

INESTABILIDAD DE TERRENOS - Afectación de derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente / EMPRESA PRESTADORA DE SERVICIOS PUBLICOS - Responsabilidad en afectación de derechos colectivos por omisión en el deber de reparar redes

Encuentra la Sala que EMPOCALDAS viola los derechos colectivos invocados, por cuanto el rompimiento de las redes de acueducto y alcantarillado en el sector de "La Bomba" en el municipio de Caldas, agravó el problema de inestabilidad del terreno ubicado en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª, del municipio de Palestina. ...Para la Sala resulta inexcusable que EMPOCALDAS no haya tomado acciones oportunas y eficaces para solucionar la problemática que afecta a la comunidad que habita en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª, del sector "La Bomba", pues como empresa de servicios públicos, le corresponde realizar el mantenimiento y la reparación de las redes públicas de acueducto y alcantarillado.

FUENTE FORMAL: DECRETO 302 DE 2000 - ARTICULO 22

MUNICIPIO - Responsabilidad por omisión en adoptar acciones idóneas frente a inestabilidad del terreno

Encuentra la Sala que el municipio de Palestina viola los derechos colectivos invocados, pues no ha adoptado acciones idóneas para solucionar la problemática de inestabilidad del terreno, lo cual mantiene latente la posibilidad de que ocurra un desastre en la zona. Si bien la entidad solicitó a CORPOCALDAS la elaboración de estudios y apoyo para ejecutar las obras necesarias a fin de superar la situación que se padece en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª, del sector "La Bomba", lo cierto es que no se logró constatar que la entidad hubiera realizado obras idóneas que permitieran solucionar de manera efectiva el problema de inestabilidad en el sector.

FUENTE FORMAL: ARTICULO 76 DE LA LEY 715 DE 2001

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL CORPOCALDAS - Responsabilidad por omisión en adoptar acciones idóneas frente a inestabilidad del terreno

A su turno, la Sala advierte que CORPOCALDAS viola derechos colectivos, pues no ha adelantado, en coordinación con el municipio de Palestina, las actividades de control de desastres que permitan detener la inestabilidad y consecuente deslizamiento de tierra en el sector... Adicionalmente, encuentra la Sala importante advertir que el muro construido por la entidad para procurar la contención de los deslizamientos se hizo sin los estudios suficientes para detener definitivamente la inestabilidad en el terreno.

FUENTE FORMAL: ARTICULO 31, NUMERAL 23 DE LA LEY 99 DE 1993

INCENTIVO - Procedencia por demanda presentada antes de entrar en vigencia la Ley 1425

Ahora bien, en el caso objeto de estudio es dable conceder el incentivo a los demandantes, pues i) los actores presentaron la demanda el 19 de agosto de 2010, cuando todavía no había entrado en vigencia el artículo 1° de la Ley 1425 de 2010;

ii) no renunciaron expresamente al mismo, y iii) la protección de los derechos colectivos invocados se debió a la interposición de su acción.

FUENTE FORMAL: ARTICULO 39 DE LA LEY 472 DE 1998.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el pago del incentivo, Concejo de Estado, sentencias del 18 de mayo de 2011, Exp. 2005-00232-01. Consejera ponente María Claudia Rojas Lasso y del 11 de agosto de 2011, Exp. 2010-00131-01. Consejera ponente doctora María Elizabeth García González.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., diez (10) de octubre de dos mil doce (2012)

Radicación número: 17001-23-31-000-2010-00326-01(AP)

Actor: GONZALO SANTOFIMIO SAAVEDRA, Y OTROS

Demandado: MUNICIPIO DE PALESTINA Y LA EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE CALDAS S.A. E.S.P

Se decide la impugnación interpuesta por Claudia Leonora Hurtado Gutiérrez, la Corporación Autónoma Regional de Caldas (en adelante CORPOCALDAS) y la Asociación Aeropuerto del Café, contra la sentencia de 26 de enero de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, estimatoria de las pretensiones.

I. ANTECEDENTES

1. La Demanda

El 19 de agosto de 2010, los ciudadanos Gonzalo Santofimio Saavedra, Rómulo Santofimio, Claudia Leonora Hurtado Gutiérrez y Ana Teresa Gutiérrez Puerta, en nombre propio, entablaron acción popular contra el municipio de Palestina, la Empresa de Obras Sanitarias de Caldas S.A. E.S.P. (en adelante EMPOCALDAS), la Asociación Aeropuerto del Café y CORPOCALDAS, para reclamar protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas y la prevención de desastres previsibles

técnicamente.

Mediante auto de 18 de enero de 2011¹ el *a quo* vinculó al proceso a la Secretaria de Infraestructura del Departamento de Caldas, por considerar que podía ser responsable de la violación de los derechos colectivos invocados.

1.1. Hechos

Afirman los demandantes que desde hace aproximadamente seis años se ha presentado un problema de hundimiento y desplazamiento del suelo en la carrera 4^a, entre calles 7^a y 8^a del sector “La Bomba”, de Palestina - Caldas, donde están construidas sus viviendas así como los establecimientos de comercio en los que trabajan.

Indican que en atención a la problemática descrita, CORPOCALDAS construyó un muro de contención, con el objeto de estabilizar los taludes, y repuso las redes de alcantarillado, que se habían afectado por los hundimientos de la zona.

Expresan que en el año 2008 se comenzó a remover tierras a 50 metros del área, para abrir una vía por la que se desplazaban aproximadamente 20 volquetas diarias, pues debía darse inicio al proyecto “AEROCAFE”, para la construcción del Aeropuerto del Café.

Por lo anterior y debido a las constantes lluvias que irrumpieron en el sector, indican que se reactivó la problemática de hundimiento de la zona, ocasionando que el muro de contención cediera y la tierra se hundiera nuevamente, afectando las viviendas allí construidas y provocando daños en pavimentos, andenes y redes de acueducto y alcantarillado.

Relatan que en respuesta a un derecho de petición que elevaron el 13 de mayo de 2009 ante el Secretario de Planeación del municipio de Palestina, se puso en conocimiento de la situación a CORPOCALDAS, quien elaboró un informe en que concluyó que era necesaria la realización de un estudio geológico y geotécnico en la zona; y advirtió que se encontraba en diálogos con los representantes del Aeropuerto del Café, con el propósito de conocer qué medidas debían adoptarse

en materia de obras de estabilización del talud, ya que la pista del aeropuerto está en cercanías de la zona afectada por el proceso de inestabilidad.

Sostienen que el Secretario de Planeación del municipio de Palestina, mediante Oficio SP No. 178 de 2009 (28 de agosto), manifestó que las recomendaciones formuladas por CORPOCALDAS eran inviables, pues excedían la capacidad técnica y económica del municipio. En este sentido, solicitó apoyo técnico y económico a CORPOCALDAS para llevarlas a cabo. Asimismo, solicitó a EMPOCALDAS revisar las redes de acueducto y alcantarillado, debido a que se habían visto afectadas por los hundimientos en la zona.

En atención a lo anterior, EMPOCALDAS se comprometió a gestionar lo pertinente para realizar obras de conducción de aguas.

Sin embargo, a pesar de los compromisos asumidos por las autoridades, los demandantes afirman que no se han realizado las acciones tendientes a solucionar la problemática en cuestión.

Señalan que con fundamento en los anteriores hechos, el 21 de mayo de 2010 interpusieron una acción de tutela, la cual fue decidida el 27 de julio de 2010 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales (Sala de Decisión Civil - Familia), quien tuteló de manera transitoria el derecho a la vida de los actores, y ordenó al municipio de Palestina reubicar a los actores en otras viviendas, mientras se decidía de fondo la acción popular que ordenó a estos debían interponer en un periodo de cuatro meses.

2. Pretensiones

Los actores solicitan que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

“PRIMERO: Que se protejan los derechos e intereses colectivos AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO, LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PUBLICAS y LA SALUBRIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES TÉCNICAMENTE PREVISIBLES.

