionado. Destaca, que la existencia de esas líneas de tubería influye o contribuye en mayor o menor medida en cambios en las trayectorias de flujo subsuperficial dentro del talud superior.
- ✓ Sobre la incidencia de las vibraciones de los ductos mencionados sobre la estabilidad del talud superior, el Estudio de la SCG reseña que la SCG no tiene competencia técnica para pronunciarse en relación con lo solicitado y además no hacia parte del alcance de su trabajo geotécnico.

³⁰ Ver folios 2482 al 2485

-
- ✓ Considera indudable que sobre el talud superior se encuentra un escarpe que ocasionó una reptación por gravedad de la masa de suelo. Dicha reptación originó una diferencia de nivel de 0.50 m entre las dos capas de suelo, permitiendo que las aguas de escorrentía fluyan por dicha grieta dentro del cuerpo del talud superior disminuyendo su resistencia. En la zona de estudio existen manantiales o nacederos de agua, que sumados a las intensas lluvias caídas durante la ola invernal octubre 2010 a junio 2011, se convirtieron en importantes caudales de aguas de escorrentía que aprovechando el escarpe superior se introdujeron dentro de la masa de suelo del talud superior, que por su baja competencia mecánica de los geo materiales y su gran deformabilidad, se deslizaron gravitacionalmente hacia el Corregimiento de San Bernardo de Bata y contra la vía nacional 6604.

 - ✓ El estudio concluye que el deslizamiento se debe a factores antrópicos de la propia comunidad, tales como el mal manejo de fuentes y flujos de agua, cambios exacerbados de uso del suelo, actividad pecuaria y agrícola agresiva como desorden generalizado del uso en las diferentes zonas que conforman la ladera hasta la ribera del río Margua.

 - ✓ En el estudio de la SCG debían involucrarse todos los posibles agentes activadores del proceso de reptación del talud superior, si los ductos en mención afectan en mayor o menor medida los flujos subsuperficiales de agua, era muy importante su análisis en el mismo.

 - ✓ Refiere que con fundamento en el estudio, el INVIAS no tiene ninguna responsabilidad en la inestabilidad del talud superior que amenaza al Corregimiento de San Bernardo de Bata, sino por el contrario, es víctima o perjudicado de dicha inestabilidad del talud superior puesto que está afectando la seguridad del usuario en la vía 6604.

1.4.12. Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria Norte de Santander³¹:

Es del parecer que en el proceso se evidencia que el terreno del Corregimiento San Bernardo de Bata, se caracteriza por ser poco sólido, vulnerable, por contar con fracturas, presencia de falla geológica y además con nacientes de aguas, que corren libremente por la zona sin ser canalizados debidamente, situación ésta que contribuye en la socavación de la tierra y por ende su hundimiento, que en últimas terminó afectando las construcciones presentes en el lugar.

Refiere que si se suma a lo anterior la construcción de dos obras de gran tamaño y envergadura, como lo son un oleoducto operado por ECOPEPETROL y un

³¹ Ver folios 2499 al 2509

2545
2490

gasoducto — Gibraltar — Bucaramanga, por la Empresa Transoriente S.A. E.S.P., y la inestabilidad del terreno con la invasión de materiales con el fin de lograr el desarrollo de estas obras, la tierra haya cedido lenta e imperceptiblemente hasta llegar al estado de deterioro en el cual hoy se encuentra, con considerable afectación de la infraestructura vial del corregimiento, su colegio, centro de salud y casas de los habitantes, quienes desde luego han sido los más perjudicados y en mayor situación de vulnerabilidad se encuentran a la fecha.

Aduce que si bien es cierto, se presentan algunas contradicciones entre los informes entregados por ECOPETROL S.A., tales como: I) Informe Técnico de visita realizada los días 12 y 13 de diciembre de 2012 por parte del Ingeniero Civil José Vicente Amortegui de la firma Ingeniería y Geotécnica Ltda. Ingenieros Consultores; II) Informe de visita realizada el día 20 de septiembre de 2012 al sector San Bernardo de Bata, elaborado por el Ingeniero Civil Henry Osorio Cuevas de la Empresa Tecnicontrol, de los cuales se destaca que la remoción de masa en la zona se debe a la indebida canalización de aguas, sistema de acueducto y alcantarillado y vertimiento de residuos sólidos, entre otros, se cuenta además con el experticio técnico rendido por el señor Ingeniero Civil y Especialista en patología de la construcción Carlos Arturo Gómez Rivera, debidamente soportado y argumentado, con fotos y datos técnicos y precisos, quien sobre el particular asunto señala como motivos de la afectación la alteración de zonas de nacientes, generación de cauces sin control y afloramientos de agua derivados de la instalación y operación de infraestructura de hidrocarburos y derecho de vía en suelo altamente vulnerable y la alteración de bosque nativo y fauna, cortes, excavaciones, afectación del entorno ambiental por el acceso y operación de infraestructura de hidrocarburos y derecho a vía en un suelo altamente vulnerable.

Es decir, que uno de los tantos factores que contribuyeron al fenómeno de remoción de tierra y demás, obedece a la instalación y presencia en la zona de obras referentes a hidrocarburos, operación ésta que encierra las obras y actividades desarrolladas por el oleoducto, como ya se dijo operado por Ecopetrol S.A. y el gasoducto por la Empresa Transoriente S.A. E.S.P.

Refiere además, que en la aclaración o ampliación al estudio de riesgo por remoción de masa realizado por petición del Tribunal Administrativo, la Sociedad Colombiana de Geotecnia en el Municipio de Toledo, San Bernardo de Bata Departamento Norte de Santander, no descarta de plano, la incidencia en mayor o menor medida de la contribución al daño ambiental que hoy se analiza, la presencia en la zona objeto de estudio de las obras existentes, relativas a actividades de hidrocarburos y gas, en los siguientes términos:

"En ninguno de los apartes del Estudio de la SCG se "admite que el oleoducto se constituya per se en un factor detonante, por supuesto

contribuye dado que como se explicó previamente es un elemento presente en la ladera que necesariamente contribuye en mayor o en menor medida en cambios inducidos en las trayectorias de flujo subsuperficial, lo cual fue considerado en los análisis de estabilidad, pero de modo alguno se puede establecer una relación directa entre el proceso ocurrido y la presencia del tubo.

Lo anterior no es óbice para que dicha estructura no se hubiera incluido dentro del área de influencia, solo que como se indicó a juicio de los evaluadores está lo suficientemente lejana y no había evidencias que permitieran establecer una relación de causalidad entre un elemento y el proceso; de todas formas las SCG recomendó una evaluación posterior, que puede ser adelantada por esa propietaria del OCLC, con miras a establecer el grado de afectación que dicha infraestructura pueda tener y se considera que no hay razones para pensar que no lo harán con la responsabilidad (...).

Por lo expuesto, estima pertinente se acceda a las pretensiones de los accionantes, a efectos que se tomen las medidas necesarias, que conduzcan a que cesen los efectos nocivos vistos dentro de la foliatura, con el objeto de proteger sus derechos colectivos, tales como la preservación y restauración del medio ambiente, así como a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, entre otros y se propenda por su efectivo restablecimiento.

De igual manera, se inste al Comité Departamental de Prevención y Atención de Emergencias, el Comité Local de Prevención y Atención de Emergencias, a la Unidad Nacional de la Gestión del Riesgo al Deslizamiento (DNG), así como a la Alcaldía Municipal de Toledo, a tomar las medidas necesarias tendientes a conjurar la caótica y preocupante situación de riesgo en que se encuentran las familias que hasta el momento han resultado afectadas debido a la inestabilidad del terreno, quienes de manera alarmante se han visto en la necesidad de retornar a sus destruidas viviendas.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Problema Jurídico:

Corresponde a la Sala determinar si las entidades demandadas, vulneran los derechos colectivos inherentes a la preservación y restauración del medio ambiente, así como el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, con ocasión del fenómeno de remoción en masa tipo deslizamiento que afecta el Centro Poblado de San Bernardo de Bata del Municipio de Toledo y que ha afectado su infraestructura vial y urbana.

En caso positivo, establecer qué medidas y a cargo de quien, deben ser adoptadas a fin de preservar los derechos colectivos que se invocan como vulnerados.

2546
~~2493~~

2.2. Tesis que resuelven el problema jurídico planteado:

2.2.1. Tesis de la parte accionante:

Se vulneran los derechos colectivos relacionados con la prevención y restauración del medio ambiente, seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles de los habitantes del Centro Poblado de San Bernardo de Bata, al no cumplir las entidades accionadas con sus competencias funcionales con ocasión del fenómeno de remoción en masa tipo deslizamiento e impacto de la infraestructura de hidrocarburos que afecta dicha comunidad, tanto por los desastres acontecidos como los futuros, inherentes a la adopción de políticas y planes tanto ambientales como de gestión de riesgo y articulación de procesos de desarrollo municipal.

2.2.2. Tesis de los demandados:

2.2.2.1. Tesis de Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P.:

Carece de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto la conducta de dicha compañía no ha originado ni dado lugar a violación alguna al ambiente sano, la seguridad, salubridad pública y acceso a la infraestructura.

2.2.2.2. Tesis de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres:

Carece de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto conforme a la Ley 1523 de 2012, es el Alcalde como conductor del desarrollo local, el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo incluyendo el manejo de desastres en el área de su jurisdicción, correspondiéndole a dicha unidad sólo atribuciones de dirección y coordinación del sistema, formulando, implementando y articulando la política pública sobre el asunto.

2.2.2.3. Tesis de Corponor:

Carece de legitimación en la causa por pasiva, al no tener dentro de sus competencias asignadas por la Ley 99 de 1993, la ejecución de acciones solicitadas en las pretensiones relacionadas con planes de reubicación de damnificados, rehabilitación y construcción de vías o de cualquier otra obra de infraestructura; aunado a que las competencias asignada a dicha corporación como integrante del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, es complementaria y subsidiaria respecto a la labor de las alcaldías y gobernaciones.

2.2.2.4. Tesis del Departamento Norte de Santander:

Carece de falta de legitimación por pasiva, atendiendo que conforme a lo establecido por el artículo 298 de la Constitución Política, sólo cumple funciones administrativas, subsidiarias de coordinación y complementariedad e intermediación entre la Nación y los Municipios, a quienes les compete el restablecimiento del orden.

2.2.2.5. Tesis de Ecopetrol:

No existe vulneración de los derechos colectivos invocados por parte de dicha empresa, atendiendo que ha actuado de manera oportuna, adecuada y bajo los estándares de calidad en las distintas actividades de mantenimiento preventivo, predictivo y correctivo del Oleoducto, evitando así cualquier tipo de afectación.

2.2.2.6. Tesis del Municipio de Toledo:

El Plan Municipal de Gestión del Riesgo se encuentra activado aunado a que la administración municipal ha venido respondiendo en la medida de su capacidad logística y presupuestal con ayuda humanitaria de emergencia a las familias damnificadas, así como también en el componente de mitigación del riesgo a corto plazo con entrega de manguera a objeto de encausar y mejorar el drenaje de las aguas de escorrentía. De igual manera celebró contrato con el objeto de realizar el diagnóstico preliminar de acuerdo al levantamiento topográfico del manejo de aguas superficiales y escorrentías existentes en el Centro Poblado de San Bernardo de Bata, como estudio preliminar para determinar el trazado de canales de aguas lluvias para posteriormente contratar estudios de suelo e hidráulicos que definan dimensión de canal, a efectos de presentar proyecto con la metodología necesaria ante los entes de orden nacional y departamental a fin de construir la solución al manejo de aguas.

2.2.2.7. Tesis de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales:

No existe omisión de dicha entidad que genere una falla en el servicio que pueda imputársele, pues el daño ocasionado no guarda relación con las funciones propias a ella asignadas.

2.2.2.8. Tesis del Ministerio de Minas y Energía:

Carece de legitimación en la causa por pasiva por inexistencia del nexo causal, al existir una causa extraña cual es el hecho exclusivo y determinante de un tercero,

2547
2494

al no ser dicho ministerio el propietario de los proyectos del gasoducto Gibraltar – Bucaramanga, ni de la construcción del oleoducto Arguaney – Banadia y cumplir funciones netamente reglamentarias generales.

2.2.2.9. Tesis del Instituto Nacional de Vías:

Carece de competencia para atender el fenómeno natural de remoción en masa tipo deslizamiento que afecta el centro poblado de San Bernardo de Bata, además de verse también afectada con dicho fenómeno la infraestructura vial a su cargo, como lo es la carretera La Lejía – Saravena, Código 6604.

2.2.2.10. Tesis del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

Carece de legitimación material en la causa por pasiva, por cuanto conforme al Decreto 3573 de 2011, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA-, es la encargada no sólo de los asuntos de licenciamiento sino de todos los permisos y trámites que estaban a cargo del Ministerio de ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

2.2.2.11. Tesis de Transoriente S.A. E.S.P.:

Carece de legitimación en la causa por pasiva por inexistencia de nexo causal entre los daños alegados y la relación entre la construcción del gasoducto o su operación, con la producción de los daños en el municipio alegados por los accionantes.

2.2.2.12. Tesis del Oleoducto Bicentenario de Colombia S.A.S.:

No existe nexo causal entre la ocurrencia de un desastre en el Corregimiento de San Bernardo de Bata y las actividades de Bicentenario, por no tener presencia en la zona, conforme se encuentra establecido en la Resolución 793 de 2011 ya que no atraviesa ni esta próximo al Corregimiento de San Bernardo de Bata, pues dicho oleoducto se encuentra trazado en los Departamentos de Casanare y Arauca, además de no haber entrado en operación.

2.2.3. Tesis de la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria de Norte de Santander:

Debe accederse al amparo de los derechos colectivos a la preservación y restauración del medio ambiente, así como a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente a efecto de que se tomen las medidas necesarias que conduzcan a que cesen los efectos nocivos que se presentan en el

Corregimiento de San Bernardo de Bata; así como instar al Comité Departamental de Prevención y Atención de Emergencias, el Comité Local de Prevención y Atención de emergencias y a la Unidad Nacional de la Gestión del Riesgo al Deslizamiento, para que en coordinación con la Alcaldía Municipal de Toledo, tomen las medidas necesarias tendientes a conjurar la caótica y preocupante situación de riesgo en que se encuentran las familias afectadas por la inestabilidad del terreno.

2.2.4. Tesis de la Sala:

Existe una vulneración de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública, así como a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, de los habitantes del Corregimiento de San Bernardo de Bata, pues a pesar de ser evidente el fenómeno de remoción en masa que se presenta en tal corregimiento, las autoridades públicas no han adoptado las medidas a que hay lugar para prevenir la ocurrencia de un desastre en tal lugar.

Dicha omisión, resulta imputable tanto a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Invias, Ecopetrol, el Departamento Norte de Santander y el Municipio de Toledo, quienes en razón de sus competencias legalmente atribuidas son los llamados a implementar mecanismos que permitan evitar que continúe con la vulneración de los derechos colectivos cuya protección se ampara.

2.3. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala:

En orden a resolver la cuestión planteada en el apartado anterior, la Sala estima pertinente abordar los siguientes temas: (i) Consideraciones generales sobre la acción popular; (ii) Derechos colectivos objeto de este pronunciamiento; (iii) Análisis de las pruebas obrantes dentro del proceso; (iv) El caso concreto: determinación del hecho dañino, análisis de imputación del daño, órdenes para garantizar el amparo de los derechos colectivos.

2.3.1. Las acciones populares, finalidad y procedencia:

Las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas. Se caracterizan por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño

2548
2495

contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo. Se tienen entonces como supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares, los siguientes: 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; y c) La relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.

2.3.2. Derechos colectivos que se invocan como afectados:

✓ El derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública:

A efectos de conceptualizar tal derecho colectivo, considera la Sala pertinente remitirse a la sentencia de fecha veintiséis (26) de noviembre de dos mil trece proferida por la subsección "C" de la Sala de lo Contencioso Administrativa del Consejo de Estado³², en la que en relación con dicho tema se expuso lo siguiente:

"Los conceptos de seguridad y salubridad públicas están ligados al concepto de orden público, concepto que al margen de su indeterminación y abstracción, es posible circunscribirlo al conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que garanticen la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas, así como la eficiencia de los derechos humanos³³.

En otros términos, el concepto de orden público se garantiza el ejercicio de los derechos y libertades públicas, razón por la que en aras de materializarlo es necesario que existan: i) el poder de policía, ii) la función de policía, y iii) la actividad de policía, ya que estas tres manifestaciones del poder público son las encargadas de velar por el mantenimiento y conservación de la seguridad, tranquilidad, paz y salubridad públicas.

En relación con los citados conceptos jurídicos, y los límites materiales y formales que se les aplican, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado:

"El ejercicio del poder de policía se realiza a través de la expedición de la ley para delimitar derechos constitucionales de manera general y abstracta, y establecer las reglas que permiten su específica y concreta limitación para garantizar el control del orden público; mientras que con la función de policía se hace cumplir la ley por medio de actos administrativos y de acciones policivas.

"(...) El poder de policía toca con la facultad de producir la normativa policiva, esto es el conjunto de reglas imperativas tendientes a preservar el orden público en sus condiciones de seguridad, tranquilidad, moralidad, salubridad y ornato público; la función de policía tiene que ver con la aplicación particular y concreta de las reglas jurídicas por parte de las autoridades de policía que señale el órgano competente y la actividad de policía corresponde a la ejecución material

³² Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Enrique Gil Botero, Bogotá, D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil trece (2013), Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP).

³³ "El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos. Estos constituyen entonces el fundamento y el límite del poder de policía. La preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático, puesto que el sentido que subyace a las autoridades de policía no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público." Corte Constitucional, sentencia C-024 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero. En la misma dirección, se puede consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de noviembre de 1996, Exp. 1996-9617, M.P. Ricardo Hoyos Duque.

de las órdenes expedidas por las autoridades en ejercicio de la función de policía.

"(...) El poder de policía que puede ejercer el legislador al dictar las leyes generales y abstractas que reglamentan el ejercicio de libertades, está sujeto al respeto de la Constitución y de los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. El poder de policía que ejerce el legislador no puede entenderse como absoluto e ilimitado. El ejercicio de este poder debe cumplirse dentro de los estrictos límites constitucionales y expedir normas que limiten, sin suspender, el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.

"(...) La función de policía que ejercen las autoridades del poder ejecutivo se debe desarrollar dentro del marco de legalidad que le impone la Constitución y la ley. La función de policía además de los límites constitucionales y de derecho internacional de los derechos humanos se encuentra sometida al principio de legalidad, a la eficacia y necesidad del uso del poder, a la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas adoptadas, y al respeto del principio de igualdad, porque las medidas de policía no pueden traducirse en discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la población.

"(...) La actividad de policía que desempeñan los oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional, se encuentra limitada por los aspectos señalados para el poder y la función de policía. Además, el ejercicio de la actividad de policía requiere, en extremo, cumplir con el respeto de los derechos y libertades de las personas.

"(...) El ejercicio de las funciones otorgadas a los miembros de la Policía Nacional para la protección del orden público se desarrolla con el fin de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas. En desarrollo de esta función la Policía Nacional puede aplicar medidas preventivas y correctivas sujetas al principio de legalidad y cuando se encuentra ante situaciones que exigen una acción inmediata para contrarrestar las agresiones que ponen en peligro los derechos y bienes de las personas, su acción debe ajustarse a los estrictos principios de proporcionalidad y razonabilidad del uso de la fuerza."³⁴

De modo que, las nociones de seguridad y salubridad públicas se orientan al mantenimiento del orden público, concepto éste que no puede ser entendido desde una perspectiva gendarme o restrictiva de derechos, sino que, por el contrario, en una dimensión progresista y garantista lo que pretende es promover las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, seguridad y de salud para el goce efectivo de los derechos individuales y colectivos.

Sobre los conceptos de salubridad y seguridad públicas la Sección Primera de esta Corporación ha puntualizado:

*"En diferentes ocasiones la jurisprudencia se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas, lo cuales han sido tratados como parte del concepto de orden público. Uno y otro lo constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. **Su contenido general implica, 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."³⁵ (Se destaca).*

En esa perspectiva, los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas son derechos subjetivos que se pueden garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública y de tranquilidad que permitan la vida en comunidad

³⁴ Corte Constitucional, sentencia C-492 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño. En similar sentido se puede consultar la sentencia C-024 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de octubre de 2009, exp. 2005-00067, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

2549
~~2496~~

y, por consiguiente, faciliten la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad.”

✓ **El derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles:**

Tal como quedó establecido en el problema jurídico esbozado, el asunto *sub examine* involucra el derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles. Proclamado por el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver 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, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan advertibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública.

De aquí que el Consejo de Estado haya destacado el carácter preventivo de este derecho y haya hecho énfasis en su vocación de “evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad”³⁶, ya no solo naturales (*v. gr.* fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más- de origen antropocéntrico (*v.gr.* pérdidas de vidas humanas o animales, contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).

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 (artículo 2 de la Ley 472 de 1998).

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001 23 31 000 2010 01166 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, el derecho a la seguridad pública ha sido definido como “parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas”³⁷. 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.

Con base en este derecho, por ejemplo, se ha condenado a las entidades públicas por cuya omisión se profundizaron los problemas de inestabilidad de suelos presentes en una localidad, agravados por la realización de unas obras y el rompimiento de unas redes de acueducto y alcantarillado; situación que pese a estar debidamente identificada y presentarse ante los ojos de la comunidad, no fue objeto de solución oportuna por parte de las autoridades responsables³⁸. También ha sido la base para encontrar responsable a un municipio y a un operador del servicio de energía eléctrica por la prestación del servicio por medio de una red rústica, que no llenaba los requisitos técnicos señalados por la regulación vigente en la materia, con claro riesgo para la seguridad colectiva, por lo cual se les impuso la obligación de reponer la red existente por otra idónea y segura y de

³⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004, Expediente AP 1834; y Sección Primera, Sentencia de 28 de octubre de 2010. M.P. María Elizabeth García González. Rad. Núm. 2005-01449-01(AP).

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 10 de octubre de 2012, Rad. No. 17001-23-31-000-2010-00326-01(AP). C.P.: María Claudia Rojas Lasso.

2550
~~2497~~

adoptar medidas de capacitación para prevenir la ocurrencia de desastres en el sitio donde se presentaba dicha situación³⁹, entre muchas otras.

2.3.3. Relación de las pruebas relevantes obrantes en el proceso:

Revisado el acervo probatorio obrante dentro del plenario, la Sala encuentra los siguientes medios probatorios:

✓ Informe Técnico de CORPONOR realizado el día 12 de julio de 2011⁴⁰ en el cual consideró como resultado del diagnóstico del deslizamiento en la infraestructura urbana del Centro poblado San Bernardo de Bata de Toledo lo siguiente:

- un fenómeno de remoción en masa tipo deslizamiento que afectó la infraestructura del centro poblado de San Bernardo de Bata. Deslizamiento en la parte superior costado occidental por coronas múltiples de deslizamientos, que dinamizaron los suelos o depósitos tipo coluvial destruyendo casas y debilitando la vía principal del centro poblado.
- Los factores detonantes de los deslizamientos son: la saturación de los suelos producto de la temporada invernal, la deforestación, los cortes y modificación de la ladera o perfil natural del terreno, la falta de diseños hidráulicos que permitan la adecuada evacuación de las aguas de escorrentía y el uso no adecuado del suelo en ladera.
- La infraestructura urbana y vial de la periferia del deslizamiento se encuentra en alto riesgo de deslizamiento, manifestado en fracturas en columnas, vigas y paredes de carga, subsidencia de las vías, paredes y muros inclinados y lloradero en los muros y paredes de contención.
- Los terrenos vecinos no urbanizados presentan manifestaciones de grietas que indican el aumento del rango de acción del deslizamiento.
- El deslizamiento tiene una dinámica activa y la corona amenaza con destruir y poner en riesgo las viviendas vecinas localizadas en la cabecera municipal.
- El terreno de expansión urbana del centro poblado, que presenta obras de urbanismo representadas en vías y trincheras para los diseños hidráulicos se encuentra saturados por las aguas superficiales y subterráneas.”

En cuanto a las conclusiones y recomendaciones se concluyó:

- Realizar monitoreo y seguimiento a la zona afectada por los deslizamientos, generar un programa de demolición y adecuación de los terrenos afectados por el deslizamiento
- El deslizamiento rotacional complejo se mueve pendiente a bajo con acción lateral, lo cual pone en riesgo la infraestructura de viviendas vecinas, vías y de servicios públicos.
- El área que presenta alto riesgo a la amenaza a Fenómeno de Remoción en Masa tipo deslizamiento debe ser monitoreado y determinar el grado de riesgo a que se someten las viviendas junto a sus habitantes, evaluando el daño que presenta las estructuras y sus patologías producto de la dinámica del deslizamiento.

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 4 de junio de 2001, Rad. No. 44001-23-31-000-2000-0421-01(AP-066). C.P.: Darío Quiñonez Pinilla.

⁴⁰ Folios 110 y 112 Cuaderno No 1.

- Se debe monitorear y evaluar geotécnicamente la dinámica de los suelos, el grado de saturación que presenta el terreno, revisar el diseño de hidráulico natural y antrópico que conducen el agua pendiente a bajo, para determinar su funcionalidad y si es necesario realizar diseño que permita evacuar deshidratar los suelos saturados.
- Realizar trabajos básicos de mitigación de la amenaza a los fenómenos de remoción de masa, rellenando grietas con materiales como arcilla y evitar estancamientos de aguas en lagunas y tanques averiados.
- Se recomienda realizar estudios geológicos y geotécnicos detallados, en el área del (sic) urbana y la zona de expansión urbana.”

✓ Respuesta a derecho petición radicado 672, elevado por la accionante y suscrito por el Director Territorial de CORPONOR⁴¹ en el que señaló: *“de conformidad con el parágrafo del artículo segundo de la Ley 1333 de 2009, la Corporación no tiene competencia para hacer control, seguimiento e imponer medidas preventivas a situaciones inherentes al Oleoducto y Gasoducto, por cuanto estos proyectos cuentan con licencia ambiental expedida por el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, aunado a que en la Territorial no se han recibido denuncias o quejas sobre daños ambientales derivados de la operación del Oleoducto y las recibidas por las afectaciones producidas en la construcción del Gasoducto fueron remitidas oportunamente para el Ministerio por ser de su competencia y éste a su vez las remitió a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales”*

✓ Informe Técnico del 08 de Agosto de 2012 realizado por CORPONOR⁴² al corregimiento del San Bernardo de Bata en el cual concluye y recomienda:

- “
- Con aplicación de un sistema de alertas tempranas representado en el monitoreo de la infraestructura afectada, las coronas de deslizamiento, los canales abiertos, cañadas y cauces, el monitoreo técnico se debe realizar a través de topografía soportado en un sistema de base Media (BM) que permite determinar la velocidad de movimiento y dirección de este movimiento.
 - Realizar una actualización del inventario de la población en riesgo localización las viviendas afectadas y con posible afectación, realizar una evacuación preventiva de las viviendas con mayor afectación, realzar y aplicar el plan municipal de gestión del riesgo, con el desarrollo de un plan de contingencia de acción y reacción en caso de presentarse un evento súbito, localizando un lugar de encuentro de la población, que puedan proteger de la lluvia y que no presente posibilidad de amenazas.
 - Las actividades agropecuarias desarrolladas en la periferia del centro poblado de San Bernardo deben ser controlados para evitar saturación e infiltración en los suelos del centro poblado de San Bernardo.
 - Las aguas corren a nivel superficial en el talud superior al área afectada por el deslizamiento se recomienda canalizarlo para evitar la infiltración, esta canalización se puede realizar en canal abierto con saco suelo, tubería flexible aéreo que permita el control y de esta manera evitar fugas.

⁴¹ Folio 121 Cuaderno No 1

⁴² Folios 148 a 153 del Cuaderno No 1

2551
~~2198~~

- Se debe realizar un monitoreo continuo al sector del talud inferior, a los deslaves y la infraestructura del puente hamaca, inspeccionar árboles, lloraderos y de manera sistemática localizarlos e informar para mantener el sistema de alertas tempranas actualizado. En el caso del puente de la Hamaca solicita evacuación técnico del mismo (por un ingeniero civil con experiencia en diseño estructural); o anterior ya que si presentan fallas estructurales debe prohibir el paso peatonal sobre el mismo.
- Realizar una demolición de las viviendas destruidas y con afectación en su estructura que generen alto riesgo a los pobladores y viviendas vecinas que aún no presentan afectación. De la misma manera revisar los sistemas hidráulicos para desconectar y cortar las tuberías de acueducto y revisar las alcantarillas.
- Evaluar geotécnicamente la dinámica de los suelos a nivel de casco urbano y su área de influencia, realizar diseños hidráulicos superficiales y filtros que permitan deshidratar los suelos saturados, manejar los canales perimetrales de la cancha y las aguas de caños y quebradas que atraviesan el centro poblado de San Bernardo.”

✓ Oficio del 17 de agosto de 2012 suscrito por parte de Corponor al Alcalde del Municipio de Toledo⁴³ en el cual le efectúan recomendaciones para reducción del riesgo de deslizamiento y destrucción del corregimiento de San Bernardo de Bata, con base en la visita de funcionarios de CORPONOR al mencionado corregimiento el día 8 de agosto de 2012 y posterior reunión en la Gobernación de Norte de Santander el 13 de agosto de 2012.

✓ Informe de inspección ocular realizada el día 14 de agosto de 2012 por el Ingeniero Civil de la Universidad Francisco de Paula Santander Carlos Arturo Gómez Rivera⁴⁴, y allegado con la demanda como experticia aportada con fundamento en el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 446 de 1998, concordante con el numeral 2 del art. 166 de la Ley 1437 de 2011 en el cual refiere:

“Es evidente que la afectación en la zona ha generado daño en viviendas por afectaciones locales del suelo generados por el desplazamiento de la masa superior del talud adyacente que produjo fuerzas considerables que ocasionó en la zona desplazamiento de la masa de suelo, daño en elementos de cimentación debido al desplazamiento del suelo y pérdida de soporte estructural, exposición de tuberías daño en vías de acceso, daño en estructuras de comunicación y en general deterioro de la infraestructura.

...

Se puede observar que la afectación de la infraestructura que puede evidenciarse con el deterioro en el camino de acceso al puente colgante desde San Bernardo, afectaciones en terrenos aledaños causadas por vertimiento no controlado de aguas de escorrentía y aguas superficiales que provienen de que han afectado y siguen deteriorando los terrenos aledaños y zonas de cultivo, los cuales perdieron estabilidad por saturación del suelo y generan riesgo de un deslizamiento por posible movimiento de masa generado por la falta de estructuras disipadoras en las que al final de las alcantarillas que vierten aguas captadas sobre las zonas de descarga sin control, y recorren las zonas antes de hacer entrega a los cuerpos receptores.

...

⁴³ Folios 143 a 147 del Cuaderno No 1

⁴⁴ Folios 191 a 205

La intervención de la zona en la parte alta y la posible no previsión del riesgo ambiental que de ellas se desprende, generó falta de control de cuerpos de agua y nacientes, en especial no garantizar la conducción adecuada de los caudales de nacientes existentes en la zona, que deben ser controlados y conducidos a zonas que no generen afectación directa de las condiciones del suelo, si se tiene en cuenta que su infraestructura de transporte natural se vio afectada, es una de las causales directas que contribuyen al aumento de la humedad saturando el suelo de ladera en la zona, pues se observó que zonas de reserva de agua se afectaron a un punto tal que el caudal inicial se pierde a través de su recorrido. Se recomienda que se adelanten de manera pronta estudios topográficos, geológicos y geotécnicos que permitan tomar decisiones y establecer causas que generaron la afectación y permitan establecer acciones a implementar.”