SEGUNDO: Consecuencialmente con la pretensión anterior, se ordene a los demandados la adopción de medidas administrativas y operativas para la ejecución, en el corto plazo, de las obras que

¹ Cuaderno 1, Folios 573 y 574

sean necesarias para estabilizar el terreno. En caso en que no sea posible, teniendo en cuenta la gravedad del deslizamiento del terreno, se albergue la probabilidad de comprar los inmuebles, con sus respectivas indemnizaciones, toda vez que en el caso concreto de la señora ANA TERESA GUTIERREZ PUERTA, su familia subsiste con los ingresos que perciben del establecimiento de comercio denominado "Bar el Guadalito", que queda ubicado en ese sector.

TERCERO: Que en caso de llegarse a un pacto de cumplimiento entre las partes, se nombre a una persona natural o jurídica como AUDITORA, para que vigile y asegure el cumplimiento de lo pactado en la audiencia a que se refiere el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

CUARTO: Se señale el incentivo a que hubiere lugar, y se ordene su pago a cargo de los demandados, lo anterior por el ejercicio de la presente acción popular, de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 y si es procedente se aplique el artículo 2359 y 2360 del C.C. daño contingente, pues si no se cuenta con los correctivos se pone en peligro inminente a los habitantes del sector.

QUINTO: Condenar en costas a los demandados.

SEXTO: Utilizar el fuero de atracción, de ser necesario, para vincular a personas jurídicas o naturales a esta demanda que usted señor Juez determine."

3. CONTESTACIONES

3.1. EMPOCALDAS manifestó que las obras de acueducto y alcantarillado del sector fueron ejecutadas en forma adecuada, de manera que el problema de asentamiento y hundimiento del terreno no es consecuencia de las obras que ejecutó, sino de las obras civiles que se adelantan para la construcción del Aeropuerto del Café.

Indicó que ha adelantado un análisis de conveniencia en el que se concluye que es necesario reponer urgentemente la red de acueducto del sector, comoquiera que se puede presentar una ruptura de un tubo que dejaría a un 25 por ciento de la población sin el servicio. Además, sostuvo que suscribió el contrato de obra No. 279 de 2010 (29 de septiembre), con el objeto de adelantar las obras requeridas para dar solución a la problemática. Por lo anterior, solicitó ser desvinculada del proceso.

3.2. CORPOCALDAS aseveró que no vulneró los derechos colectivos invocados, pues ha cumplido con las funciones legales que le corresponden. De hecho, manifestó que brindó la asesoría técnica para dar solución a los problemas que afectan la zona y otorgó la licencia ambiental para la realización del proyecto AEROCAFE, realizando las visitas y seguimientos pertinentes a la zona, para verificar que no se fueran a ocasionar daños al medio ambiente.

En el mismo sentido, manifestó que el problema de asentamiento en la zona se ha presentado desde antes de iniciarse el proyecto AEROCAFE, por lo que su realización no puede ser considerada como la causa inicial.

Asimismo, expresó que deben realizarse estudios geológicos, geomorfológicos, geotécnicos e hidráulicos de profundidad mayor a los que CORPOCALDAS puede realizar en la zona, comoquiera que carece de los elementos técnicos, logísticos y operativos para el efecto.

Adicionalmente, señaló que en el año 2006 construyó un muro de concreto de 2.6 metros de altura, cimentado con una línea central de pilotes de diámetro 0.35 metros, separados a 1.5 metros centro a centro y una profundidad mínima de 3 metros, para recuperar la estabilidad de taludes. Adicionalmente, se realizó la reposición de redes de alcantarillado en tubería Novafort de 250mm - 9.84”

Por otro lado, sostuvo que debe ordenarse al municipio de Palestina que reubique a las personas cuyas viviendas están afectadas por la inestabilidad presentada en el suelo, de conformidad con lo dispuesto en los Decretos 919 de 1989² y 93 de 1998³, así como en las Leyes 99 de de 1993⁴ y 715 de 2001⁵.

3.3. El municipio de Palestina expresó que para solucionar el problema de

² Por el cual se organiza el sistema Nacional para Prevención y Atención de desastres.

³ Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

⁴ Por la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINA y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de servicios de educación y salud, entre otros.

inestabilidad del suelo se hace necesaria la colaboración de las entidades accionadas, en especial del Aeropuerto del Café, comoquiera que el municipio no cuenta con los recursos suficientes para realizar los trabajos requeridos en la zona. Resaltó que no puede imputarse responsabilidad al municipio por la violación de derechos colectivos, pues la inestabilidad del terreno se debe a causas naturales.

3.4. La Asociación Aeropuerto del Café expuso que el problema de inestabilidad de la zona obedece a fenómenos naturales que han existido desde tiempo atrás, los cuales producen efectos nocivos para los habitantes y para la construcción de las obras del Aeropuerto.

Sostuvo que la reactivación del problema de inestabilidad del sector fue generada por eventos hidrológicos extraordinarios y por la filtración interna de líquidos, ocasionada por el rompimiento de las tuberías de alcantarillado de la zona; que ocasionaron el colapso de las obras y medidas técnicas que se habían adoptado para controlar la problemática.

Por otro lado, indicó que pese a no ser de su competencia, realizó obras de mitigación y desaceleración del avance de la inestabilidad, para evitar un posible desastre.

Resaltó que no debió ser vinculada como entidad accionada toda vez que las obras de construcción del Aeropuerto han sido realizadas con la diligencia requerida, para afrontar las contingencias propias de la construcción de obras de ingeniería.

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto no ha realizado acciones u omisiones que influyan en el proceso de desestabilización del suelo.

3.5. La Secretaría de Infraestructura del Departamento de Caldas indicó que no es competente para realizar el mantenimiento de la zona afectada.

Sostuvo que en el expediente no obra prueba que permita acreditar que acciones u omisiones suyas den lugar a condenarla por la violación de

derechos colectivos.

Por último, solicitó ser desvinculada de la acción debido a que demostró que no es responsable de los hechos que presuntamente originan la vulneración de los derechos colectivos.

4. LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Tuvo lugar el 13 de diciembre de 2010 con la asistencia del Secretario y el Gerente General de la Asociación Aeropuerto del Café, el Procurador Judicial para Asuntos Administrativos y el representante de la Defensoría del Pueblo, y los apoderados de los actores, de CORPOCALDAS, del municipio de Palestina y de EMPOCALDAS. Se declaró fallida debido a que no se arribó a una fórmula de pacto de cumplimiento.

5. ALEGATOS DE CONCLUSION

5.1. La Asociación Aeropuerto del Café, CORPOCALDAS, y la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Caldas reiteraron los argumentos expuestos en las contestaciones de la demanda.

5.2. Los actores cuestionaron la efectividad de las obras y trámites realizados por el municipio de Palestina y EMPOCALDAS toda vez que no se ha solucionado la problemática que se agrava día a día. Aseveraron que, contra lo afirmado por la Asociación Aeropuerto del Café, la remoción de tierras efectuadas para construir vías por las que transitaban aproximadamente 20 volquetas diarias, ha sido la causa principal de la reactivación del problema de inestabilidad del suelo.

5.3. El municipio de Palestina y EMPOCALDAS guardaron silencio.

II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Caldas estimó las pretensiones de la demanda, debido a que encontró probada la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas y la seguridad y

prevención de desastres previsibles técnicamente; comoquiera que la inestabilidad del terreno ubicado en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª del sector de “La Bomba”, en el municipio de Palestina, ha generado inestabilidad y, consecuentemente, un daño contingente a la seguridad de la comunidad.

Advirtió que no se pudo probar en el proceso la responsabilidad del Departamento de Caldas, por cuanto no se logró constatar que éste hubiera omitido el cumplimiento de sus funciones para hacer cesar la amenaza a los derechos colectivos invocados.

Consideró a CORPOCALDAS responsable de la violación a los derechos colectivos, pues según lo previsto en el artículo 31, numeral 23 de la Ley 99 de 1993, le compete *“Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación”*. De hecho, manifestó que el muro construido por la entidad para procurar la contención de los deslizamientos se hizo sin los estudios suficientes para solucionar el problema de inestabilidad.

Asimismo, declaró responsable a EMPOCALDAS, por cuanto el deterioro en el sistema de acueducto y alcantarillado construido en la zona influyó en la agravación del problema de hundimiento.