Al hacer relación de las causas y factores de la inestabilidad sostuvo:

“Causas intrínsecas. Las causas intrínsecas suelen ser naturales y se relacionan con las aguas subterráneas, con los materiales, con la tectónica, con la topografía abrupta, etc. En la evaluación de la amenaza estas causas pueden configurar los factores de la susceptibilidad del material al movimiento masal. En las causas intrínsecas hay que tener en cuenta los siguientes factores inherentes a los materiales (a tener en cuenta para el caso que nos compete)

- Factores relacionados con la composición y fábrica textural (como textura mineral, de diques que instruyen la roca)
- Factores relacionados con el estado de alteración de los materiales o de degradación mecánica,
- Factores relacionados con la actitud estructural, es decir, con la disposición de los materiales los cuales pueden estar orientados, favorable o desfavorablemente.
- Cambios en el estado inicial de los esfuerzos. Las causas detonantes pueden ser naturales como la lluvia, el sismo (evaluado en términos de aceleración de la gravedad) y la erosión, o artificiales como cortes, llenos, deforestación, etc. En la evaluación de la amenaza estos se constituyen en factores detonantes.

Causas detonantes. En los detonantes hay que tener en cuenta los órdenes de las amenazas. Las amenazas de primer orden no son causadas por otras amenazas pero pueden ser detonantes de las de segundo orden. Las de tercer orden son causadas por las de primero o segundo orden. Estas son:

- Primer orden: sismos, huracanes, erupciones volcánicas y lluvias
- Segundo orden: deslizamientos, maremotos, inundaciones, sequias
- Tercer orden: aludes, avalanchas, flujo.

Causas contribuyentes. Las causas contribuyentes son similares las causas detonantes a las intrínsecas, pero su acción se limita simplemente a la anticipación del evento. Son aquellas que afectan de alguna manera las propiedades intrínsecas del sistema o que agravan el factor detonantes del evento. Por ejemplo la remoción del soporte (natural o artificial), el sobre empinamiento (por acción hídrica) las sobrecargas (construcciones saturadas, deposiciones). En la evaluación de las causas contribuyentes hay que tener en cuenta los siguientes factores.

- Factores relacionados con la composición de la roca.
- Factores relacionados con la degradabilidad de la roca,

FACTORES DE AMENAZA

- Los factores de amenaza de conformidad con lo anterior son:
La susceptibilidad debida a factores internos que alteraron el estado inicial del suelo.
- Los eventos detonantes como lluvias, sismos remoción y sobrecargas
- El potencial de energía destructiva del sistema que de acuerdo con el tamaño.

FACTORES DE RIESGO

2552
~~2494~~

El nivel de amenaza

El grado de exposición de elementos que pueden sufrir daños posibles (ubicados sobre la ladera o el alcance del evento)

La resistencia al fenómeno latente, que opongán los elementos amenazados, para no sufrir daños estructurales ni funcionales. Que en su mayoría ya fueron superados y otros ya se encuentran en riesgo.

Es importante señalar que los elementos considerados pueden ser vidas y bienes de los pobladores, obras de infraestructura que deterioren el bienestar de los pobladores y poblaciones cercanas si se tiene en cuenta que los eventos que generan la amenaza son: el movimiento de masa y los fenómenos que éste desencadene.

(...)

RECOMENDACIONES

- Debe realizarse monitoreo en la zona y evacuación de construcciones afectadas para prevenir pérdida de vidas
- Hacer censo de identificación de damnificados y establecer plan de contingencia por parte de las entidades competentes.
- Realizar estudios topográficos geológicos y geotécnicos que permitan establecer obras de mitigación y establecer responsabilidades
- Reubicar a los damnificados en zonas que garanticen condiciones dignas para su desarrollo.”

✓ El Departamento de Norte de Santander allegó informe de seguimiento y monitoreo del Municipio de Toledo Corregimiento de San Bernardo de Bata elaborado por ÁLVARO ALBERTO CÁRDENAS de la UNGRD y JOSÉ URIEL CAICEDO HERNÁNDEZ del CREPAD-⁴⁵, en el cual se determina que el problema principal esta generado especialmente por la saturación de los suelos en los taludes superiores que ha provocado deslizamiento por falta de control y manejo de aguas superficiales (nacimientos), así como potreros y cultivos limpios sin ningún tipo de control. Se refiere que en el sitio de ubicación del puente la hamaca ya se encuentra afectada por deslizamiento en masa que ha corrido el dado de contención provocando fracturas en las columnas de apoyo y catenaria sobre la línea base de puente e igualmente está siendo atacado en el estribo de la margen derecha por la socavación provocada por el río, debido a sedimento de material que desvía el cauce. Se indica que el colegio presenta fracturas en la estructura antigua provocado por asentamientos diferenciales. Se recomienda crear el comité de emergencias, activar el sistema de alerta temprana, monitoreo de la zona afectada y evacuación de las personas que aún están asentadas en viviendas ubicadas en el talud superior.

✓ Informe de visita al sector de San Bernardo de Bata allegado por Ecopetrol con la contestación de la demanda, realizado por el Ing. Henry Osorio Cuevas en el marco del Contrato suscrito entre Ecopetrol y la Empresa Tecnicontrol S.A.⁴⁶, en dicho informe se señaló “No se evidencia la presencia de fenómenos de remoción en masa recientes sobre el derecho de vía, para el tramo comprendido entre KP173+000 al KP174+000. – Los procesos de inestabilidad en el casco urbano del corregimiento de San Bernardo de Bata obedecen a un proceso aislado e

⁴⁵ Folios 356 a 379 del cuaderno N° 2
⁴⁶ Folios 416 a 421 del Cuaderno No 2

independiente del trazado del oleoducto.”

- ✓ De folios 463 a 495 se allega por Ecopetrol, informe de actividades de prevención del Oleoducto Caño limón Coveñas – Corregimiento de San Bernardo de Bata, Municipio de Toledo.
- ✓ De folios 593 a 594 obra copia del Decreto 042 del 11 de agosto de 2012, por el cual se decreta una situación de calamidad pública en el Corregimiento de San Bernardo de Bata, con ocasión de los hechos ocurridos durante los días 8 al 11 de agosto de 2012, como consecuencia de un fenómeno de remoción en masa.
- ✓ De folios 608 a 610 reposa el acta 02 del 11 de agosto de 2012, efectuada por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Toledo Norte de Santander.
- ✓ A folio 618 reposa fotocopia del Decreto 039 del 21 de julio de 2012, por el cual se adopta el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y la estrategia de respuesta del Municipio de Toledo.
- ✓ A folio 627 obra invitación pública SMC 032 de 2012, a presentar ofertas para contratar *“diagnóstico preliminar de acuerdo al levantamiento topográfico del manejo de aguas superficiales y escorrentías existentes en el Centro Poblado de San Bernardo de Bata, Municipio de Toledo, Norte de Santander”*.
- ✓ A folio 634 obra aceptación a la propuesta efectuada por el Ingeniero Imar Orlando Vacca Machado, para efectuar el referido diagnóstico.
- ✓ De folios 635 al 826 obra fotocopia de los contratos de arrendamiento de inmueble destinado a vivienda familiar para los damnificados de la ola invernal Municipio de Toledo, por el término de tres meses.
- ✓ Se allega por parte del Ministerio de Minas y Energía un disco compacto (CD)⁴⁷ en el cual se encuentra la licencia ambiental para la construcción del oleoducto Araguaney–Banadia otorgada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, actos administrativos mediante los cuales se aprobaron los estudios previos para la construcción del oleoducto y se acepta el aviso para la construcción el mismo Decreto 2100 de 2011 *“Por el cual se establecen mecanismos para promover el aseguramiento del abastecimiento nacional de gas natural y se dictan otras disposiciones”*.
- ✓ A folios 933 a 940 del Cuaderno No 4 reposa el “CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE PROYECTOS PARA LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS,

⁴⁷ Folio 907 del Cuaderno No 4

2553
~~2500~~

GESTIÓN SOCIAL, PREDIAL, AMBIENTAL Y MEJORAMIENTO DEL PROYECTO "CARRETERA DE LA SOBERANÍA" TRAMO LA LEJÍA – SARAVENA Y LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DE GESTIÓN SOCIAL, PREDIAL, AMBIENTAL MEJORAMIENTO Y CONSTRUCCIÓN DEL OLEODUCTO "TRANSVERSAL DE LA MACARENA" TRAMO SAN JUAN DE ARAMA – LA URIBE. COLOMBIA - BARAYA EN DESARROLLO DEL PROGRAMA DE CORREDORES ARTERIALES COMPLEMENTARIO DE COMPETITIVIDAD.

✓ De folios 1485 a 1497 se encuentra fotocopia de los estudios previos para la celebración de un convenio de asociación con entidad sin ánimo de lucro entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de desastres y la Sociedad Colombiana de Geotecnia.

✓ A folio 1592 Corponor da respuesta a cuestionario formulado por el despacho en los siguientes términos:

1. Respecto a la existencia de algún Plan de Gestión del Riesgo de Desastre con ocasión del movimiento en masa tipo deslizamiento que se evidencia en el Corregimiento de San Bernardo de Bata (Municipio de Toledo), expresó: Que el Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, fue formulado con fecha 05 de julio de 2012, anexando cd contentivo del mismo.

2. En cuanto a la ubicación exacta de los ductos de petróleo y gas ubicados en el corregimiento de San Bernardo de Bata, identificando distancias y potencialidad de afectaciones a los reservorios o nacientes hídricas, el centro poblado y las vías allí construidas, precisando si las infraestructuras de hidrocarburos constituyen un factor detonante, incide o acelera el fenómeno de remoción en masa tipo deslizamiento que afecta tal corregimiento, precisó: para el caso particular del corregimiento de San Bernardo de Bata, hay que considerar como factores modeladores, los eventos atmosféricos como el viento, la lluvia y los cambios de temperatura, los ríos que rodean al cerro en su proceso natural de su flujo ocasionan socavación, las pendientes propias del terreno que por efecto de la gravedad intentan llegar a un punto de equilibrio produciendo inestabilidad y los factores antrópicos relacionados con la transformación que ocurre en el paisaje por la deforestación, construcción de vías y viviendas, explotaciones mineras, la construcción de los poliductos presentes y los eventos anómalos que conllevan estas actividades (explosiones, desestabilización del talud, ubicación errónea de drenajes, etc). En cuanto a las distancias de la infraestructura de hidrocarburos (gas y petróleo) referente al río Margua, indica que entre el oleoducto caño limón – coveñas al río Margua: 1.000 metros aproximadamente. Y entre el gasoducto Gibraltar – Bucaramanga al río Margua 1.250 metros aproximadamente.

3. Respecto a los reportes de explosiones, derrames o accidentes en la infraestructura de hidrocarburos en el centro poblado del Corregimiento de San Bernardo de Bata, refiere la ocurrencia de dos eventos: 31 de mayo de 2013 y el 04 de octubre de 2010.

4. Medidas administrativas de prevención y restauración del medio ambiente:

Visitas de inspección ocular y asistencia técnica para identificar la problemática y realizar el diagnóstico de deslizamiento que afecta la infraestructura urbana y área rural en el Corregimiento de San Bernardo de Bata.

Identificación de puntos críticos por ola invernal, y entrega de recomendaciones de prevención y mitigación de emergencias para el Municipio de Toledo.

Participación de manera activa y permanente en los antiguos CLOPAD`S y actuales CMGD que ha convocado la administración municipal de Toledo.

5. Impacto ambiental en el Municipio de San Bernardo de Bata por la eventual omisión en la ejecución de obras complementarias tales como estabilización de talud, desagües y decole incluso en tal sector, refirió:

“Corponor con fecha 12 de julio de 2011, realiza un diagnóstico del deslizamiento que afecta la infraestructura urbana de San Bernardo de Bata en el Municipio de Toledo, en el cual considera que los factores detonantes de los deslizamientos son la saturación de los suelos producto de la temporada invernal, la deforestación, los cortes y la modificación de la ladera o perfil natural del terreno, la falta de diseños hidráulicos que permitan la adecuada evaluación de las aguas de escorrentía y el uso no adecuado del suelo de ladera.

Que el 11 de agosto de 2012 se realiza nuevamente una visita técnica de evaluación, considerando que el deslizamiento inspeccionado un año atrás presenta un aumento en su geodinámica, aumentando las coronas de deslizamiento con un desplazamiento vertical de casi 50 cm, las coronas múltiples están delimitando la zona efectuada y con crecimiento retrogresivo hacia el talud superior.

Con fecha 12 de agosto de 2012, se realiza una visita técnica de gestión del riesgo por deslizamiento que afectó la infraestructura vial de San Bernardo de Bata - Quebrada alto del loro – carretera la Soberanía.

Finalmente mediante oficio 5205 del 17 de agosto de 2012, Corponor entrega a la alcaldía del Municipio de Toledo, las recomendaciones de medidas para la reducción del riesgo de deslizamientos y destrucción del corregimiento de San Bernardo de Bata, las cuales son visibles a folios 1686 a 1688 del expediente, dentro de las que se destacan: i) medidas respecto a los filtros instalados por Invías; ii) construcción de otros sumideros, pontonex, box coulverts o bateas; iii) manejo de las quebradas o drenajes superficiales; iv) Necesidad de Plan de vivienda adecuado a una correcta definición de los sistemas de alcantarillado; v) Elementos determinantes prioritarios a tener en cuenta en la intervención.”

✓ La Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres allega oficio del 25 de

2554
~~2504~~

noviembre de 2013⁴⁸ en el que informa sobre las acciones adelantadas con ocasión de la ocurrencia del fenómeno de masa ocurrido en el Corregimiento San Bernardo de Bata, en los siguientes términos:

“Una vez se revisó la base de datos de reporte de Emergencias y Apoyos del FNGRD de la Subdirección de Manejo de Desastres de la UNGRD, se encontró un registro en el mes de agosto de 2012 por remoción en masa en el corregimiento de San Bernardo de Bata, municipio de Toledo – Norte de Santander, para tal fin, la UNGRD destinó recursos por valor de \$68.274.772 consistentes en apoyos tales como:

- ✓ 4 carpas múltiples
- ✓ 180 sobrecamas+180 Kits de aseo personal
- ✓ 60 kits de cocina
- ✓ 60 mercados + subsidio de arrendamiento temporal para 30 familias por tres meses a razón de \$2000.000 mensuales

(...) Ahora, la UNGRD como parte del sistema, si bien tiene competencias en materia de gestión del riesgo de desastres, tales atribuciones no son operativas son esencialmente de dirección y coordinación del sistema, de formulación, implementación, articulación, evaluación de la política pública nacional en materia de gestión del riesgo de desastres, lo cual puede verificarse con la lectura del artículo 4º y concordantes del Decreto Extraordinario 4147 de 2011 y su intervención frente a las entidades territoriales se realiza reconociendo la autonomía de las entidades territoriales para ejercer su competencia y de esta manera dar aplicación al principio de subsidiaridad consagrado en el numeral 14 del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012.”

✓ A folio 1713 el Director Técnico del Servicio Geológico Colombiano allega oficio de fecha 29 de noviembre de 2013⁴⁹, con información digital⁵⁰ correspondiente a los estudios de geología plancha 111 – Toledo, Geología Plancha 122 Cobugon; Movimientos en masa San Bernardo de Bata, exploración de fósforo en Norte de Santander, deslizamientos en Toledo en 1986.

✓ A folio 1734 el Director Jurídico de la Interconexión Eléctrica S.A E.S.P. certifica que por el Corregimiento de San Bernardo de Bata dicha empresa posee la línea de transmisión Samoré – Toledo a 230 kv, la cual cuenta con licencia ambiental del Inderena otorgada mediante Resolución 0326 del 03 de abril de 1990, que se acompaña⁵¹.

✓ De folios 1755 al 1766, Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos, empresa 100% de Ecopetrol y que tiene como objeto social el transporte y/o almacenamiento de hidrocarburos, sus derivados, productos y afines, hace alusión a las medidas de seguridad adoptadas por dicha empresa para el transporte de hidrocarburos en San Bernardo de Bata, en el mismo sentido indica que ni la construcción ni la operación del Oleoducto Bicentenario de Colombia produjeron ni producen impacto ambiental alguno en el Corregimiento de San Bernardo de Bata, pues su trazado actual se encuentra a más de 100 kms de dicho corregimiento.

⁴⁹ Ver cuaderno principal N° 6

⁵⁰ Ver folio 1714 cuaderno principal N° 6

⁵¹ Ver folio 1735 del cuaderno principal N° 6

✓ A folio 1829⁵² el Jefe de la Oficina Jurídica de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, reseña las investigaciones ambientales seguidas en contra de Ecopetrol S.A.

✓ A folio 1831 se tiene oficio suscrito por el Representante del OLEODUCTO BICENTENARIO DE COLOMBIA S.A. en el cual indica:

“1. Mediante Resolución No. 793 del 2 de mayo de 2011 el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo territorial otorgo Licencia Ambiental para el proyecto “Construcción y Operación del oleoducto Araguaney – Banadía” localizado en la jurisdicción de los Municipios El Yopal, Nunchía, Pore, Paz de Ariporo y Hato Corozal en el departamento del Casanare y Tame, Fortul y Saravena en el departamento de Arauca.

2. El trazado del Oleoducto Bicentenario de Colombia comienza en la estación Araguaney, en el Departamento de Casanare y hace presencia en los Municipios de Yopal, Nunchía, Pore, Paz de Ariporo y Hato Corozal del mismo departamento, hasta que llega al Departamento de Arauca, donde continua por los Municipios de Tame, Fortul, Saravena hasta su punto final en la Estación Banadia.

3. En ese sentido, ni la construcción ni la operación del Oleoducto Bicentenario de Colombia produjeron ni producen impacto ambiental alguno en el corregimiento de San Bernardo de Bata, Departamento de Norte de Santander, pues su trazado actual se encuentra a más de 100 kilómetros de dicho corregimiento.

4. Actualmente se está evaluando la viabilidad, conveniencia y procedibilidad de construir fases adicionales del Oleoducto Bicentenario de Colombia hasta Coveñas, para lo cual se están adelantando estudios comerciales, técnicos, jurídicos y de entorno que pueden resultar o no en la construcción de dichas fases. “

✓ Se allega por parte de Ecopetrol informe técnico de la visita realizada los días 12 y 13 de diciembre de 2012 por parte del Ingeniero Civil José Vicente Amórtegui de la Firma Ingeniería y Geotecnia Ltda. Ingenieros Consultores⁵³ en el cual se destaca:

“En el sector, arriba de los procesos de inestabilidad que afectan a San Bernardo de Bata, se tienen instalados estacones alineados en el derecho de vía, los que indican que no se han presentado deformaciones en el terreno desde la época en que se instalaron dichos estacones, tampoco se aprecian huellas de desplazamiento del terreno en las cercas, árboles y piedras.

El proceso de inestabilidad que afecta a la población, está limitado entre la ribera del río y el campo de fútbol”.

En el mismo sentido reseña visita realizada el 20 de septiembre de 2012 al Sector de San Bernardo de Bata, elaborado por el Ingeniero Civil Henry Osorio Cuevas de la Empresa Tecnicontrol, del cual resalta:

“No se evidenció la presencia de fenómenos de remoción en masa recientes sobre el derecho de vía, para el tramo comprendido entre KP 173+00 al 147+00

⁵² Del cuaderno principal N° 7

⁵³ Folios 1834 a 186 del cuaderno Principal No 7

2555
#602

Los procesos de inestabilidad en el casco urbano del corregimiento de San Bernardo de Bata obedecen a un proceso aislado e independiente del trazado del oleoducto”

- ✓ Mediante oficio del 05 de marzo de 2014 ECOPETROL remite información respecto a las medidas de seguridad adoptadas para el transporte de hidrocarburos en el sector de San Bernardo de Bata, indicando:

“El Oleoducto Caño Limón Coveñas transcurre por la vereda El Limoncito entre el KP 169+300 y el KP 174+400, pasando por la parte alta del corregimiento de San Bernardo de Bata. El Oleoducto en ese sector fue construido en acero al carbono API 5LX65 con un diámetro de 20” y un espesor entre 0.375” y 0,562”, bajo los lineamientos de las normas internacionales, el cual cuenta con un recubrimiento de polietileno extruido y un sistema de protección catódica contra la corrosión externa.

Para la mitigación de los riesgos contra la infraestructura de transporte incluido el sector en mención, ECOPETROL ha decidido adoptar voluntariamente un esquema de aseguramientos de integridad para procurar una operación segura y confiable en los sistemas de transporte de hidrocarburos, a través del Modelo de Gestión de la Compañía, el cual está construido por seis diferentes etapas, con su correspondiente actualización y mejoramiento continuado (...)

5.1 Ejecución del Plan de Acción: La ejecución de actividades planeada para reducir y/o contralar el riesgo en el sector de San Bernardo de Bata han sido:

5.1 Inspección Integralidad líneas

5.1.1. Inspección con vehículo inteligente ILI: ECOPETROL ha realizado entre las estaciones de bombeo de Sanaré y de Toledo dos inspecciones con vehículo instrumentado interino en el 2009 y el 2012, las cuales han permitido determinar el estado de integridad de la línea, mediante daños por corrosión, daños mecanismo y deformaciones geométricas.

5.1.2. Inspección visual/patullaje derecho vía (Línea regular): Siempre que las condiciones de orden público lo ha permitido, se ha realizado durante el 2013 inspección semanal del derecho de vía en el sector de San Bernardo de Bata con el objeto de identificar hallazgos geotécnicos que puedan poner en riesgo a la integridad del oleoducto.

5.2. Evaluación y prevención de la Corrosión Exterior

5.2.1 mantenimiento mensual preventivo de la Unidad rectificad roa de Protección Catódica (urpc) DE Toledo.

5.2.2. Evaluación de potenciales de protección catódica pose a poste (potenciales Instalados On/OffO en los meses de mayo y octubre de 2013.

5-3 Prevención de la Corrosión Interior

5.3.31 Programa de Limpieza Interior de tuberías que se realizó cada dos meses durante el 2013-

5.4 Gestión de Climias y Fuerzas Externas

5.4.41 Diagnostico Geotécnico de Líneas: Durante el segundo semestre de 2013 se realizó un recorrido por parte de un especialista por el derecho de vía en el sector de San Bernardo de Bata.

5.4.2 Estudio Geotécnico y Geológico; En la actualidad se está adelantando un estudio geotécnico y geológico del sector del oleoducto entre el KP 169+780 y el KP 174+400 el cual ha incluido la instalación y monitorio por inclino metros y piezómetros, así como el monitorio topográfico.

5.5 Plan de Contingencia

ECOPETROL cuenta con un plan de contingencia ante una eventual falla en el sistema, el cual ha sido socializado e la comunidad de San Bernardo de Bata y sus alrededores.”

- ✓ En Oficio de fecha de 2 de febrero de 2014 que obra folios 2121 a 2125

del Cuaderno Principal No 8 suscrito por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales se puede destacar:

“Con respecto a la incidencia del Oleoducto Caño limón Coveñas y Gasoducto Gibraltar Toledo en los fenómenos de remoción de masa que afectan el corregimiento de San Bernardo Bata el Municipio de Toledo Norte de Santander, es importante aclarar que la característica geomorfológica más importante de la zona son los valles en “V”, con pendiente fuertemente inclinada. En la zona predomina los terrenos con estabilidad geotécnica moderada; encontrándose un sector de baja estabilidad que corresponde al sitio conocido como la Choza de Trazan en cercanías al cerro El Oro: de la misma forma, se encuentran algunos sectores de baja estabilidad entre los K25+00 AL k35+00 (Abscisado Gasoducto), por la presencia de zonas de altas pendientes y evidencia de zonas de altas pendientes y evidencia de zonas de fallas geológicas y algunos proceso puntuales de remoción en masa (activa) deslizamientos e inestabilidad de laderas.

Como zonas de exclusión para la operación de los sistemas se tiene: Áreas de alta erosión y zonas con pendientes excesivas propensas a erosión y/o inestabilidad geológica (excepto el trazado del DDV de los sistemas y las zonas aledañas donde se requiere instalar obras de protección geotécnica); áreas que pueden ser intervenidas pero con restricciones mayores.

Los procesos que implican movimientos en masa, erosión, deslizamientos, reptación, fenómenos de inestabilidad o caídas en bloque tiene un mayor potencial de activación por las condiciones topográficas y de estabilidad del terreno; para la presente evaluación, estos proceso se asocian principalmente a los movimientos de tierra durante la conformación del derecho de vía aunque existen otras actividades requeridas por el proyecto que pueden activar este tipo de fenómenos; razón por la cual la activación de estos procesos es puntual pues está directamente asociada a la conformación del derecho de vía. La zona se encuentra influenciada por el Sistema de fallas de Savita y Chitagá – Pamplona.

(...)

7. En relación a la ubicación y posible afectación ambiental del Oleoducto Bicentenario, podemos informar:

Actualmente la empresa no ha presentado solicitud de licencia Ambiental ante esta Autoridad, para la ejecución del proyecto “Oleoducto Bicentenario” para la zona del Municipio de Toledo Norte de Santander, por lo cual se desconoce los posibles impactos que se pueden generar al medio por el desarrollo del proyecto.

No obstante lo anterior dentro del trámite de diagnóstico Ambiental de Alternativas solicitado por la empresa OLEODUCTO BICENTENARIO DE COLOMBIA S.A.S para el proyecto en mención, este autoridad mediante Auto 247 del 31 de enero de 2013, definió la alternativa B para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto “Oleoducto Bicentenario, Fas II, Tramo Banadia –Ayaucho”, para lo cual la empresa OLEODUCTO BICENTENARIO DE COLOMBIA S.A,S para el proyecto referido, deberá elaborar y presentar el estudio de Impacto Ambiental para los Proyectos de Conducción de Fluidos por Ductos en el Sector de Hidrocarburos.

La Empresa propone dos (2) posibles alternativas que involucran cuatro (4) tramos, Ambas alternativas comparten el denominado tramo 1 que comprende el trayecto entre Saravena (estación Banadia) y el municipio de Durania, en Norte de Santander. El segundo tramo compartido es el tramo 3 que inicia en el municipio del Carmen (Norte de Santander), y finaliza en la estación Ayacucho.

A continuación se hace una descripción general de las alternativas propuestas:

- Alternativa A

Se caracteriza por conservar un trazado en lo posible paralelo al Oleoducto

2556
2503

Caño Limón – Coveñas (OCLE) entre las Estaciones Banadia y Ayacucho. En algunos puntos se propone realizar realineamientos, debido a las dificultades topográficas, ambientales y geotécnicas identificadas la longitud aproximada del oleoducto por esta alternativa es de 397 km.

- Alternativa B

Para esta alternativa se propone un nuevo corredor por los municipios ubicados en la parte superior del departamento de Norte de Santander. En los primeros 190 km el corredor es común a alternativa A, dadas las restricciones que limitan la posibilidad de otra alternativa (resguardo Unido Uwa y Parque Binacional Tama, complejo de paramo (Almorzadero y Santurbán). En el Municipio de Durania se desprende en dirección nororiental, hasta el Carmen donde nuevamente sigue paralelo al oleoducto existente hasta llega a Ayacucho. La longitud aproximada del oleoducto por esta alternativa es de 368 km.”

- ✓ A folio 2133 obra CD con el estudio contratado por la Unidad de Gestión del Riesgo del cual se puede extractar lo siguiente:

“ALTERNATIVAS DE MITIGACIÓN DEL RIESGO POR MOVIMIENTOS EN MASA

Una vez establecida la zonificación del riesgo por movimientos en masa para la zona de interés, en sus distintas áreas: zona del deslizamiento, zona central y zona de potencial expansión, el presente estudio plantea un análisis de alternativas de mitigación o reducción del riesgo asociado a procesos de remoción en masa, actuales o potenciales, particularmente para aquellas áreas zonificadas como de riesgo alto. No obstante los términos de referencia establecen la necesidad de determinar si el nivel de riesgo alto se considera *mitigable o no*, la decisión final le corresponderá a las autoridades municipales y otras entidades involucradas, en función de los estudios detallados que deberán adelantarse a partir de las recomendaciones que aquí se presentan, las cuales tienen un carácter general y exclusivamente geotécnico.

Debido a que el riesgo es entendido como una función de la interacción entre los factores que controlan la amenaza y la vulnerabilidad física de las estructuras expuestas en el área de influencia (particularmente para la zona del deslizamiento), cuando éste se clasifica como alto, deberán establecerse una serie de acciones que conlleven a la reducción del riesgo a niveles admisibles o tolerables, implementándolas bien sea para el control de los factores que generan amenaza o para aquellos que inducen vulnerabilidad física. A continuación se plantean las principales medidas de mitigación del riesgo que serán desarrolladas a partir del presente estudio, considerando en todo caso que son de carácter general y que deberán llevarse posteriormente a nivel de diseño.

Mitigación de los factores que generan amenaza

Se estableció que los dos factores que tienen mayor influencia en la generación de la amenaza en las diferentes zonas de interés son: **aspectos de la geología y geomorfología**, relacionados con depósitos de pendiente complejos, con materiales grueso granulares inmersos erráticamente en matriz fina arcillo-limosa, suprayaciendo formaciones rocosas de naturaleza arcillosa, fracturadas y meteorizadas, producto de antiguos procesos y sujetas a las condiciones de aguas de infiltración y escorrentía, que los saturan y debilitan continuamente; en otros casos, el terreno está conformado de arcillolitas hídricamente degradadas y alteradas, por incidencia de fallas locales. Su control es difícil ya que no se pueden modificar completamente las condiciones de los materiales, por tanto el tratamiento se limitará a mejorar aspectos como la pendiente de las laderas (reconformación), el mejoramiento de su resistencia (p.e. mediante claveteado o inyecciones) y las estructuras de contención.

El otro factor de incidencia importante lo constituye la **presencia y flujo de agua tanto superficial como subsuperficial y profunda**, lo cual requiere de medidas

estructurales que permitan controlar los flujos y descargar permanentemente las laderas adenañas, de modo que se puedan reducir los efectos asociados. Las medidas en este caso deberían direccionarse a la planeación, diseño, construcción y mantenimiento de obras que permitan la captación, conducción y entrega de las aguas presentes.

Un factor de la mayor importancia lo constituye la **amenaza sísmica**, que para el sector se clasifica como muy alta, y en consecuencia deberá ser considerada en los estudios de detalle que se adelanten para el diseño estructural de las obras previstas. En particular las estructuras de contención deberán observar este aspecto.

Mitigación de los factores que generan vulnerabilidad

Los principales factores que inducen vulnerabilidad física son la **exposición y la capacidad estructural de los elementos expuestos**. En el primer caso se trata de reducir los niveles de exposición, restringiendo la posibilidad de localizar viviendas u otra clase de edificaciones en las zonas de riesgo alto y su área de influencia directa (ordenamiento territorial), mientras en el segundo se trata de acciones que conllevan al mejoramiento en la capacidad de respuesta de los elementos expuestos, p.e. las vías en la parte media de la ladera, las cuales deberán integrarse a los sistemas de contención previstos.

Otra forma de reducir la vulnerabilidad física de las edificaciones expuestas es su expansión en el área propuesta por el municipio; para ello, no obstante se debe advertir sobre las limitaciones actuales y potenciales de desarrollo que presenta esa zona y en consecuencia no podrá considerarse propiamente como una zona de expansión urbana del corregimiento.