Igualmente, indicó que el municipio de Palestina violó derechos colectivos, porque según el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 le compete *“directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal; coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio y, adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y la reubicación de asentamientos.”*

A su turno, consideró que la Asociación del Aeropuerto del Café debía participar

en la realización de un estudio que determine las causas del hundimiento del terreno y en la realización de las obras necesarias para mitigarlo, pues pese a no existir certeza técnica acerca de si su intervención fue o no la causa principal de la reactivación de la problemática, encontró probado que la realización de las obras en cercanías del sector afectado, coincidieron con la del hundimiento en el terreno.

Por último, negó el reconocimiento del incentivo a favor de los actores, por cuanto determinó que la Ley 1425 de 2012 había derogado la norma que consagraba dicho estímulo.

Dispuso en la parte resolutive de la sentencia:

“PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación por pasiva propuesta por el DEPARTAMENTO DE CALDAS.

SEGUNDO: DECLARAR no probadas las excepciones propuestas por CORPOCALDAS y la CORPORACION AEROPUERTO DEL CAFE.

TERCERO: DECLARAR que el MUNICIPIO DE MANIZALES, la COPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CALDAS - CORPOCALDAS, y la EMPRESA DE OBRAS SANTARIAS DE CALDAS - EMPOCALDAS S.A E.S.P., y la CORPORACION AEROPUERTO DEL CAFE son responsables de la violación de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad pública, y a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles.

CUARTO: ORDENAR al MUNICIPIO DE PALESTINA, CORPOCALDAS, CORPORACION AEROPUERTO DEL CAFE y EMPOCALDAS S.A E.S.P., en forma armónica y coordinada, para que dentro del término de un (1) año contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, adelanten un estudio técnico serio que permita en forma definitiva determinar las causas del fenómeno que se presenta en la carrera 4ª con calles 7ª y 8ª del Municipio de Palestina, sector conocido como “La Bomba” y señalar las obras que sean necesarias para estabilizar el terreno.

Así mismo, dentro del año siguiente a la presentación del estudio, deberán haberse ejecutado las obras que sean necesarias para la estabilización del terreno y si del estudio se determina que la CORPORACION AEROPUERTO DEL CAFE, ha tenido influencia en el fenómeno, deberá participar esta entidad en la ejecución de estas obras.

QUINTO: CONFORMAR EL COMITE DE VERIFICACION DE CUMPLIMIENTO de la presente sentencia, así: El señor Personero

municipal de Palestina - Caldas, quien lo presidirá; el señor Procurador 29 Judicial II y los actores populares. El Comité se reunirá por convocatoria de su Presidente a solicitud de cualquiera de sus miembros, y rendirá informe al Despacho sobre el cumplimiento de esta providencia.

SEXTO: COMUNIQUESE por parte de la Secretaría del Tribunal la designación realizada en la sentencia, a las personas que se ordena conformar el Comité.

SEPTIMO: SE ORDENA la publicación de la parte resolutive de la presente sentencia en un diario de amplia circulación nacional, a cargo de LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CALDAS, el MUNICIPIO DE PALESTINA Y DE LA EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE CALDAS. Hecha la publicación deberá remitirse constancia de misma con destino al expediente.

OCTAVO: Para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por la Secretaría del Despacho, se enviará copia de la demanda, del auto admisorio y del presente fallo a la Defensoría del Pueblo con destino al Registro Público de Acciones Populares y de Grupo.

NOVENO: NEGAR el incentivo a los actores populares de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de la providencia.”

DECIMO: Sin costas.

UNDECIMO: EJECUTORIADA esta providencia ARCHIVENSE las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el sistema SIGO XXI.”

Posteriormente, mediante auto de 1º de marzo de 2012⁶, el Tribunal corrigió el numeral 3º del fallo, así:

“CORREGIR el numeral tercero de la sentencia proferida por esta Corporación el día 26 de enero de 2012, dentro del proceso que en ejercicio de la ACCION POPULAR promovió CLAUDIA LEONORA HURTADO GUTIERREZ, ANA TERESA GUTIERREZ, ROMULO SANTOFIMIO Y GONZALO SANTOFIMIO contra la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CALDAS - CORPOCALDAS, EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE CALDAS - EMPOCALDAS S.A E.S.P., AEROPUERTO DE PALESTINA, Y MUNICIPIO DE PALESTINA - CALDAS, por las consideraciones que anteceden, numeral que quedará así:

1. TERCERO: DECLARAR que el MUNICIPIO DE PALESTINA (CALDAS), LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CALDAS - COPOCALDAS, Y LA EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE CALDAS - EMPOCALDAS S.A. E.S.P. Y LA CORPORACION AEROPUERTO DEL CAFE son responsables de

⁶ Cuaderno 6, Folios 749 y 750

la violación de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad pública, y a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles.”

III. LAS IMPUGNACIONES

3.1. El Aeropuerto del Café reiteró los argumentos expuestos en el escrito de contestación y en los alegatos de conclusión. Asimismo, solicitó revocar la sentencia, por cuanto consideró que no ha violado derechos colectivos y no puede condenársele a adelantar los estudios necesarios para determinar las causas de la inestabilidad, ni a realizar las obras para procurar su mitigación.

3.2. Claudia Leonora Hurtado Gutiérrez indicó que el fallo del Tribunal no tuvo en cuenta la situación particular sufrida por los accionantes, quienes han sido desalojados y tienen que asumir el pago de servicios públicos de las viviendas que tuvieron que abandonar y de aquellas en las que fueron reubicados. En este sentido, consideró que el plazo de un año, fijado para realizar los estudios pertinentes, y de un año adicional, para efectuar las obras, agrava su situación.

Además, solicitó reconocer a su favor el incentivo económico a que hace referencia el artículo 39 de la Ley 1425 de 2010, debido a que al momento de presentar la demanda estaba vigente.

3.3. CORPOCALDAS reiteró los argumentos expuestos en el escrito de contestación y en los alegatos de conclusión, reiterando que no es responsable de la violación de derechos colectivos, pues ha brindado asesoría técnica para solucionar la problemática que afecta el sector, sin que sea su competencia realizar las obras para estabilizar el terreno.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSION

4.1. Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

V. CONSIDERACIONES

El artículo 88 de la Constitución Política dispone:

“Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella”

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998 (25 de agosto) cuyo artículo 2º define las acciones populares así:

“Artículo 2º. Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”

Ahora, en el caso que nos ocupa, los derechos cuyo amparo se pretende son, ciertamente, derechos colectivos, contemplados en los literales a), g) y l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 y, en consecuencia, susceptibles de protección mediante la interposición de la acción popular.

5.1. Caso Concreto

En el presente caso, los actores pretenden que se amparen los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente pues en el sector denominado “La Bomba”, ubicado en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª, se presenta un asentamiento del suelo que ha generado inestabilidad en el terreno y rompimiento de las redes de alcantarillado, tuberías y andenes, los cuales ponen en peligro las viviendas y los establecimientos allí construidos.

Del material probatorio se destacan:

- Testimonio de Jhon Jairo Chisco, ingeniero civil de CORPOCALDAS, rendido el 11 de julio de 2011, ante el Magistrado Carlos Manuel Zapata, en que informa sobre los hundimientos y desplazamientos que se presentan en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª del sector “La Bomba”, de Palestina, y señala que el muro de contención construido por CORPOCALDAS no contó con estudios previos que permitieran la

corrección definitiva del problema. Adicionalmente, pone de presente la necesidad de realizar estudios a profundidad, para determinar la incidencia de las obras del Aeropuerto del Café en el proceso de inestabilidad. Se destaca:

“PREGUNTA: Díganos John Jairo Chisco si usted como funcionario de CORPOCALDAS ha tenido conocimiento directo de este fenómeno, en caso positivo háganos un relato breve y concreto de lo que usted conoce y nos puede explicar a esta audiencia los estudios que se han hecho si se han podido determinar las causas y si existen algunas recomendaciones, ya que usted haya conocido como funcionario para mitigar este problema. RESPONDE: Desde antes del año 2006, CORPOCALDAS conoció de la situación y de hecho a través del municipio, que solicitó asesoría técnica con relación a esa problemática a CORPOCALDAS, ha venido conociendo de la situación que se presenta en este sector en este año, a través de la urgencia manifiesta que se celebró en esa época para intervenir sitios donde había riesgo de deslizamiento en los 27 municipios del departamento, con recursos del gobierno nacional. El municipio de Palestina incluyó como uno de los sitios a ser intervenidos en este sector de la carrera cuarta del municipio de Palestina. Concretamente allí se realizaron unas obras de tipo correctivo a raíz de una serie de hundimientos y desplazamientos del terreno, una estructura consistente en un muro de contención pivoteada con su respectivo relleno de espaldo filtrante y unas obras de manejo de aguas a nivel de superficie consistente en la construcción o la reposición de la estructura de pavimento.

(...)

*PREGUNTA: Puede decirnos, si para esa época existía algún estudio o en que se soportó que técnicamente se necesitara construir este muro y si habían estudio sobre las causas de ese fenómeno para ese momento. RESPONDE: Las obras, como tal, fueron ejecutadas en el marco de una urgencia manifiesta que por su carácter de inmediatez y en virtud de las situaciones actualmente dañinas o activas de deslizamiento que amenazaban no sólo la infraestructura sino las viviendas y potencialmente vidas humanas, pues la Corporación decretó esta urgencia para invertir y llevar obras o soluciones a estos sitios donde se presentaban problemas en el inmediato plazo, **en ese orden de magnitudes no hubo tiempo de realizar un estudio detallado que permitiera definir la medida más optima para corregir este problema.***

(...)

PREGUNTA: con base en sus declaraciones anteriores yo quisiera que usted nos indicara desde su punto vista técnico y con base en lo que ha conocido en razón a su cargo relacionado con la construcción del Aeropuerto del Café, si esa reactivación a la que se hace mención en sus estudios técnicos, ese por ejemplo, me

refiero a los estudios de CORPOCALDAS, tienen alguna relación directa y causal con la actividad de la Asociación Aeropuerto del Café en la zona, bajo el entendido que la entidad inició sus operaciones ahí mas allá del año 2009. RESPONDE: Entrar a valorar si el proyecto [AEROCAFE] tuvo incidencia, en esto y más que ahora que usted hace la aclaración que el proyecto vino a intervenir posterior a que se realizaron las obras de contención, las iniciales, y después de 2008 en donde se presentó la reactivación importante, vuelvo y sostengo que es aventurado entrar a calificar si tiene o no relación porque, si bien el proyecto, como tal, ejecutó obras en este sector en fechas posteriores, también es cierto que el proyecto mejoró unas vías de acceso hacia la parte norte de la cabecera, para poder adelantar la construcción del resto del proyecto. El resultado del estudio dirá si tiene relación o no, si estas aperturas de vías, si esta intervención aunque parcial de la ladera tuvo o no incidencia (...).”⁷ (Se resalta)

- Inspección judicial realizada el 12 de julio de 2011 por el Magistrado Carlos Manuel Zapata, en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª del sector “La Bomba” del municipio de Palestina, en que constató el mal estado de la calle. El ingeniero Germán Robledo Jaramillo informa al Magistrado que entre el muro de contención y las obras del Aeropuerto del Café hay 136 metros de distancia horizontal. Se destaca:

“A continuación, el Despacho se ubica frente a la casa de nomenclatura 7 - 01, en la cual existe un establecimiento de comercio denominado “El Guadual”, lugar desde donde se puede apreciar el estado de la calle, encontrando que se presenta un cráter en la mitad, que se halla al frente de las viviendas identificadas con la nomenclatura 7-13, 7-17, 7-23, 7-27, residencias que en ese momento se encuentran evacuadas. En este momento de la diligencias, el ingeniero Germán Robledo Jaramillo ilustra al Despacho acerca de la distancia que existe entre el muro de contención que se encuentra en la vía, y las obras del Aeropuerto del Café, indicando que del eje inicial del muro al eje del proyecto hay 136 metros de distancia horizontal, y del eje del muro al borde interno de protección de la pista hay 61 metros, los cuales no han sido intervenidos por AEROCAFE. Teniendo en cuenta el conocimiento del ingeniero Germán Robledo Jaramillo (identificado con la cédula de ciudadanía 10.236.641) sobre el asunto objeto de la acción popular, el Magistrado decide recepcionar su testimonio, el cual queda consignado en un CD que se anexa a la presente acta. Continuando con la diligencia, se observa que la vía se encuentra completamente agrietada en todo el centro, al igual que el muro de contención que fue construido por CORPOCALDAS; en el sitio se visualiza plástico negro, el cual sirve para que las aguas lluvias no socaven, al igual que una manguera que sirve para conectar el acueducto; luego de las

⁷ Cuaderno 2

viviendas evacuadas se encuentra el resto de la vía, observando que en la casa contigua al último inmueble que fue desalojado, funciona un taller de vehículos, el cual opera normalmente. El muro de contención se encuentra más o menos a 2 metros de distancia del sitio donde fue originalmente construido. Se le explica al Despacho además, que las obras más cercanas que inicialmente enfrentó la Asociación Aeropuerto del Café con respecto a la construcción del Aeropuerto de Palestina, en el mismo alineamiento de lo que va del muro, es el muro en concreto reforzado o pantalla que hay después del quiebre bajando, la cual es una obra que está a más de 200 metros de distancia horizontal de donde está el muro, sin que ésta tenga ningún tipo de incidencia en lo que pueda pasar en la calle; la otra obra que se hizo, que se empezó en el año 2010, fue la construcción del terraplén 10, que queda en la parte de abajo, y esa obra está a más de 300 metros de distancia horizontal de la calle; y en el año 2009 se empezó a construir el terraplén 9 en la parte de abajo, empezando de abajo hacia arriba, y esa zona del terraplén 9 no llegó ni siquiera hasta el borde de la vía, y esa vía está a más de 60 metros de distancia de la calle al muro. Durante el transcurso de la diligencia se toman varias fotografías del sitio objeto de la acción popular, las cuales formarán parte de esta acta pero en medio magnético.”⁸

- Quince (15) fotos en medio magnético, tomadas en la diligencia de inspección judicial de 12 de julio de 2011, en las que se observa un talud cubierto por plástico negro en cuya parte superior se encuentran edificaciones que presentan desprendimientos del suelo sobre el cual están construidas y un muro de contención a pocos metros del talud, el cual se encuentra fracturado. Se observa que el terreno que se encuentra entre el talud y el muro de contención es inestable e irregular.⁹
- Oficio de CORPOCALDAS dirigido al Gerente (E) de la Asociación Aeropuerto del Café, de 11 de octubre de 2010, en que expone la necesidad de realizar estudios y obras para estabilizar el terreno de la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª del sector “La Bomba” del municipio de Palestina e informa que debido a la posible construcción de la torre de control del Aeropuerto del Café y a que se conoció que el problema de inestabilidad no es de carácter local sino regional, se requieren estudios más profundos y especializados, que no puede realizar la entidad, por no contar con los elementos técnicos, logísticos y operativos necesarios. Se destaca:

⁸ Cuaderno 3, Folios 1 a 5

“Efectivamente y a través de la Subdirección de Infraestructura Ambiental, CORPOCALDAS tenía toda la disposición de efectuar los estudios y diseños necesarios para controlar el problema de inestabilidad puntual, existente entre la carrera 4ª, cerca de las viviendas.

Se recibió efectivamente el levantamiento topográfico y se realizaron algunas perforaciones manuales, con obtención de muestras alteradas e inalteradas.

Sin embargo, existen dos (2) factores que no habían sido considerados, ni informados:

1. La localización, en dicho sitio, de la TORRE DE CONTROL de AEROCAFE, dato suministrado por la Asociación con posterioridad a la entrega de la información inicial.

2. Los diagnósticos recientemente realizados por el ingeniero Jorge Alonso Aristizábal Arias, en los cuales se destaca que los problemas de estabilidad en la zona, comprometen toda la vertiente desde los cauces aguas abajo, pasando por la estructura de contención del terraplén 9 (hoy completamente desplazada, agrietada en condiciones precarias) y terminando en la ladera superior (carrera 4º y vía de acceso al terraplén 9) donde se nota un hundimiento importante.