Medidas de mitigación del riesgo por movimientos en masa

Estas medidas tienden a modificar o controlar los aspectos y factores que generan tanto amenaza como vulnerabilidad, según se planteó anteriormente, considerando que las mismas son de carácter general y por tanto deberá adelantarse un trabajo de investigación del subsuelo como una cartografía de mayor detalle, previo a los análisis de estabilidad y diseños de ingeniería correspondientes. En la

Tabla 0.1 se presentan en orden prioritario las medidas generales de mitigación propuestas a raíz del presente estudio, algunas de las cuales serán descritas con mayor detalle, con el propósito de ofrecer a las autoridades municipales y usuarios del informe, un orden de magnitud de lo que podría llegar a significar su implementación. Vale aclarar que los costos propuestos no obedecen a un estudio de mercado, ya que además no se trata del diseño de tales obras.

Inicialmente se describen, para cada zona de interés, las medidas relacionadas con la reducción de la vulnerabilidad física, dado que se consideran viables en el menor tiempo posible desde los puntos de vista social, económico y financiero, ya que el mayor esfuerzo deberá hacerse desde lo institucional. En cuanto a las medidas de reducción de la amenaza, como se indicó previamente, las mismas se deben precisar una vez se detallen los trabajos de cartografía (mínimo a escala 1:500), exploración del subsuelo complementaria, caracterización de los materiales en las zonas de obras propuestas, planteamiento urbanístico y estructural, así como la elaboración de análisis de costo/beneficio y otras actividades relacionadas.

Propósito de la Medida	Medida general propuesta por zona	Tipo de propuesta	Observaciones generales
Reducción de vulnerabilidad (grado de exposición y resistencia de los elementos expuestos a	1. Zona deslizamiento * Ordenación del territorio	Física	Limitación de uso y ocupación de la zona del deslizamiento para nuevas edificaciones, tanto habitacionales como institucionales o productivas. Solo podría

Propósito de la Medida	Medida general propuesta por zona	Tipo de propuesta	Observaciones generales
	<p>* Monitoreo en la vía afectada</p> <p>* Contención y prevención de posible reactivación del deslizamiento</p> <p>2. Zona central</p> <p>* Reconformación ladera superior (incluye terrajeo) y manejo de aguas de escorrentía e infiltración</p> <p>3. Zona reubicación de viviendas</p> <p>* Reconformación</p>	<p>No física</p> <p>Física</p>	<p>perfilado de sectores protuberantes, claveteado de sectores actual o potencialmente sueltos, trinchos, inyección de grietas y fisuras, etc. (obras de bioingeniería).</p> <p>Complementar según propuesta general del presente estudios (¡Error! No se encuentra el origen de la referencia. Medidas no estructurales). Construcción de las obras de drenaje con una estructura adoquinada, un mantenimiento periódico y un filtro interno hasta el sitio de la gasolinera</p> <p>En la parte inferior se recomienda la construcción de obras robustas, que atraviesen los estratos de menor competencia, aunque pueden combinarse con estructuras menores en el cuerpo del deslizamiento principal, para que la fuerza no se concentre en la base; el cuerpo del deslizamiento debería ser claveteado; si se logra cierta efectividad, se pueden reducir las fuerzas actuantes en la base sobre la estructura principal, la cual podría ser desde una pantalla profunda anclada hasta una cortina de pilotes metálicos, pasando por los caissons; muros de contención en voladizo tendrían relativa poca efectividad, ya que por un lado la superficie de falla es profunda y no se conoce con detalle su localización, pero sobretodo porque las fuerzas actuantes son grandes y ese tipo de estructura trabaja por reacción, asociada al peso propio (estructuras masivas), refuerzo</p>

2558
2558

Propósito de la Medida	Medida general propuesta por zona	Tipo de propuesta	Observaciones generales
	de la ladera y recuperación de la cobertura vegetal; manejo de aguas de infiltración y escorrentía superficial.	Física	(antieconómico) o anclaje (difícil garantizar por la heterogeneidad de los rellenos y resulta muy especializada para llevar a la zona, además de los costos); en conclusión y dado que los análisis de estabilidad así lo indican, se trata de estructuras semi-profundas, robustas y ancladas en su base las que ofrecen las mejores condiciones para garantizar la efectividad frente a cargas normales de servicio. Para el caso de cargas extremas debidas a sismo, se recomienda un análisis bidimensional de propagación de ondas de modo que el coeficiente de aceleración sísmica pueda reducirse de conformidad con la NSR-10.
		Física	Ídem anteriores recomendaciones en lo que resulte pertinente.
			Ídem anteriores recomendaciones en lo que resulte pertinente; siembra de pastos y vegetación aloctona, lo cual se deberá incluir en los diseños.

Tabla 0.1 Medidas generales de mitigación propuestas

Otras medidas consideradas no estructurales se deberán orientar a procesos de educación comunitaria, específicamente en cuanto al uso adecuado del territorio, p.e. pastoreo no destructivo, como lo es el caso de los búfalos; igualmente en limpieza permanente de canales, zanjas y demás estructuras de captación y evacuación de aguas de escorrentía e infiltración, así como de cultivos alóctonos y mantenimiento de la cobertura vegetal.

La zona verde puede proveerse de una barrera verde aguas abajo de la ladera para proteger el cauce natural del río Margua y en todo caso que las descargas de aguas servidas y tratadas se hagan controladamente. En ello los trabajos de reforestación se consideran altamente eficaces; en caso de requerir zonas de expansión urbana del Centro Poblado, debería revisarse los terrenos en la margen izquierda del río Margua, que pueden llegar a presentar mejores condiciones de estabilidad para el desarrollo humano.

Las alternativas finalmente corresponden a la combinación de procedimientos de intervención geotécnicos y estructurales de tal forma que permitan incrementar o no el factor de seguridad frente a condiciones de agua y sismo.

Complementariamente a lo expuesto en previo, el presente estudio considera que por la escala a la cual se elaboró (1:2000), es difícil establecer el grado de efectividad de las diferentes medidas recomendadas y por tanto solo se presentan algunas recomendaciones generales orientadas a ofrecerle al tomador de decisiones un orden de magnitud, tanto en términos de tipologías de intervenciones como costos estimados, respecto de lo que puede llegar a implicar la ejecución de las medidas de mitigación. De todas formas, una vez se haya mejorado el nivel de detalle del estudio en cuanto a aspectos geológicos, geomorfológicos, hidráulicos, climáticos y geotécnicos, pasando por la cartografía de las zonas de mayor interés, será factible establecer con certeza diversas alternativas que consideren los propósitos aquí requeridos.

A continuación se presentan los análisis de estabilidad geotécnica de las principales medidas de reducción del riesgo propuestas en el presente estudio.

Alternativas de mitigación en la zona inestable.

Manejo y control de aguas.

Las condiciones de flujo de agua en esta zona determinan que el nivel freático está controlado por el río en la parte baja de la ladera y por las condiciones del macizo rocoso muy fracturado que aflora en la parte alta. En estas zonas las presiones piezométricas son nulas, lo cual corresponde a la cota cero del nivel freático.

Las alternativas de manejo y control de aguas están encaminadas a controlar la escorrentía y mantener abatido el NF de forma tal que no se generen presiones desfavorables de agua. Para asegurar esta condición propone instalar drenes de penetración; se simula el comportamiento del nivel freático mediante el software de elementos finitos Groundwater de slide 6.0® para flujo estacionario.

Adicionalmente se propone construir trincheras drenantes en la berma interna de la carretera, contribuyendo que el nivel freático se mantenga abatido en esta sección de la ladera.

Sería conveniente que en la oportunidad que se acometan los diseños y una vez se hayan perfilado los taludes y sellado las grietas que se presentan en la ladera, se incluya la construcción de zanjas de coronación en la parte alta de la ladera y canales a todo lo largo de la zona inestable que recojan las aguas superficiales y las conduzcan en forma controlada hasta el cauce del río Margua.

Modelación de estructuras de contención:

Debido a que los niveles de amenaza en esta zona son muy desfavorables se hace pertinente la evaluación de estructuras de contención que permitan mejorar estas condiciones, y asegurar la estabilidad de la ladera y la continuidad del uso de la vía.

La superficie de falla se encuentra a una profundidad aproximada media de 11 m, comprometiendo todo el espesor del depósito coluvial y parte de la roca infrayacente.

Las obras que se plantean parten de la premisa de que las condiciones de presiones de agua en los materiales ya han sido controladas, esto es debido a que si bien la reducción del agua permite a su vez la reducción de las presiones que se generan en el modelo, los materiales secos también permiten en cierta medida el mejoramiento de los parámetros geomecánicos de los materiales.

Alternativas de mitigación en la zona de expansión

Manejo y control de aguas.

Las obras de manejo y control de aguas se enfocan a la captación de la escorrentía superficial por lo cual se analizan el comportamiento de trincheras drenantes en la parte alta de la zona de expansión. El papel de las trincheras drenantes es controlar tanto el flujo superficial como el sub-superficial

Modelación de terracedo del terreno.

2559
2556

Para la zona de expansión se plantea la construcción de terrazas auxiliares que generen cortes de tal manera que el espesor de los suelos residuales sea mínimo dejando la roca a menor profundidad. Con esto se garantiza que con la pendiente controlada y menor espesor de material pueda moverse o generar superficies de falla críticas para condiciones de sismo. Las terrazas tienen una inclinación de 30° y descansos de 11 m.

CONCLUSIONES TRABAJO DE SAN BERNARDO DE BATA

Se recopilan aquí los propósitos y alcances del estudio, según el compromiso adquirido con la UNGRD, de investigar las causas del deslizamiento que destruyó algunas viviendas en el mes de Diciembre de 2011 en el corregimiento San Bernardo de Bata-Municipio de Toledo, y conceptuar sobre la confiabilidad de la zona escogida por las autoridades para reubicar a las personas afectadas por ese movimiento.

A continuación se describen brevemente las actividades realizadas en cumplimiento de los objetivos del estudio, la manera como se desarrollaron las tareas, y las conclusiones y recomendaciones de mayor interés.

El sitio.

El corregimiento de SBB está ubicado en la margen derecha del río Margua en una ladera con pendiente media de 20% a 30% que expone en la parte superior, cerca de la divisoria, areniscas muy fracturadas de la formación Barco del Terciario Inferior con buzamiento muy suave en el mismo sentido que desciende la ladera, en contacto con lodolitas de la formación Cuervo del Paleógeno Superior. En la parte inferior, donde se ubica el corregimiento, se presentan rocas arcillosas con intercalaciones arenosas y calcáreas de la formación Mitó-Juan del Cretaceo Superior la cual se extiende hasta la margen derecha del río Margua, donde se pone en contacto fallado (Falla de Valegrá) con lodolitas y cherts de la formación La Luna que conforma el lecho del río. Las capas de la secuencia descrita se inclinan favorablemente hacia el interior de la ladera y están cubiertas en su parte media y baja por una masa de coluvión arcilloso de espesor variable que alcanza 6-7 m en la parte media, algo más grueso en proximidad del río, donde se entrelaza con un depósito aluvial areno-limoso, que identifica el sitio que ocupó el río en el pasado geológico y sobre el cual está fundado parte del corregimiento, precisamente el afectado por el deslizamiento.

Toda la ladera, está cubierta por un depósito de bloques de arenisca, provenientes de la parte superior, los cuales han sido expuestos por erosión en el pasado. Al parecer el corregimiento se construyó en su parte norte, sobre un antiguo deslizamiento que se reactivó algunas veces en el pasado, la última en Diciembre de 2011, cuando destruyó las viviendas, objeto principal del estudio.

Propósito del estudio.

El objeto del estudio fue investigar las causas del deslizamiento ocurrido en el corregimiento de San Bernardo de Bata en Diciembre de 2011, a causa del cual se destruyeron 20 viviendas, se produjeron daños en la carretera de La Soberanía y se involucró en principio 4 Ha, con una afectación que podría extenderse a 20-30 Ha. La investigación se concentró en los siguientes propósitos: (1) establecer las causas y el área real de afectación por el movimiento, junto con la posibilidad de que ésta se pueda extender al futuro; (2) definir la justificación y viabilidad de que los habitantes damnificados por el movimiento, puedan reubicarse de manera confiable en un lote propuesto por las autoridades, para tal efecto; (3) proponer medidas de mitigación que sirvan de base al diseño de obras y adopción de medidas de control del deslizamiento en toda la zona de influencia de este proceso.

El estudio se inició con una reunión con la comunidad de SBB en el mes de noviembre de 2013, conjunta con representantes de la UNGRD y de las autoridades municipales, en desarrollo de la cual se expuso el propósito, plazo y alcances del estudio y se logró establecer el compromiso de la comunidad de cooperar.

Las actividades.

El estudio se cumplió en el período noviembre de 2013 a junio de 2014 y cubrió las siguientes etapas:

- Recopilación y análisis de la información disponible
- Fotointerpretación
- Exploración geológica, hidrogeológica y geotécnica de la zona de influencia en campo
- Realización de ensayos de laboratorio y análisis geotécnicos
- Evaluación de resultados de estudio que cubrió los aspectos de susceptibilidad, amenaza, vulnerabilidad y riesgo.
- Definición de las alternativas de mitigación que involucran en conjunto la zona afectada por el deslizamiento y la de expansión sugerida.

Desarrollo del estudio.

- La fotointerpretación permitió establecer que el corregimiento de SBB se ubica en un terreno geológico muy sensible a los deslizamientos, con procesos de transformación en el uso del suelo que han contribuido a la evolución de estos procesos, como consecuencia de la deforestación y cambios de uso del suelo inconvenientes
- Previamente a la exploración del terreno por parte de los especialistas geólogo e ingeniero designados para realizar el estudio, a finales de Diciembre de 2013 e inicios de enero de 2014, se adelantó el levantamiento topográfico de más de 50 Ha, que abarca la zona de influencia del movimiento y zona de expansión.
- Simultáneamente con la actividad anterior se realizó una cuidadosa evaluación de la información secundaria disponible.
- En la primera semana de febrero 2014 se adelantó el reconocimiento geológico, hidrogeológico y geotécnico del terreno y la exploración directa e indirecta, en forma simultánea con el estudio de vulnerabilidad física e impacto social.
- Posteriormente, entre el 10 de febrero y los primeros días del mes de Junio se llevaron a cabo los estudios de exploración, se realizaron los ensayos de laboratorio (clasificación, humedad y resistencia) que culminaron con los análisis de estabilidad. Estos estudios se complementaron en este período con las evaluaciones de amenaza y riesgo y el estudio de las medidas de mitigación.
- En mayo 31 de 2014, previamente a la entrega formal de los estudios, se llevó a cabo una presentación inicial de resultados ante las autoridades del Municipio de Toledo y la comunidad de San Bernardo de Bata, con participación de funcionarios de la UNGRD. Cabe destacar la realización, en desarrollo de la investigación, de varias reuniones periódicas entre representantes de la SCG y la UNGRD.

Resultados.

El resultado del estudio comprende la tarea de recopilación y análisis de información sobre estudios y conceptos anteriores, que incluyen estudios topográficos, un concepto del Ingeominas de Octubre de 2012, información sobre la construcción de los sistemas de drenaje para mitigación, documento del EOT y estudios del clima, suelos y uso del suelo de IDEAM e IGAC.

En forma resumida los resultados relacionados con la investigación del sitio inestable, zona intermedia y zona de expansión, así como de la investigación de susceptibilidad, amenaza, vulnerabilidad y riesgo, y de las medidas de prevención y mitigación, son como sigue:

El deslizamiento.

- El reconocimiento de campo complementado con el estudio topográfico y la exploración mediante 4 perforaciones, 3 apiques, 2 trincheras y 4 líneas sísmicas, permitió reconocer que el movimiento que destruyó las viviendas involucró una masa de 7 a 10 m de espesor, 300 m de largo y 100 m de ancho medio, que comprometió un coluvión arcilloso saturado junto con material aluvial

2560
~~2560~~

en la parte baja de la ladera y parte de la roca lodosa infrayacente, en proximidad a la orilla derecha del río Margua sobre el cual está fundado parte del corregimiento. Esto corresponde a un volumen aproximado de 250.000 a 300.000 m³.