Por esta razón, el problema tiene un carácter mucho más regional y amerita necesariamente - para su tratamiento efectivo - la realización de estudios geológicos, geomorfológicos, geotécnicos e hidráulicos de mucho mayor alcance que los presupuestados inicialmente para tratar el problema de la carrera 4º. Además, el uso futuro de la ladera (Torre de Control), hace necesario efectuar estudios igualmente de mayor profundidad y especialización.

En este orden de ideas y con base en lo antes expuesto, le informamos que CORPOCALDAS no cuenta con el personal, ni los elementos técnicos, logísticos y operativos necesarios para realizar el estudio mencionado, con la profundidad y el grado de especialización requeridos.

Esta entidad - por otra parte - recomienda entonces y a la mayor brevedad, realizar un estudio geológico, geomorfológico, geotécnico e hidráulico, a través de empresas especializadas, en toda la ladera, que permita definir - cuanto antes - las obras de reducción del riesgo necesarias para garantizar la seguridad, en el corto y largo plazo, de las viviendas, vías, redes de servicios públicos y obras de infraestructura (actuales y futuras).

A su vez, en la zona superior, donde existen las viviendas, se recomienda implementar las acciones inmediatas del caso (evacuación, señalización, monitoreo, impermeabilización con plásticos, manejo de aguas superficiales, reparación de redes de servicios públicos, drenaje sub superficial), que permitan prevenir, controlar y evitar situaciones eventuales que lamentar en el

sector.”¹⁰ (Se resalta)

- Oficio SP No. 137, de 16 de julio de 2010, dirigido por el Secretario de Planeación del municipio de Palestina al Director de CORPOCALDAS, en el cual informa del colapso del muro de contención construido por CORPOCALDAS y solicita una visita urgente en la carrera 4^a, entre calles 7^a y 8^a del sector “La Bomba”, del municipio de Palestina, con el propósito de que realice un concepto sobre el riesgo que genera la inestabilidad sobre las viviendas ubicadas en el sector. Se destaca:

“Por medio de la presente me permito informarle que en el sector de la carrera 4^a entre calles 7^a y 8^a sector “La Bomba”, donde años atrás CORPOCALDAS realizó la construcción de un muro de contención, para la estabilización del sector; le informo que el muro colapsó y se presentó el aceleramiento de la inestabilidad del terreno que puso en riesgo inminente la estabilidad de cuatro viviendas.

Es por esto que solicitó de carácter urgente el acompañamiento de la Corporación.”¹¹

- Peritazgo realizado por el ingeniero Germán Robledo Jaramillo, de 13 de julio de 2011, en que informa que las obras para la construcción del Aeropuerto del Café no inciden en la inestabilidad presentada en la carrera 4^a, entre calles 7^a y 8^a del sector “La Bomba”, del municipio de Palestina. Asimismo, afirma que el proceso de hundimiento presentado en este sector es consecuencia de un movimiento rotacional de tierra, originado por la ruptura de las redes de acueducto y alcantarillado, hecho que a su vez desestabilizó el muro de contención construido por CORPOCALDAS. Se destaca:

“El tipo de proceso que presenta la zona sometida a la acción popular es un movimiento en masa que viene actuando aproximadamente desde el año 2006 o 2007, con un pequeño asentamiento causado sobre la vía, después de construido su pavimento en concreto rígido, por tal razón fue cerrado el tráfico vehicular sobre dicha vía.

En el año 2009, la ASOCIACION AEROPUERTO DEL CAFE, empezó la construcción de las obras del terraplén 9, a una distancia mayor a los 100 metros de la zona donde aplica la

¹⁰ Cuaderno 3, Folios 6 al 7

¹¹ Cuaderno 3, Folio 8

acción popular, por lo tanto la influencia de las obras sobre el movimiento en masa no tiene ninguna influencia, ya que por las condiciones que este presenta (longitud máxima de 54 metros, profundidad variable que va entre los 2 y los 8 metros y con una externa variable entre los 2 y los 6 metros) lo cual da a entender que la superficie del deslizamiento es de poca profundidad y con un radio de curvatura menor de 10 metros aproximadamente.

(...)

La zona aledaña al aeropuerto de Palestina, y al casco urbano del municipio, presenta un plegamiento con una intrusión de un Dique Igneo, el cual se encuentra cubierto por suelos transportados del período Cuaternario, a su vez se encuentran suelos provenientes a la meteorización de las rocas allí existentes. El plegamiento se debe a la presencia de dos fallas que forman parte del sistema de Fallas de Romeral, ellas son la falla Cauca - Almaguer por el costado occidental del municipio de Palestina y la falla Silvia - Pijao por el costado oriental, ambas vienen desde el sur del País.

Estas fallas dan lugar a la presencia de procesos de diagenesis ocasionando procesos de cambio químico de la roca, dentro de ellas se encuentran esquistos grafitosos negros, gneiss andesíticos con vetas de cuarzo, diabasas y gabros, en algunos casos da lugar a la presencia de esquistos verdes sericíticos, filitas y metacherts.

El alineamiento de estas estructuras lleva a una orientación prácticamente Norte - Sur, o sea casi paralela al eje de la pista.

Los suelos que cubren estas rocas son prácticamente cenizas volcánicas del Cuaternario superior, son suelos denominados "suelos de comportamiento difícil" denominados andosoles (En), subyaciendo esta capa, están los suelos de formación por meteorización a la roca basal, que corresponde en parte a las diabasas y en otra parte a la descomposición de esquistos sericíticos y grafitosos.

En su estado natural, son suelos con un alto espacio de vacíos, parcialmente saturados (mayor al 70 por ciento o 75 por ciento), con pesos unitarios relativamente bajo (ligeramente mayor a 1,5 ton /m³ o 15 KN/m³), con un valor de cohesión entre las 4 ton/m² y un ángulo de fricción entre los 17° y los 27°; los suelos residuales provenientes de esquistos tienen un peso unitario un poco mayor (1,6 ton/m³ a 1,65 ton/m³), un valor de cohesión mayor (entre 6 y 9 ton/m²) y un ángulo de fricción más bajo (entre 10° y 17°); los suelos de descomposición de rocas ígneas (diabasas y gabros) tienen un peso unitario entre 1,7 ton/m³ y 1,8 ton/m³, un ángulo de fricción mas alto (entre los 24° y 30°) y una cohesión menor (entre 5 ton/m² y 8 ton/m²)

(...)

En cuanto a las estructuras litológicas se refiere, los sistemas estructurales conformados por las fallas anteriormente descritas, estas están localizadas a distancias mayores a los 2 kilómetros del casco urbano del municipio de Palestina, en las cercanías del Río Chinchiná y del Río Cauca.

Si se realiza un análisis retrospectivo en las cercanías del entorno de la calle cuarta y la zona del aeropuerto, se observa un talud constante, de pendiente uniforme en su parte alta, con una inclinación aproximada a los 30°, relativamente estable, sin cicatrices de reptamientos, el cual está sometido a la acción erosiva de socavación causada por el transporte de agua en los diferentes cauces que presenta el terreno.

Lo anterior quiere decir que no tiene procesos de movimientos de masas de carácter retrogresivo, ni la presencia de media luna a lo largo de la superficie del talud de la ladera, así como tampoco se le notan procesos de ahuellamientos ni de superficies erosionadas desde la parte alta del talud hasta la zona baja del mismo, en donde cambia la pendiente del terreno.

De las anotaciones realizadas en los párrafos anteriores, se puede obtener como conclusión que el movimiento presentado en la calle cuarta no se debe a un gran movimiento en masa, ya sea por rotación, o por reptamiento o por cono de deyección de la superficie del terreno, porque si esto fuera así, las cicatrices serían continuas a lo largo de la superficie del terreno y tendría magnitudes mayores a las que actualmente presenta.

(...)