- El deslizamiento se localiza dentro de la zona de influencia de un drenaje natural (cañada), muy intervenido por la expansión urbana del corregimiento, con vertimientos de agua que son captados por los depósitos aluviales de alta permeabilidad.
- Teniendo en cuenta las evidencias morfológicas del sitio el movimiento se clasifica, respecto de su mecanismo, como un deslizamiento rotacional múltiple que presenta dos o más unidades deslizantes que en conjunto interceptan una superficie de falla basal común (Hutchinson 1988, en Dikau et al 1996).
- Respecto de su edad, el deslizamiento que destruyó las viviendas se puede considerar como un movimiento antiguo, muy posiblemente generado por la dinámica del río Margua en el pasado geológico, reactivado en más de una ocasión, y recientemente por un alzamiento del nivel freático generado por los eventos extremos de lluvias del año 2011. En efecto el deslizamiento estuvo precedido en los meses de Mayo y Junio de valores históricos máximos de precipitación mensual (225.3 mm y 220 mm respectivamente). En la actualidad el río Margua no ejerce socavación en la pata del deslizamiento.
- En realidad las viviendas y la vía se ubicaron dentro del cuerpo del deslizamiento antiguo que hace varios años afecta la ladera y que se ha reactivado varias veces por los cambios de uso del terreno entre otros la construcción de las viviendas, la construcción de la vía, la deforestación, las deficiencias de drenaje y de manejo de aguas.
- Desde el punto de vista de su actividad en el sitio del deslizamiento se observan muchas evidencias de que el movimiento se mantiene activo, tales como escarpes frescos, agrietamientos y zonas de concentración de humedad.
- Muchas de las causas del movimiento se mantienen vigentes: entre otras los excesos de agua de escorrentía provenientes de manantiales identificados en el estudio geológico en la parte alta de la ladera, el descuido en manejo de aguas, la deforestación, la transformación de uso del suelo hacia prácticas inconvenientes de cultivos y ganadería, que se consideran inconvenientes según el estudio de antecedentes sobre el uso del suelo, de IGAC e IDEAM."

La zona de expansión.

- Como complemento del estudio topográfico y de la exploración del terreno por parte de los especialistas, en el sitio seleccionado para reubicar las personas afectadas por el deslizamiento se llevaron a cabo dos sondeos, 4 apiques, 2 trincheras y 3 líneas sísmicas.

- Los análisis geotécnicos y de estabilidad así como la evaluación de amenaza y riesgo permiten concluir que este sitio puede ser ocupado por los habitantes que deben ser reubicados, con algunas restricciones que se comentan más adelante.

La zona intermedia.

Esta zona de estabilidad aceptable, se exploró mediante un sondeo y una trinchera.

Medidas de mitigación recomendadas.

Medidas generales de reducción del riesgo por movimientos en masa.

Una vez identificadas las zonas de riesgo alto por remoción en masa, en las tres zonas de interés: deslizamiento, central y expansión, se procedió a establecer, mediante un árbol de decisiones, las medidas de reducción del riesgo en orden al control de los efectos relacionados con la amenaza y la vulnerabilidad física del sitio de estudio.

En cuanto a la vulnerabilidad física, las medidas consisten en el ordenamiento del territorio mediante la restricción y cambio de uso de la zona del deslizamiento, tratándola de modo que pueda utilizarse para efectos de recreación pasiva; la zona central deberá ser sometida a monitoreo de las variables de estabilidad y la zona de expansión igualmente deberá restringirse en cuanto a su desarrollo urbanístico, dado que reviste serias limitaciones de uso y menos de expansión

En cuanto a la amenaza, dado que los factores que mayor incidencia tienen en las inestabilidad de la ladera son, en su orden: 1. El agua, la cual deberá estudiarse con mayor detalle para proveer los diferentes sectores con obras de captación, interceptación, conducción y entrega, tanto a nivel superficial, subsuperficial como profunda; en este caso se proponen zanjas de coronación, canaletas, drenes de penetración y trincheras drenantes. 2. Los materiales, los cuales pueden ser sometidos a diversos tratamientos como la reconfiguración de la laderas (perfilado diseñado), claveteado de suelos sueltos, trinchos de contención y estructuras de contención, p.e. tipo caissons semi-profundos.

Algunas de las medidas generales propuestas se analizan desde el punto de vista geotécnico, con el propósito de identificar en forma preliminar las bondades esperadas de su implementación, así como orientar a los diseñadores de las condiciones generales y los trabajos que deberán adelantarse para llevar a diseño las obras de reducción del riesgo.

Se plantean otras medidas consideradas no estructurales, que impactarán positivamente tanto en la estabilidad actual y futura de las laderas involucradas, como en la generación de una cultura del cuidado, la protección y la resiliencia de toda la comunidad”.

✓ En el folio 2149 del expediente, se encuentra un concepto técnico sobre movimientos en masa que afectan al corregimiento de San Bernardo de Bata, realizado por Diego Gerardo Ibáñez, Geólogo, en el cual se indica que:

“Los problemas de inestabilidad que actualmente afectan al corregimiento de San Bernardo de Bata, jurisdicción municipal de Toledo (Norte de Santander), geomorfológicos y geológicos y con factores antrópicos.

Los aspectos geomorfológicos se asocian a la morfología abrupta hacia las partes altas de la zona y su cambio a morfología moderada a suave hacia su parte media baja, que facilita el escurrimiento y concentración de las aguas de escorrentía hacia este sector.

Los aspectos geológicos tienen que ver con el tipo de material que prevalece en la zona, correspondiente a depósitos de coluvión, los cuales son en su mayor parte matriz soportados, consistente en cantos y bloques de arenales medianamente compacta, que la hace muy permeable. Muchos de estos coluviones se han generado por antiguos movimientos en masa (deslizamientos), como el que se observa en el sector, el cual por efectos de las últimas temporadas invernales, en algunos sectores se están reactivando, cual está saturada, ocasiona el levantamiento del terreno que afecta la vía de acceso al corregimiento y unas 20 viviendas, las cuales presentan agrietamientos en piso y paredes. Se debe verificar la posible existencia de antiguos deslizamientos con base en la interpretación de fotografías aéreas de años anteriores.

Los aspectos antrópicos que están influyendo en la reactivación del deslizamiento se relacionan con la deforestación, el sobrepastoreo y la falta de manejo de las aguas de escorrentía superficial y servida, tanto en la parte media y alta, como en la parte baja de la ladera.

Dentro del área de influencia de este deslizamiento se ubican unas 20 viviendas, las cuales de acuerdo con la información de la alcaldía, ya fueron notificadas

2561
~~2508~~

Rad. No.: 54-001-23-31-000-2012-00079-00
Dte. : GABRIEL PARADA CONTRERAS Y OTROS
Ddo. : NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS.

tanto de la necesidad de evacuación como de las ayudas que la Administración Municipal y el CDGRD les ofrece para su traslado temporal. Al momento la mayoría de estas viviendas ya fueron evacuadas permaneciendo ocupadas unas tres, cuyos ocupantes no han acatado la orden de evacuación.

Como medida de emergencia se recomienda realizar un manejo adecuado de aguas lluvias y residuales en todo el centro poblado. Para eso se sugiere la implementación de cunetas, drenes y filtros en espina de pescado, así como revisar el estado de las líneas de conducción de alcantarillado. En cuanto a las aguas acumuladas en la parte baja del cuerpo principal del deslizamiento, estas deben ser drenadas y conducidas de manera controlada a sitios seguros para su descarga, de tal manera que se disminuya el grado de saturación en la pata del deslizamiento, disminuyendo así su empuje sobre el terreno.

Para monitorear la evolución de este deslizamiento, se sugiere mediante una comisión de topografía, colocar mojones, los cuales permitirán definir la tasa y dirección de desplazamientos. De igual manera se sugiere realizar el sellado de grietas con arcillas y complementar el amojonamiento con inspecciones visuales periódicas para detectar la aparición de nueva grietas.

Se debe hacer una revisión del estado de las tuberías de acueducto y alcantarillado del corregimiento, con el fin de identificar los puntos que presentan filtración o rompimiento de las mismas y corregir dichos defectos evitando así el aporte adicional de agua sobre la zona inestable.

Teniendo en cuenta el alto grado de inestabilidad del terreno, y posible afectación para la comunidad que transita por la vía peatonal que conduce a 10 veredas, se recomienda la demolición de la fachada del costado sur de la vivienda del Señor Demetrio García, la Alcaldía informo de esta situación al propietario de dicha vivienda, quien manifestó estar de acuerdo en concordancia se acercara al inspección para firmar el permiso respectivo.

En cuanto al problema de socavamiento que prestiño el rio Margue en su margen derecho, se sugiere realizar la corrección del cauce y protección con enrocado para evitar socavación en la parte baja del coluvión, donde se presenta deslizamiento del sector de la entrada.

En el Colegio San Bernardo, se observaron deficiencias estructurales, durante el recorrido, las cuales ya habían sido detectadas por la Gobernación quien en informes previos realizó recomendaciones al respecto. Se sugiere realizar reforzamiento estructurales, por lo que debe revisar si el Ministerio de Educación nacional cuenta con algún programa de reforzamiento, en el cual se pueda incluir de manera prioritaria ese plantel educativo.

Dado el incremento en los agrietamientos y hundimientos del terreno, que se han presentado durante las últimas temporadas invernales, se debe realizar un estudio detallado de amenaza y riesgo por movimientos en masa en toda la cabecera del corregimiento, incluyendo la zona definida por el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) como zona de expansión. En los sitios que en desarrollo de dicho estudio se definan como críticos, se deben realizar perforaciones y aplicar métodos geofísicos, con miras a determinar la presencia de bolsas de agua y el espesor del depósito de coluvión."

- ✓ De folios 2308 al 2316, se encuentra documento contentivo de aclaraciones o ampliaciones al Estudio de Riesgo por Remoción en Masa realizado por la Sociedad Colombiana de Geotecnia, en el cual se aclara respecto a la ubicación de los ductos de petróleo y de gas, que los mismos no formaban parte del área de influencia directa del deslizamiento y por tanto no se incluyó en la cartografía, al no tenerse elementos de juicio, ni por antecedentes en la zona ni por evidencias que hubiesen detectado durante los reconocimientos preliminares, dado que el oleoducto se encuentra a más de 300 metros aguas arriba de la corona de

deslizamiento y su simple inclusión incrementaba excesivamente el área de estudio. No obstante refiere que no se encontraron condiciones que específicamente pudiesen interpretarse como factores detonantes del movimiento en masa.

En el mismo sentido se indica, en cuanto a la influencia de la infraestructura de hidrocarburos en la alteración de los manantiales, que las excavaciones a media ladera para la instalación de los ductos, con una profundidad promedio aproximada de 3.0 m bajo la superficie del terreno, necesariamente afecta los flujos de agua sub superficiales generadas por la infiltración natural y las aguas aportadas por los manantiales. Refiere que en la práctica común de la ingeniería estas aguas se captan mediante filtros laterales y son llevadas directamente a los drenajes cercanos, pero no se tiene información de las obras y entregas realizadas por Ecopetrol en el tramo que cruza por la parte media de la vertiente.

En lo que tiene que ver con la solicitud de aclaración inherente a si la infraestructura de hidrocarburos alteró los manantiales o nacederos derivando en cauces descontrolados o afloramientos de agua en otros sectores, refiere que aunque se hubiese determinado la localización exacta de la infraestructura de hidrocarburos y ésta fuere responsable por la obstrucción de cauces superficiales con los efectos aguas debajo de recarga hídrica en algunos sectores de la ladera, en la zona donde se presentó el deslizamiento es evidente que fueron las condiciones de los materiales como geológicas y geomorfológicas, sometidos a la intensidad de las lluvias de la época, las que conllevaron principalmente a la ocurrencia del deslizamiento, sin que ello pretenda desconocer responsabilidades relativas de los diferentes actores involucrados, dentro de quienes debe contarse además de empresas y entidades de carácter gubernamental en los diversos niveles, las intervenciones antrópicas de la propia comunidad como mal manejo de fuentes y flujos de aguas, cambios exacerbados de uso del suelo, actividad pecuaria y agrícola agresivas y como desorden generalizado del uso en las diferentes zonas que conforman la ladera, hasta la ribera del río Margua.

En cuanto a aspectos relacionados con exclusión de la referenciación del oleoducto, refiere que en ninguno de los apartes del estudio de la SCG se admite que el oleoducto se constituya *per se* en un factor detonante contribuyente, dado que es un elemento presente en la ladera que necesariamente contribuye en mayor o menor medida en cambios inducidos en las trayectorias de flujo superficial, lo cual fue considerado en los análisis de estabilidad, pero de modo alguno se puede establecer una relación directa entre el proceso ocurrido y la presencia del tubo.

2562
2509

Por su parte, Ecopetrol por intermedio de su apoderada judicial y previo traslado de la aclaración del dictamen presentado por la Unidad de Gestión de Riesgo, aclara que durante la construcción del Oleoducto Caño Limón Coveñas, se siguieron altos estándares de calidad, dentro de los que se incluyen la construcción de obras de geotecnia definitiva con el fin de dejar en similares condiciones a las encontradas los derechos de vía por donde atraviesa la infraestructura de transporte que mantiene Ecopetrol. Refiere que como resultado de ello, las obras construidas propendieron a generar el manejo de aguas superficiales de modo tal que la zona recuperara su condición original. Ejemplo de ello se presenta en la información recopilada desde la construcción y durante el mantenimiento del oleoducto.

No desconoce que la construcción de un oleoducto genera impactos a los recursos, para lo cual se desarrolla un Plan de Manejo Ambiental, con miras a mitigar los efectos derivados de la construcción. Indica que de hecho, dentro del programa de mantenimiento del Oleoducto Caño Limón Coveñas se construyen y se mantienen obras para manejo y disposición adecuada de las aguas de escorrentías a lo largo del derecho de vía, de las cuales existen varias en el sector, tales como las cunetas en concreto ubicadas en el KP 173+620, de tal forma que la vigilancia periódica y la construcción de obras en donde se amerite han permitido que en este sector de San Bernardo de Bata desde el KP 173+000 al KP 174+500, el derecho de vía haya permanecido estable y no se presente a la fecha ninguna problemática, concluyendo que no es correcto afirmar que la construcción de esta infraestructura se constituye en un factor contribuyente de la inestabilidad del terreno que se presenta en la zona, cuando las evidencias muestran que se constituye en uno de los elementos expuestos y en los que gracias al trabajo de las entidades gubernamentales se viene realizando la gestión de amenaza.

2.3.4. Del caso concreto:

Como se denota del acápite de antecedentes de la presente providencia, así como de los hechos relevantes probados dentro de este proceso, el lugar objeto de la controversia corresponde al Corregimiento San Bernardo de Bata, ubicado en el Municipio de Toledo (Departamento Norte de Santander), específicamente hacia el sur de la cabecera municipal de dicha localidad. Históricamente se ha destacado como un paso terrestre de relevancia en la denominada “Carretera de la Soberanía” que une a los departamentos de Norte de Santander y Arauca. El centro poblado de dicho corregimiento, levantado sobre un terreno montañoso, se extiende a lo largo de la referida vía nacional, la cual por demás colinda con el Río Margua.

Teniendo en cuenta tales características, debemos resaltar que el motivo que dio lugar a la interposición de la presente acción popular, se centra en una serie de acontecimientos que los habitantes de la zona refieren padecer aproximadamente desde el año 2000, tal como se expone en la demanda. En efecto, se indica que se han venido presentando una serie de deslizamientos que han afectado principalmente la ladera occidental (o costado norte) de dicho centro poblado, es decir, la parte por la cual se ingresa al mismo por la carretera de la soberanía dirigiéndose desde la cabecera Municipal de Toledo. Dichos deslizamientos de terreno, acompañados de constantes filtraciones de agua, han afectado las estructuras de las viviendas allí localizadas, generando el agrietamiento de las mismas, así como el colapsamiento de las estructuras, muros y paredes, debiendo muchas de ellas ser desalojadas por sus propietarios o habitantes, ante su estado de destrucción. Así mismo, se han visto afectados inmuebles en los cuales se desarrollan actividades públicas, como por ejemplo el Colegio Integrado San Bernardo de Bata, del cual hay evidencia fotográfica del agrietamiento de sus paredes, y la constante filtración de agua en tal estructura.

En el mismo sentido, también se ha visto afectada la infraestructura vial que por allí discurre, pues los deslizamientos han taponando en algunas ocasiones la Carretera de la Soberanía, y se ha levantado el pavimento de tal carretable, como se observa en múltiples fotografías obrantes en el plenario. Además, el denominado "*Puente La Hamaca*", que atravesaba el Río Margua y servía para conectar peatonalmente el Centro Poblado de San Bernardo de Bata con algunas veredas colindantes, se encuentra en la actualidad fuera de funcionamiento al haberse derrumbado totalmente, tal como lo certifica el Alcalde Municipal de Toledo en el escrito visto a folio 2147 del expediente.

Lo anteriormente expuesto, permite concluir a la Sala sin asomo de duda, que el centro poblado del corregimiento San Bernardo de Bata se encuentra frente a una amenaza de desastre natural, por un fenómeno de remoción en masa que afecta no solo a un determinado propietario o poseedor de algún inmueble (lo cual sería un asunto particular), sino que por el contrario, afecta a un grupo considerable de propietarios de viviendas en dicha localidad, a la comunidad educativa de la zona y en forma general a todos los habitantes del corregimiento, quienes se ven expuestos a la materialización de un hecho dañino inminente (deslizamiento, avalancha, etc.).

2563
~~2510~~

Esta situación fáctica debidamente demostrada en el sub iudice, debe ser objeto de amparo a la luz de lo dispuesto en la Ley 472 de 1998, la cual define la Acción Popular, como el mecanismo judicial idóneo para *“evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”*

Así mismo, el artículo 4º de la Ley citada, enuncia como derechos colectivos *“la seguridad pública”* y *“la prevención de desastres previsibles técnicamente”*, derechos estos que claramente se ven vulnerados en el caso que nos ocupa, puesto que diversas autoridades públicas han tenido conocimiento del referido fenómeno de remoción en masa (bien sea a través de los requerimientos de la comunidad o de la evidencia propia de los hechos acaecidos), sin que se hubiesen desplegado acciones pertinentes para identificar las causas del hecho dañino y las posibles obras de mitigación del mismo, así como tampoco el establecimiento de mecanismos de advertencia o alerta para precaver un daño mayor ante el advenimiento de condiciones naturales adversas.

De tal modo, debe la Sala indicar que en el sub lite se hace necesario amparar los derechos colectivos anteriormente enunciado, puesto que a pesar de ser evidente la problemática de remoción en masa que se presenta en el centro poblado del Corregimiento San Bernardo de Bata, las autoridades competentes no han desplegado las actividades necesarias para mitigar el daño y prevenir la ocurrencia de un desastre de mayores proporciones, lo cual no puede tomarse como un hecho especulativo o hipotético, sino como una amenaza cierta e inminente, acorde a lo ya expuesto en el acápite del análisis del material probatorio recaudado en esta causa judicial.

Al respecto, el Consejo de Estado ha sido enfático en señalar que las autoridades públicas están llamadas a impedir que se concreten amenazas que afectan a la población, destacándose un reciente pronunciamiento del máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa, en el cual se indicó:

“El ordenamiento jurídico prevé un conjunto de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que imponen claros deberes y obligaciones de protección a las autoridades públicas, respecto de todos y cada uno de los habitantes y residentes de Colombia.

En efecto, el artículo 2º de la Constitución Política, dispone que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en el ordenamiento jurídico, señalando en su inciso segundo, que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

De la anterior disposición se desprende el deber general de actuación que obliga a todas las autoridades del Estado, sin importar el nivel, a impedir que se concreten amenazas o se produzcan vulneraciones a los derechos de la población.”

Ahora bien, determinada la trasgresión de unos derechos que a la luz del ordenamiento jurídico deben ser objeto de protección a favor de la colectividad, el cuestionamiento a resolver gira es en torno a cuál es la autoridad pública llamada a atender la contingencia que da lugar a tal vulneración, así como si hay algún particular que esté obligado a coadyuvar en tal situación. Por ello, ante la multiplicidad de sujetos vinculados a la parte pasiva de esta Litis, y siendo recurrente el argumento esgrimido en relación con la falta de legitimación en la causa por pasiva de la mayoría de los demandados, deberá la Sala en aras de determinar cuáles son los llamados a responder, abordar primero las causas que acorde al material probatorio recaudado dan lugar a la situación de desastre que se debe mitigar, para de este modo efectuar luego la imputación de responsabilidad correspondiente, atendiendo las competencias legales y constitucionales de las entidades públicas vinculadas al sub lite.

Al efecto, del material probatorio recaudado en el expediente (pruebas de carácter documental, pericial y/o informes técnicos) se puede inferir que la génesis del fenómeno de remoción en masa que se presenta en el centro poblado del Corregimiento San Bernardo de Bata, guarda relación con las condiciones propias del terreno sobre el cual se acentuó dicha población. Por ejemplo, CORPONOR al dar respuesta a un requerimiento efectuado en la etapa probatoria, señala que *“para el caso particular del corregimiento de San Bernardo de Bata, hay que considerar como factores modeladores, los eventos atmosféricos como el viento, la lluvia y los cambios de temperatura, los ríos que rodean al cerro en su proceso natural de su flujo ocasionan socavación, las pendientes propias del terreno que por efecto de la gravedad intentan llegar a un punto de equilibrio produciendo inestabilidad”*.

2564
25#

En un sentido análogo, en el estudio contratado por la UNGRD con la Sociedad Colombiana de Geotecnia –SCG- se indica lo siguiente:

*“Se estableció que los dos factores que tienen mayor influencia en la generación de la amenaza en las diferentes zonas de interés son: **aspectos de la geología y geomorfología**, relacionados con depósitos de pendiente complejos, con materiales grueso granulares inmersos erráticamente en matriz fina arcillo-limosa, suprayaciendo formaciones rocosas de naturaleza arcillosa, fracturadas y meteorizadas, producto de antiguos procesos y sujetas a las condiciones de aguas de infiltración y escorrentía, que los saturan y debilitan continuamente; en otros casos, el terreno está conformado de arcillolitas hídricamente degradadas y alteradas, por incidencia de fallas locales. Su control es difícil ya que no se pueden modificar completamente las condiciones de los materiales, por tanto el tratamiento se limitará a mejorar aspectos como la pendiente de las laderas (reconformación), el mejoramiento de su resistencia (p.e. mediante claveteado o inyecciones) y las estructuras de contención. (...)”*

Así mismo, en el informe rendido por el Geólogo Diego Ibañez, este explica que *“Los aspectos geológicos tienen que ver con el tipo de material que prevalece en la zona, correspondiente a depósitos de coluvión, los cuales son en su mayor parte matriz soportados, consistente en cantos y bloques de arenas medianamente compacta, que la hace muy permeable. Muchos de estos coluviones se han generado por antiguos movimientos en masa (deslizamientos), como el que se observa en el sector, el cual por efectos de las últimas temporadas invernales, en algunos sectores se están reactivando, cual está saturada, ocasiona el levantamiento del terreno que afecta la vía de acceso al corregimiento y unas 20 viviendas, las cuales presentan agrietamientos en piso y paredes. Se debe verificar la posible existencia de antiguos deslizamientos con base en la interpretación de fotografías aéreas de años anteriores.”*

Aunado a las condiciones propias del terreno, el material probatorio es coincidente en señalar al unísono, que la saturación hídrica del suelo es la causa o el factor preponderante en la reactivación y/o generación de los procesos de remoción en masa en el lugar objeto de la controversia, siendo posible tener como un hecho cierto que el mal manejo de las aguas de escorrentía y de los drenajes, la desviación de nacientes naturales, la saturación en altas temporadas de lluvia, y el desarrollo de actividades humanas (agrícolas, agropecuarias, urbanísticas, etc.) en las que se ha desconocido un correcto manejo de aguas, termina convirtiéndose en el factor determinante para potenciar el fenómeno de remoción en masa que afecta al lugar objeto de la controversia.

En tal sentido obran en el expediente múltiples referencias probatorias, entre ellas los informes realizados por CORPONOR, en los cuales se afirma lo siguiente:

“ (...) la saturación de los suelos producto de la temporada invernal, la deforestación, los cortes y modificación de la ladera o perfil natural del terreno, la falta de diseños hidráulicos que permitan la adecuada evacuación de las aguas de escorrentía y el uso no adecuado del suelo en ladera.

- El terreno de expansión urbana del centro poblado, que presenta obras de urbanismo representadas en vías y trincheras para los diseños hidráulicos se encuentra saturados por las aguas superficiales y subterráneas.
- Las actividades agropecuarias desarrolladas en la periferia del centro poblado de San Bernardo deben ser controlados para evitar saturación e infiltración en los suelos del centro poblado de San Bernardo.
- La intervención de la zona en la parte alta y la posible no previsión del riesgo ambiental que de ellas se desprende, generó falta de control de cuerpos de agua y nacientes, en especial no garantizar la conducción adecuada de los caudales de nacientes existentes en la zona, que deben ser controlados y conducidos a zonas que no generen afectación directa de las condiciones del suelo, si se tiene en cuenta que su infraestructura de transporte natural se vio afectada, es una de las causales directas que contribuyen al aumento de la humedad saturando el suelo de ladera en la zona, pues se observó que zonas de reserva de agua se afectaron a un punto tal que el caudal inicial se pierde a través de su recorrido.”

Igualmente, en un informe de seguimiento a la situación del Corregimiento San Bernardo de Bata, miembros de la UNGRD y del CREPAD aseveran que el problema principal esta generado por la saturación de los suelos en los taludes superiores que ha provocado deslizamiento por falta de control y manejo de aguas superficiales (nacimientos), así como potreros y cultivos limpios sin ningún tipo de control. En igual sentido, en las conclusiones del estudio realizado por la Sociedad Colombiana de Geotecnia se expone que *“(...) En realidad las viviendas y la vía se ubicaron dentro del cuerpo del deslizamiento antiguo que hace varios años afecta la ladera y que se ha reactivado varias veces por los cambios de uso del terreno entre otros la construcción de las viviendas, la construcción de la vía, la deforestación, las deficiencias de drenaje y de manejo de aguas”*.

Dicha conclusión viene antecedida de un análisis de los factores de incidencia del fenómeno de remoción en masa, destacando que *“El otro factor de incidencia importante lo constituye la **presencia y flujo de agua tanto superficial como subsuperficial y profunda**, lo cual requiere de medidas estructurales que permitan controlar los flujos y descargar permanentemente las laderas aledañas, de modo que se puedan reducir los efectos asociados.”*

Así las cosas, acorde a lo extraído de las pruebas practicadas en el sub examine, es posible concluir que el fenómeno de remoción en masa tiene origen en las

2565
~~2512~~

condiciones naturales de composición del terreno en que se edificó el centro poblado del Corregimiento San Bernardo de Bata, lo cual aunado a la intervención humana a través de diversas actividades (pastoreo, agricultura, urbanismo, infraestructura de servicios, etc.) en las cuales se ha dado un mal manejo al recurso hídrico, han generado la situación de riesgo ya enunciada en párrafos anteriores.

Teniendo claro lo anterior, es posible ahora pasar a efectuar el análisis de imputación para determinar cuál es la autoridad llamada a proteger los derechos colectivos que se ampararan en este proveído, recordando que tales derechos guardan relación con *“la seguridad pública”* y *“la prevención de desastres previsibles técnicamente”*. Denótese, que al tratarse en preponderancia de causas naturales o de la intervención humana en forma no determinada o individualizable (es decir múltiples actividades que se constituyen en factores detonantes el fenómeno de remoción en masa), el primer llamado a prevenir la materialización de un desastre que resulta previsible es el núcleo fundamental de la organización territorial, en este caso el Municipio de Toledo.

Para sustentar tal conclusión, debemos indicar que el artículo 1° de la Constitución Política señala que *“Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalecía del interés general”*.

Por su parte el artículo 311 de la carta magna define cuales son las funciones que le corresponde a los Municipios en los siguientes términos:

“Art. 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, **construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes**”. (Negrillas fuera de texto original).

Además, el artículo 315 constitucional establece que entre las atribuciones del Alcalde se encuentra el *“dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo”*.

Ahora, en cuanto a normas de rango legal, encontramos que la Ley 715 de 2001, en relación con las competencias de los Municipios en cuanto a la prevención y atención de desastres, dispuso:

“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 forma más específica, la Ley 1523 de 2012 *“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 relación con el papel que juegan las autoridades municipales en tal sistema, preceptúa:

“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.”

Aunado a lo anterior, en interpretación de las normas que regulan la competencia para la atención y prevención de desastres, el máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa⁵⁴, ha indicado:

“Las anteriores normas se complementan con los diferentes mandatos contenidos en la Ley 388 de 1997⁵⁵ 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

⁵⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González, Exp.: 2011-00928-01. Actor: Rafael Eliécer Bolaño Collante. Acción popular-Fallo, Bogotá, D.C., once de diciembre de dos mil trece.

⁵⁵ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

2566
7513

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 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 los asentamientos⁵⁶.

Adicionalmente deben atender las medidas que las autoridades de otros niveles territoriales les dirijan en materia de prevención, entre ellas por supuesto la realización de los estudios recomendados por éstas, tal es el caso de las hechos por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias en el caso sub examine.”

El fundamento normativo y jurisprudencial citado anteriormente, permiten concluir sin dubitación que el primer llamado a prevenir la situación de riesgo que se presenta en el corregimiento San Bernardo de Bata es el Municipio de Toledo, por ser este parte de su circunscripción territorial.

Empero, delimitar la responsabilidad a dicho ente territorial sería tanto como vaciar de contenido y fundamento la existencia de otros entes cuyas competencias o funciones si bien son de coordinación, formulación y diseño de políticas, no por ello pueden relavarse de la obligación que tienen para con la comunidad de San Bernardo de Bata.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia del 23 de marzo de 2010. Rad.: T – 199/10. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

El primero de ellos es el Departamento Norte de Santander. Al respecto, se debe señalar que el artículo 298 de la Constitución Política señala que *“Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.”* A continuación, este mismo precepto enuncia que *“Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.”*

Además de ello debemos recordar que el artículo 2° de la carta política impone un deber general de actuación que obliga a todas las autoridades del Estado, sin importar el nivel, y el cual se encuentra dirigido a impedir que se concreten amenazas o se produzcan vulneraciones a los derechos de la población.⁵⁷

A su vez la ya citada Ley 1523 de 2012 en relación con las competencias de los Gobernadores dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, consagra:

“Artículo 13. Los Gobernadores en el Sistema Nacional. Los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial.

Parágrafo 1°. Los Gobernadores como jefes de la administración seccional respectiva tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad.

Parágrafo 2°. Los gobernadores y la administración departamental son la instancia de coordinación de los municipios que existen en su territorio. En consecuencia, están a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento.

Así mismo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha expuesto en relación con las competencias que deben asumir los Departamentos en relación con el sistema de prevención de desastres, lo siguiente:

⁵⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de dos mil trece (2013), Radicación número: 05001-23-31-000-2012-00025-01(AP).

2567
~~2567~~

“Así, el municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado es la entidad directamente responsable de los aspectos operativos de logística del sistema de prevención de desastres de modo que el exacto alcance de las competencias del Departamento surge de interpretarlas a la luz de los principios de coordinación, subsidiariedad y complementariedad. Sobre el particular ha dicho esta Sala⁵⁸:

«[...]

5.4. La normativa que operacionaliza el deber de cofinanciar a cargo de los Departamentos.

«[...] **LEY 715 DE 2001**

«Artículo 74. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS EN OTROS SECTORES. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.

Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:

74.1. Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el Departamento y coordinar su ejecución con los Municipios.