CONCLUSION

El proceso presentado en la calle cuarta corresponde a un movimiento rotacional de una pequeña masa de tierra ocasionada por la aplicación de esfuerzos adicionales y al aumento de la presión de poros en el terreno ocasionada por la rotura de las redes de acueducto y/o alcantarillado, esto hizo desestabilizar el muro en concreto reforzado, el cual a su vez no estaba contemplado para conservar su estabilidad con todas las cargas aplicadas y por lo tanto el aumento de la presión de poros y la aplicación de las sobrecargas causaron su deslizamiento.(...)”¹² (Se resalta)

- Oficio S.P 132, de 10 de mayo de 2011, suscrito por el Secretario de Planeación del municipio de Palestina, en que informa al Secretario del Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas sobre las obras y acciones realizadas en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª del sector “La Bomba”, del municipio de Palestina, con el objeto de demostrar el

¹² Cuaderno 4

seguimiento y las acciones realizadas para solucionar la problemática en este lugar. Se destaca:

- “1. Inicialmente, recibimos de parte de los vecinos de este sector, un derecho de petición de fecha 13 de mayo de 2009, el cual fue remitido a CORPOCALDAS, mediante oficio S.P 127 de junio 24 de 2009. Este fue contestado posteriormente por dicha entidad el 3 de agosto del mismo año, en el cual se dictaron unas observaciones y se hicieron una serie de recomendaciones para tratar el sector.*
- 2. Posteriormente, las personas de este mismo sector interponen un nuevo derecho de petición ante esta Secretaría, a lo cual se le da respuesta haciendo énfasis en las recomendaciones hechas por CORPOCALDAS, y en la solicitud de un acompañamiento técnico y económico por parte de esta entidad junto al municipio de Palestina Caldas, teniendo en cuenta que las obras a realizar en este sector, superan la capacidad técnica y económica del municipio.*
- 3. En esta respuesta, también se aclara que se ha solicitado apoyo también a EMPOCALDAS para revisión de las redes de alcantarillado en este sector. También se hizo presente que el señor Alcalde municipal hizo la respectiva solicitud de disponibilidad presupuestal para la realización de obras de conducción de aguas.*
- 4. Posterior a ello, EMPOCALDAS hace el compromiso respectivo para realizar las correcciones necesarias o las gestiones pertinentes para la realización de esas obras.*
- 5. Con el fin de garantizar el bienestar y la integridad de las personas que habitan en estos predios afectados por la situación en este sector, el municipio de Palestina procede a dictar la Resolución No. 927 de julio 13 de 2010, con el cual se solicita el desalojo de las viviendas de este sector, habitadas por los señores OCTAVIO HURTADO CARDONA, ROMULO SANTOFIMIO, GONZALO SANTOFIMIO Y ANTONIO NOREÑA con sus respectivos grupos familiares, otorgándoles la opción de subsidios de arrendamiento por el término de tres meses, hasta que el riesgo sea identificado y mitigado. Cabe anotar que este proceso de desalojo fue solicitado por esta dependencia mediante oficio S.P 126 del 13 de julio de 2010, dando a conocer la situación del sector al Comité Local de Emergencia y al señor Alcalde municipal sobre el riesgo que corrían las familias que allí habitaban y también se hicieron las recomendaciones del caso.*
- 6. Mediante oficio S.P No. 137 de julio 16 de 2010 se solicita visita con carácter urgente a la Corporación CORPOCALDAS frente a la problemática acaecida en el sector de la carrera 4ª entre calles 7ª y 8ª sector “la Bomba”, a su vez se informa también sobre otros deslizamientos y asentamientos en varios sectores del municipio de Palestina, a lo que CORPOCALDAS hace aclaración frente a la elaboración de estudios previos para la suscripción de un convenio con la Corporación AEROCAFE, para la realización de los respectivos diseños para las obras de estabilidad en este sector.*
- 7. Posterior a esto, el Comité Local de Emergencia del municipio de Palestina Caldas se reunió el día 17 de enero de 2011 en el cual se expuso a detalle la situación actual de las familias afectadas en el sector de la carrera 4ª entre calles 7ª y 8ª, quienes en el momento*

ya han sido reubicadas y son beneficiarios de subsidios de arrendamiento mientras el riesgo en el sector es mitigado y las obras a realizar sean ejecutadas.

8. Actualmente se solicitó por parte del Doctor Jorge Hernán Restrepo Cardona, Alcalde municipal (E) del Municipio de Palestina Caldas, los recursos respectivos para la estabilización y la realización de las obras necesarias en el sector de la carrera 4ª entre calles 7ª y 8ª, sector "La Bomba" por un valor de \$249.999.765. Esta solicitud fue dirigida al Doctor Everaldo Murillo Sánchez, Gerente de la Subcuenta Colombia Humanitaria adscrita al Fondo Nacional de Calamidades, a la que estamos esperando su respectivo visto bueno y posterior desembolso."¹³

- Respuesta al derecho de petición presentado por la señora Claudia Leonora Hurtado, de 3 de agosto de 2009, suscrita por dos Profesionales Especializados y por el Subdirector de Infraestructura Ambiental de CORPOCALDAS, por la cual se informa sobre las obras de estabilización realizadas en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª del sector "La Bomba", en el municipio de Palestina; sobre la reactivación de la problemática en el año 2008; y sobre los daños que esto generó en las estructuras construidas, así como en las redes de acueducto y alcantarillado. Se destaca:

"CORPOCALDAS en el año 2006, por medio del contrato de obra No. 031-2006, realizó obras de estabilización de taludes y manejo de aguas lluvias, cuya estructura principal consistió en la construcción de un muro de concreto reforzado de altura total 2.6m, cimentado con una línea central de pilotes de diámetro 0.35m, separados a 1.5m centro a centro y a una profundidad mínima de 3m, garantizando que estuvieran apoyados en terreno natural; adicionalmente, se realizó la reposición de redes de alcantarillado en tubería Novafort de 250mm - 9.84", con sus correspondientes domiciliarias, posteriormente se construyó el pavimento y finalmente se llevó a cabo el perfilado y conformación del talud inferior de la vía, y se realizaron zanjas colectoras y canales en concreto con entrega en la parte inferior.

Como se pudo comprobar en el archivo de dicho contrato, las obras fueron recibidas a satisfacción por la interventoría, cumpliendo con las especificaciones técnicas de CORPOCALDAS y con las instrucciones dadas al contratista por la interventoría.

Aproximadamente en el primer trimestre del año 2008, la zona donde se construyó el tratamiento presentó una reactivación de la problemática anteriormente existente consistente en

¹³ Cuaderno 5, Folios 1 a 3

asentamientos y movimientos del terreno que afectaron de manera grave las estructuras construidas, estos daños consistieron en:

- **Asentamientos del terreno que provocaron daños en las redes de acueducto y alcantarillado, situación que empeoró aún más las condiciones del área, debido al aporte de aguas a la masa contenida por el muro en concreto reforzado y la posterior saturación del mismo, ocasionando la pérdida de las propiedades de resistencia al corte, debilitando el suelo de apoyo de la estructura del pavimento construido (afirmado compactado).**
- **Daños en los pavimentos y andenes construidos en el sitio por medio del contrato No. 031-2006.**
- **Pérdida del alineamiento del muro en concreto reforzado.**

De acuerdo con las circunstancias anteriormente descritas, se puede concluir que el tratamiento construido está siendo afectado por la reactivación del proceso de inestabilidad anteriormente existente consistente en un movimiento vertical y horizontal del terreno intervenido; desde su parte inferior, ocasionado y evidenciado por los siguientes aspectos observados en los recorridos de campo, en el análisis geológico y de las fotografías aéreas existentes en la Subdirección de Infraestructura Ambiental de CORPOCALDAS, las cuales se mencionan a continuación:

1- Existencia de un movimiento en masa de grandes proporciones desde la parte inferior de la ladera, el cual se puede evidenciar por la dirección que presenta el movimiento y por los agrietamientos en la vía ubicada en la parte inferior (entrada de la maquinaria de AEROCAFE)

2- Geológicamente la zona está construida por rocas de textura esquistosa cuyo perfil de meteorización cuenta con suelos residuales arcillosos de color rojizo, los cuales están suprayacidos por suelos derivados de cenizas volcánicas de color crema.

Geomorfológicamente, la zona cuenta con pendientes moderadas a altas, con relieves que denotan un grado de disección moderado. Debido a la presencia de depósitos de caída piroclástica (cenizas volcánicas), el relieve de las montañas es suavizado, por lo cual se observan algunas colinas subredondeadas.

3- Después de hacer una interpretación de fotografías aéreas correspondientes a los vuelos C 2282 y C 2539 (Tabla), se observa lo siguiente:

Nº vuelo	Nº Fotos	Escala	Año
C- 2282	09-010	1:12.370	1987
C-2539	418-419-420	1:40.000	1994

- Durante el año 1987 no se encontraban construidas mayor cantidad de viviendas en la zona superior del talud respecto a la vía, lo que indica que los procesos de remodelo del suelo para la adecuación de las viviendas existentes era leve.

- Se observa la existencia de dos drenajes que confluyen a uno central.
- En la zona se observan algunos árboles y cultivos de café.
- Existen procesos erosivos, debido a la pérdida de suelos en la zona.
- En las fotos del año 1994, se observa, por su escala más amplia, un proceso de mayor magnitud (movimiento en masa) que afecta la zona hacia la vertiente oriental.
- Se puede ver la existencia de uno de los drenajes apreciados en la foto del año 1987, con mayor profundidad.
- Los cultivos continúan siendo para café.
- Se aprecia también con mayor detalle, la existencia de un marcado control estructural de la zona (lineamiento).

Finalmente, se puede concluir que en el sitio existe un movimiento en masa antiguo que comprende un área mucho mayor al sector de influencia del muro; al igual que la problemática no es atribuible al proceso constructivo de las obras, ya que la misma se ejecutó con la técnica del caso y para solucionar un problema puntual. No es un problema de estabilidad atribuible al contratista, ya que los factores que intervienen en la reactivación del antiguo deslizamiento son de mayor magnitud, es decir corresponde a una falla general de la ladera que debe ser atendida con medidas acordes para ello; por lo anterior, CORPOCALDAS considera que no aplica hacerle efectiva la póliza de estabilidad al contratista, ya que el problema no es atribuible a la obra de intervención construida.

RECOMENDACIONES

Con el fin de desacelerar la actividad del proceso de inestabilidad, se recomienda adelantar las siguientes actividades:

- *Abatimiento de niveles freáticos colgados, mediante la construcción de drenes sub horizontales profundos conducidos a lugares adecuados de entrega.*
- *Captación de afloramientos de agua, mediante la instalación de tubería de PVC de 4", conducida a lugares adecuados de entrega.*
- *Revisión de las redes de acueducto y alcantarillado, incluyendo las domiciliarias para conocer su estado actual y proceder a su reparación en caso de existir alguna avería.*
- *Como medida temporal, se debe realizar la adecuación de la vía, colocando afirmado para recuperar su rasante y permitir la circulación de vehículos por el lugar.*
- *Realizar un monitoreo del lugar por medio de instrumentación topográfica.*
- *Realización de un estudio geológico-geotécnico detallado de la zona.*
- *CORPOCALDAS, en la actualidad se encuentra en proceso de realizar las averiguaciones pertinentes con la parte técnica del proyecto de AEROCAFE, con el propósito de conocer cuáles son las medidas en materia de obras de estabilización a realizar en el talud afectado, ya que la pista del aeropuerto se*

encuentra cercana al proceso de inestabilidad.”¹⁴

- Resolución No. 927 de 2010 (13 de julio) por la cual el Alcalde de Palestina solicita desalojar inmediatamente las viviendas ubicadas en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª del sector “La Bomba”, del municipio de Palestina. Se destaca:

“(…)

A. La Secretaria de Planeación recomienda llevar a cabo todas las gestiones administrativas para darle solución definitiva a este caso, dentro de las cuales se encuentra, la toma de decisiones y asignación de responsabilidades de las entidades e instituciones como Alcaldía Municipal, Asociación Aeropuerto del Café, CORPOCALDAS y EMPOCALDAS, con el fin de generar soluciones directas.

B. Realizar evacuación de manera inmediata de las personas que viven en este sector por la alta vulnerabilidad de las viviendas y la posibilidad de fallo de la estructura de soporte de estas.

C. Que para llevar a cabo la reubicación de las personas o grupos familiares, el municipio les otorga la posibilidad de tres (3) meses de arriendo hasta que se identifique y se mitigue el riesgo de la zona antes mencionada.

D. Es necesario realizar un estudio completo identificando el verdadero problema e identificando el tratamiento para estabilizar el sector, para lograr mitigar el riesgo de las viviendas.

E. Se debe realizar el cerramiento respectivo de la zona con el fin de evacuar el sector de todo tipo de actividad y evitar acelerar el proceso de asentamiento generado en este lugar.

En mérito de lo expuesto:

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO.- Solicitar el DESALOJO INMEDIATO de las viviendas del sector de la calle 4ª, a los señores OCTAVIO HURTADO CARDONA identificado con cédula de ciudadanía No. 1.328.585, propietario de las viviendas No. 4- 04, 7-13, 7-17, el señor ROMULO SANTOFIMIO identificado con cédula de ciudadanía No. 4.490.027 propietario de la vivienda No. 7-23 y 7-27, el señor GONZALO SANTOFIMIO identificado con cédula de ciudadanía No. 14.455.093 ocupante de un taller en espacio público del municipio de Palestina; para salvaguardar la integridad humana y mitigar el alto grado de vulnerabilidad de los grupos de familias y personas de este sector localizado en la zona urbana, del municipio de Palestina.

ARTICULO SEGUNDO.- Realizar evacuación de manera inmediata de las personas que viven en este sector por la alta vulnerabilidad de las viviendas y la posibilidad de fallo de la

¹⁴ Cuaderno 5, Folios 9 al 13

estructura de soporte de estas.

ARTICULO TERCERO.- Realizar un estudio completo identificando el verdadero problema e identificando el tratamiento para estabilizar el sector, para lograr mitigar el riesgo de las viviendas.

ARTICULO CUARTO.- Realizar el cerramiento respectivo de la zona con el fin de evacuar el sector de todo tipo de actividad y evitar acelerar el proceso de asentamiento generado en este lugar.

ARTICULO SEXTO.- Control y vigilancia: El Comité Local de Emergencias del municipio de Palestina ejercerá la vigilancia y control durante la evaluación y ejecución de los estudios y obras complementarias.

(...)"¹⁵

- Catorce (14) fotos, sin fecha, en las que se observan edificaciones de ladrillo sobre un terreno que presenta deslizamientos por movimientos de tierra. Se observa que frente a las fachadas se han desprendido porciones de tierra generando taludes, los cuales están cubiertos con plásticos negros. Asimismo, se observa un muro de contención cerca de las edificaciones, el cual se encuentra fracturado¹⁶.

5.2. Precisión Preliminar

Sea lo primero advertir que mediante sentencia de 27 de julio de 2010 el Tribunal Superior del Distrito de Manizales (Sala de Decisión Civil - Familia), conoció en segunda instancia de una demanda, en ejercicio de la acción de tutela, por los mismos hechos de la presente acción popular.

En dicha oportunidad, el Tribunal tuteló como mecanismo transitorio el derecho a la vida de los demandantes de la siguiente manera:

“ En virtud de lo expuesto, la Sala de Decisión Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución, REVOCA el fallo de cuatro (4) de junio de dos mil diez (2010), proferido por el Juzgado Promiscuo de Familia de Chinchiná, Caldas, dentro de la acción de tutela promovida por los señores Claudia Leonora Hurtado Gutiérrez, Ana Teresa Gutiérrez Puerta, Sonia Santofimio Saaverdra y Rómulo Santofimio Saavedra, en contra del municipio de Palestina (Caldas). EMPOCALDAS, CORPOCALDAS y Aeropuerto de Palestina, y en su lugar, TUTELA de manera TRANSITORIA el derecho a la vida, por

¹⁵ Cuaderno 5, Folios 29 a 31

¹⁶ Cuaderno 6, Folios 693 a 697

las razones expuestas, por consiguiente, ORDENA al municipio de Palestina que proceda a la reubicación de los accionantes en otras viviendas, mientras se decide de fondo sobre la acción popular, o hasta un periodo de cuatro meses, en caso de que los accionantes no promuevan dicha acción.

Se advierte a los accionantes, que la orden aquí dada perderá vigencia en los cuatro meses siguientes, en caso de no ejercer la acción popular.”