74.2. Promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental.

[...]

74.4. Promover la armonización de las actividades de los Municipios entre sí, con el Departamento y con la Nación.

74.5. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.

74.6. Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los Municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad.

[...]

74.11. Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de Municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios para el mismo efecto.»

[...]

Los artículos 288 de la Constitución Política, 3º a 5º de la Ley 136 de 1994 y 1º de la Ley 388 de 1997 definen los principios que orientan la función administrativa de los Departamentos en materia territorial así:

El principio de **coordinación** indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación.

El principio de **conurrencia** implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el

⁵⁸ Sentencia de 30 de octubre de 2008; Expediente AP-54001-23-31-000-2004-00723-01, Actor: Wilmer Iván Garnica Villamizar; C.P. María Claudia Rojas Lasso.

bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional.

El principio de **subsidiaridad** consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el Departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias.
[...]

Aplicando dicho precedente vertical y las normas citadas en precedencia al caso de marras, es dable aseverar que a efectos de garantizar la materialización del amparo de los derechos colectivos a *“la seguridad pública”* y a *“la prevención de desastres previsibles técnicamente”*, es necesario en virtud de los principios de concurrencia y coordinación que orientan la función administrativa de los Departamentos en materia territorial, vincular al Departamento Norte de Santander como parte obligada a dar cumplimiento a la sentencia, pues su aporte operacional, administrativo y presupuestal, resulta indispensable para tal efecto.

Ahora bien, la otra entidad pública que esta Sala de Decisión considera esta llamada a responder por las pretensiones de la demanda, es la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre. En tal sentido, debemos remitirnos al Decreto 4147 de 2011 a través del cual se creó y determinó el objeto de la referida entidad, estableciéndose allí que *“La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres tiene como objetivo dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.”*

Así mismo, se indicó que la gestión del riesgo de desastres debía entenderse *“como el proceso social orientado a la formulación, **ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para 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.”*

Acorde a lo anterior, se enunciaron allí como funciones de la “UNGRD” las siguientes:

2568
~~2519~~

- “1. Dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial.
2. **Coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres**, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD.
3. **Proponer y articular las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales de gestión del riesgo de desastres**, en el marco del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD y actualizar el marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD.
4. Promover la articulación con otros sistemas administrativos, tales como el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Sistema Nacional de Bomberos, entre otros, en los temas de su competencia.
5. Formular y coordinar la ejecución de un plan nacional para la gestión del riesgo de desastres, realizar el seguimiento y evaluación del mismo.
6. **Orientar y apoyar a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo de desastres** y asesorarlos para la inclusión de la política de gestión del riesgo de desastres en los Planes Territoriales.
7. Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones en materia de su competencia.
8. **Prestar el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD.**
9. Gestionar, con la Unidad Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, la consecución de recursos para fortalecer la implementación de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el país.
10. Administrar y mantener en funcionamiento el sistema integrado de información de que trata el artículo 7° del Decreto Ley 919 de 1989 o del que haga sus veces, que posibilite avanzar en la gestión del riesgo de desastres.
11. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la entidad.” (Subrayas y negrilla fuera de texto original).

Posteriormente, el legislador promulgó la Ley 1532 de 2012 *“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”*, reiterando el concepto de lo que ha de entenderse por “Gestión del Riesgo”, pero incluyendo de forma explícita que **“La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.”**

Así mismo, consagró como principios orientadores de la gestión del riesgo, los siguientes:

“Artículo 3°. Principios generales. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:

1. Principio de igualdad: Todas las personas naturales tendrán la misma ayuda y el mismo trato al momento de atenderseles con ayuda humanitaria, en las situaciones de desastre y peligro que desarrolla esta ley.

2. Principio de protección: Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados.

3. Principio de solidaridad social: Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas.

4. Principio de autoconservación: Toda persona natural o jurídica, bien sea de derecho público o privado, tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para una adecuada gestión del riesgo en su ámbito personal y funcional, con miras a salvaguardarse, que es condición necesaria para el ejercicio de la solidaridad social.

5. Principio participativo: Es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad.

6. Principio de diversidad cultural: En reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los procesos de la gestión del riesgo deben ser respetuosos de las particularidades culturales de cada comunidad y aprovechar al máximo los recursos culturales de la misma.

7. Principio del interés público o social: En toda situación de riesgo o de desastre, el interés público o social prevalecerá sobre el interés particular. Los intereses locales, regionales, sectoriales y colectivos cederán frente al interés nacional, sin detrimento de los derechos fundamentales del individuo y, sin demérito, de la autonomía de las entidades territoriales.

8. Principio de precaución: Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo.

9. Principio de sostenibilidad ambiental: El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres.

10. Principio de gradualidad: La gestión del riesgo se despliega de manera continua, mediante procesos secuenciales en tiempos y alcances que se renuevan permanentemente. Dicha gestión continuada estará regida por los principios de gestión pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución y debe entenderse a la luz del desarrollo político, histórico y socioeconómico de la sociedad que se beneficia.

11. Principio sistémico: La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las

2569
2569

actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración.

12. Principio de coordinación: La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

13. Principio de concurrencia: La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.

14. Principio de subsidiariedad: Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada.

15. Principio de oportuna información: Para todos los efectos de esta ley, es obligación de las autoridades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, mantener debidamente informadas a todas las personas naturales y jurídicas sobre: Posibilidades de riesgo, gestión de desastres, acciones de rehabilitación y construcción así como también sobre las donaciones recibidas, las donaciones administradas y las donaciones entregadas."

Todo este recuento normativo permite desestimar el argumento formulado a lo largo del proceso por la defensa judicial de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, puesto que resulta evidente que si bien tiene como función la dirección y coordinación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, no por ello puede limitar su ámbito de acción a una simple formulación de políticas, directrices o lineamientos, así las demás autoridades que integran dicho sistema, sino por el contrario, cada aparte resaltado en precedencia denota que si tienen competencia para la ejecución y materialización de las labores necesarias para el amparo de los derechos colectivos protegidos a través del presente medio de control judicial.

Si bien ya se hizo mención al hacer la transcripción del artículo 3° de la Ley 1532 de 2012, considera la Sala pertinente en tal sentido resaltar o insistir en el contenido del principio de subsidiariedad positiva consagrado en tal precepto normativo,

cuyo tenor literal señala que se *“impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada.”*

De tal modo, concluye la Sala que la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres si esta llamada de forma subsidiaria y concurrente a coadyuvar en la prevención del riesgo al que se ven expuestos los habitantes del Corregimiento San Bernardo de Bata, y así se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

En un sentido similar, considera la Sala que el Instituto Nacional de Vías tampoco puede evadir la responsabilidad que le asiste para con los habitantes del Corregimiento San Bernardo de Bata, puesto que este centro poblado es atravesado por la denominada “Vía La Soberanía”, respecto de la cual no existe controversia que es una infraestructura que forma parte de la red nacional de carreteras a cargo del INVIAS, y que por tanto las afectaciones que se presentan en la misma, y las obras que haya lugar a implementar para direccionar de forma correcta el recurso hídrico hacia el río Margua en las que se necesite intervenir dicha vía pública, deben estar a cargo de tal entidad, tal como lo consagra el Decreto 1735 de 2001.

Finalmente dentro de este análisis no puede la Sala pasar por alto el discurrir del Oleoducto Caño Limón – Coveñas por el extremo superior de la ladera donde se encuentra ubicado el centro poblado del Corregimiento San Bernardo de Bata, lo cual en el entender de la parte demandante se constituye como el origen del fenómeno de remoción en masa puesto de presente en esta litis. Al respecto, se debe indicar que en el estudio realizado por la Sociedad Colombiana de Geotecnia, el cual fue practicado en virtud de la medida cautelar decretada en el sub lite, no se determina como una de las causas o factores de incidencia relevante en el hecho dañino descrito, la instalación y el funcionamiento del oleoducto referido, así como tampoco del gasoducto operado por Transoriente S.A. E.S.P.

Sin embargo, dicha conclusión a la cual arribó la entidad contratada para realizar el estudio no se constituye como una negación de la incidencia que dichas

2570
~~2517~~

estructuras pudiesen tener en el fenómeno de remoción en masa, sino que claramente allí se aceptó que tal tema no había sido objeto de análisis, por cuanto ni el oleoducto ni el gasoducto se encuentran ubicados en las inmediaciones de la ladera que se ha visto afectada por los deslizamientos, sino unos cuantos kilómetros más arriba de tal lugar. Así mismo, al acudir a los demás elementos probatorios obrantes en el plenario, tampoco es posible dilucidar con suficiente claridad cuál es la incidencia de dichas estructuras en el fenómeno ya descrito.

Empero, la misma entidad accionada allega al plenario un informe técnico elaborado por la empresa Tecnicontrol (Fol. 1837 a 1842) en el cual se identifica “la presencia de tres afloramientos importantes de agua localizados en la parte alta de la corona de desplazamiento”, observándose en la gráfica identificada como No. 5 que dichos afloramientos no solo cruzan el oleoducto, sino que por demás van direccionados hacia el sector en que se han presentado los deslizamientos, lo cual permite inferir (sin una certeza técnica eso sí) que tales afloramientos pudiesen tener incidencia en el fenómeno de remoción de masa, y aun mas allá, que algún momento tanto el oleoducto como su derecho de vía, podrían llegar a verse afectados por tal fenómeno.

Al respecto, se reitera que si bien no existe una certeza técnica de lo que se afirma en el párrafo anterior, si es dable en aplicación del principio de precaución (enlistado en el numeral 8 del artículo 3° de la Ley 1532 de 2012), dar cabida a las afirmaciones contenidas en dicha prueba técnica, en aras de amparar no solo los derechos colectivos, sino además de garantizar que la infraestructura del oleoducto no sufra eventualmente un colapsamiento que genere mayores traumatismos, dictando ordenes tendientes a evitar una calamidad en tal sentido, para lo cual se seguirá el derrotero establecido en el referido informe técnico.

Contrario sensu, respecto de las demás entidades demandadas, se debe indicar que no se observa que su acción u omisión traiga como consecuencia la trasgresión de los derechos colectivos amparados en esta providencia, por lo que se les absolverá de responsabilidad en la parte resolutive de la misma.

Así las cosas, determinada de ésta manera la vulneración de los derechos colectivos aquí invocados con ocasión del fenómeno de remoción en masa que afecta el Corregimiento de San Bernardo de Bata, e individualizadas las entidades que están llamadas a responder por el amparo de los mismos, es del caso adoptar

las medidas pertinentes que coadyuven a solucionar la grave problemática que se viene presentando y para lo cual se recurrirá al informe técnico realizado por la Sociedad Colombiana de Geotécnia, cuyo objetivo se centró en efectuar estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo por remoción en masa en San Bernardo de Bata, tanto en el sector norte de la población definido por el área afectada por el deslizamiento que destruyó algunas de las edificaciones existentes, como en la zona para potencial reubicación de personas que perdieron su vivienda, esto es, el predio situado en el extremo opuesto de la población, sector sur, en dirección a Saravena, sobre el cual se proyecta realizar la expansión urbana de San Bernardo de Bata.

Al efecto, el Municipio de Toledo, el Departamento Norte de Santander y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, deberán proceder según sus competencias, y en aplicación de los principios y normas contenidas en la Ley 1523 de 2012, a acometer de manera inmediata, coordinada y armónica las medidas técnicamente exigibles, jurídicas y presupuestalmente viables, a fin de precaver la ocurrencia de un desastre en el Corregimiento San Bernardo de Bata, ante el fenómeno de remoción en masa que allí se presenta, siguiendo para el efecto los lineamientos establecidos en el Capítulo 11 del Estudio de *“Zonificación de Riesgo por Remoción en Masa y Obra de Reducción del Riesgo”* denominado *“Alternativas de Mitigación del Riesgo por Movimiento de Masa”*. Así mismo, el Instituto Nacional de Vías, está llamado a atender presupuestal y técnicamente las obras que en tal sentido deban efectuarse y que guarden relación con el tramo de la Carretera de la Soberanía que discurre por el lugar objeto de la controversia.

Además de lo anterior, respecto a las personas que aún habitan en el sector afectado con el deslizamiento y aquellos que en razón de la destrucción de sus viviendas fueron afectados con éste fenómeno de remoción en masa, el Municipio de Toledo, el Departamento Norte de Santander y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, deberán reubicarlos en un nuevo sector del Municipio de Toledo, preferiblemente del mismo Corregimiento San Bernardo de Bata, esto es, en la denominada zona de expansión, respecto de la cual se debe ejercer por parte del Municipio de Toledo, un control riguroso sobre la zona a construir, acorde con lo arrojado por el estudio efectuado por la SCG sobre el terreno, pues si bien el mismo es apto para la construcción de viviendas, también tiene un componente de restricción en cuanto a su desarrollo urbanístico.

2571
~~2518~~

Finalmente, se impone a Ecopetrol S.A. la obligación de ejecutar las “acciones a seguir” establecidas en el numeral 6º del informe rendido por Tecnicontrol (Fol. 1842), específicamente en los acápite 1º y 3º de dicho capítulo, es decir, verificar el comportamiento del terreno sobre el derecho de vía y áreas aledañas al oleoducto Caño Limón – Coveñas, a través de un programa de monitoreo con base en mediciones topográficas de alta precisión, así como a adelantar un estudio geotécnico detallado en el sector.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: AMPÁRESE el derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente de la comunidad del Corregimiento San Bernardo de Bata, Municipio de Toledo, Departamento Norte de Santander, el cual se encuentra amenazado y en peligro de vulneración por parte del Municipio de Toledo, el Departamento Norte de Santander, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Invias y Ecopetrol, cada uno de ellos según sus competencias, conforme a lo razonado en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se dispone:

✓ **ORDÉNASE** al Municipio de Toledo, al Departamento Norte de Santander y a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, para que según sus competencias, y en aplicación de los principios y normas contenidas en la Ley 1523 de 2012, procedan a acometer de manera inmediata, coordinada y armónica las medidas técnicamente exigibles, jurídicas y presupuestalmente viables, a fin de precaver la ocurrencia de un desastre en el Corregimiento San Bernardo de Bata, ante el fenómeno de remoción en masa que allí se presenta, siguiendo para el efecto los lineamientos establecidos en el Capítulo 11 del Estudio de “Zonificación de Riesgo por Remoción en Masa y Obra de Reducción del Riesgo” denominado “Alternativas de Mitigación del Riesgo por Movimiento de Masa”.

✓ **ORDÉNASE** al Instituto Nacional de Vías “INVIAS”, para que de manera inmediata, coordinada y armónica con las entidades referidas en el ítem anterior, atienda presupuestal y técnicamente las obras que en tal sentido deban efectuarse

en el Corregimiento San Bernardo de Bata y que guarden relación con el tramo de la Carretera de la Soberanía que discurre por dicha localidad.

✓ **ORDÉNASE** a Ecopetrol S.A. que de forma inmediata proceda a realizar las diligencias necesarias para ejecutar las denominadas “*acciones a seguir*” establecidas en el numeral 6º del informe rendido por Tecnicontrol (Fol. 1842), específicamente en los acápites 1º y 3º de dicho capítulo, es decir, verificar el comportamiento del terreno sobre el derecho de vía y áreas aledañas al oleoducto Caño Limón – Coveñas, a través de un programa de monitoreo con base en mediciones topográficas de alta precisión, así como a adelantar un estudio geotécnico detallado en el sector.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, absolviendo de responsabilidad a las demás entidades que conformaban el extremo pasivo de esta Litis.

CUARTO: CONFÓRMASE el Comité para la vigilancia del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán, además de las partes, un representante de la personería y de la Defensoría del Pueblo – Seccional Bogotá.

QUINTO: En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **REMÍTASE** copia auténtica de ésta decisión a la Defensoría del Pueblo.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

(La anterior providencia fue aprobada en Sala Oral de Decisión No. 1 del 29 de septiembre de 2016)


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado.


HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado.-


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-