Ahora bien, esta Sala ha reconocido la factibilidad de que unos mismos hechos puedan generar simultáneamente vulneración de derechos fundamentales y afectación, amenaza o vulneración de derechos colectivos; y en este sentido ha precisado que en ese evento procede examinarlos tanto por la vía de acción popular como de acción de tutela.

Para citar un ejemplo, mediante sentencia de 17 de febrero de 2005¹⁷ (M.P. Camilo Arciniegas Andrade), esta Sección decidió la acción popular interpuesta para la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, con ocasión del derrame de petróleo en la Bahía de Tumaco; hechos que habían sido examinados por la Corte Constitucional, al decidir mediante sentencia T-574 de 1996¹⁸ (M.P. Alejandro Martínez Caballero) la acción de tutela interpuesta por los pescadores de Salahonda, por la afectación de su derecho fundamental a la “libertad de oficio”.

Igualmente, en un pronunciamiento reciente, mediante sentencia de 21 de octubre de 2010¹⁹, ésta Sala decidió la acción popular interpuesta para la protección de los derechos colectivos a la libre competencia económica y a la moralidad administrativa, con ocasión de la asignación hecha por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de un contingente de 3.000 toneladas a 5 empresas, y de uno de 4.000 toneladas a la empresa FRIGO CARGO INTERNACIONAL LTDA; hechos que habían sido examinados con anterioridad por la misma Sección, al decidir mediante sentencia de 3 de diciembre de 2004²⁰ (M.P. Camilo Arciniegas Andrade) la acción de tutela interpuesta por

¹⁷ Sentencia de 17 de febrero de 2005, Rad.: 25000-23-24-000-2001-00014-01, Actores: Raúl Vivas Angulo, Olegario Torres Vásquez, Horacio Jaramillo y Lucas Murillo Rivera, M.P. Camilo Arciniegas Andrade.

¹⁸ Sentencia T 574 de 1996, Actores: Pescadores de Salahonda, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁹ Sentencia de 21 de octubre de 2010, Rad.: 250002324000200400607 01, Actor: Distribuidora de Pescados y Mariscos de la Sabana S.A., M.P. María Claudia Rojas Lasso.

²⁰ Sentencia de 3 de diciembre de 2004, Rad: 25000232700020040079401, Actora: Comercializadora Bensur E.A.T., M.P. Camilo Arciniegas Andrade.

Comercializadora Bensus E.A.T., por la afectación de su derecho fundamental a la igualdad.

Ahora, en el presente caso, pasa la Sala a estudiar la presunta afectación de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente presuntamente vulneradas por parte del municipio de Palestina, EMPOCALDAS, la Asociación Aeropuerto del Café, CORPOCALDAS y la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Caldas.

5.3. Problemas Jurídicos

Corresponde a la Sala determinar si las entidades demandadas violan los derechos colectivos invocados debido a que en el sector denominado “La Bomba”, ubicado en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª, se presenta un asentamiento del suelo que ha generado inestabilidad en el terreno y el rompimiento de las redes de alcantarillado, tuberías y andenes, poniendo en peligro las viviendas y los establecimientos allí construidos.

Del material probatorio allegado al proceso, se advierte que existe un asentamiento del suelo en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª, del sector “La Bomba”, ubicado en el municipio de Palestina, que ha generado inestabilidad en el terreno, poniendo en peligro las viviendas y los establecimientos allí construidos. En efecto, de la inspección judicial realizada el 12 de julio de 2011²¹, en la que el Magistrado advirtió la existencia de agrietamientos en la vía; y de las quince (15) fotografías²² tomadas en esta diligencia en las que se observa un talud en cuya parte superior se encuentran edificaciones que presentan desprendimientos del suelo sobre el cual están construidas, la Sala constata que se presenta un asentamiento del suelo que ha generado inestabilidad en la zona y como consecuencia se ha desprendido el suelo sobre el cual están construidas las viviendas y establecimientos de los accionantes.

Igualmente, del peritazgo realizado por el ingeniero Germán Robledo Jaramillo el 13

²¹ Cuaderno 3, Folios 1 a 5

²² Cuaderno 3, Folio 5

de julio de 2011²³, en el que afirma que el proceso de hundimiento presentado en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª del sector de “La Bomba” en el municipio de Palestina, es consecuencia de un movimiento rotacional de tierra originado por la ruptura de las redes de acueducto y alcantarillado; y de la respuesta al derecho de petición presentado por la señora Claudia Leonora Hurtado, de 3 de agosto de 2009²⁴, en la cual CORPOCALDAS informa que la reactivación de la problemática de inestabilidad en el sector ocasionó asentamientos de terreno que provocaron daños en las redes de acueducto y alcantarillado empeorando las condiciones del área, la Sala advierte que las inestabilidades que se presentan en la zona descrita han roto las redes de alcantarillado, tuberías y andenes, poniendo en peligro las viviendas y los establecimientos allí construidos, que amenazan con derrumbarse.

Así las cosas, pasa la Sala a determinar si existe responsabilidad de las entidades demandadas por las conductas referidas.

Responsabilidad de EMPOCALDAS

Encuentra la Sala que EMPOCALDAS viola los derechos colectivos invocados, por cuanto el rompimiento de las redes de acueducto y alcantarillado en el sector de “La Bomba” en el municipio de Caldas, agravó el problema de inestabilidad del terreno ubicado en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª, del municipio de Palestina. Lo anterior se evidencia del peritazgo realizado por el ingeniero Germán Robledo Jaramillo el 13 de julio de 2011²⁵, en el que afirma que el proceso de hundimiento presentado en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª, es consecuencia de un movimiento rotacional de tierra originado por la ruptura de las redes de acueducto y alcantarillado; así como de la respuesta al derecho de petición presentado por la señora Claudia Leonora Hurtado, de 3 de agosto de 2009²⁶, en la que CORPOCALDAS informa que los movimientos de terreno en la zona descrita han afectado gravemente las redes de acueducto y alcantarillado, empeorando las condiciones del área.

Para la Sala resulta inexcusable que EMPOCALDAS no haya tomado acciones oportunas y eficaces para solucionar la problemática que afecta a la comunidad

²³ Cuaderno 4

²⁴ Cuaderno 5, Folios 9 a 13

²⁵ Cuaderno 4

²⁶ Cuaderno 5, Folios 9 al 13

que habita en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª, del sector “La Bomba”, pues como empresa de servicios públicos, le corresponde realizar el mantenimiento y la reparación de las redes públicas de acueducto y alcantarillado.

En efecto, el artículo 22 del Decreto 302 de 2000²⁷ (25 de febrero) dispone que: *“la entidad prestadora de los servicios públicos está en la obligación de hacer el mantenimiento y reparación de las redes públicas de acueducto y alcantarillado.”*

Responsabilidad del municipio de Palestina

Por otro lado, encuentra la Sala que el municipio de Palestina viola los derechos colectivos invocados, pues no ha adoptado acciones idóneas para solucionar la problemática de inestabilidad del terreno, lo cual mantiene latente la posibilidad de que ocurra un desastre en la zona.

Si bien la entidad solicitó a CORPOCALDAS la elaboración de estudios y apoyo para ejecutar las obras necesarias a fin de superar la situación que se padece en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª, del sector “La Bomba”, lo cierto es que no se logró constatar que la entidad hubiera realizado obras idóneas que permitieran solucionar de manera efectiva el problema de inestabilidad en el sector.

En este sentido, para la Sala es reprochable que el municipio de Palestina no haya tomado acciones oportunas y eficaces para solucionar la problemática que afecta a la comunidad que habita en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª, del sector “La Bomba”, pues según lo dispone el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 es obligación del municipio promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal.

En efecto, los numerales 76.5 y 76.9 del mismo artículo disponen que es obligación del municipio *“coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio; prevenir y atender los desastres en su jurisdicción y, adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.”*

²⁷ Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

Responsabilidad de CORPOCALDAS

A su turno, la Sala advierte que CORPOCALDAS viola derechos colectivos, pues no ha adelantado, en coordinación con el municipio de Palestina, las actividades de control de desastres que permitan detener la inestabilidad y consecuente deslizamiento de tierra en el sector. En efecto, del Oficio de CORPOCALDAS dirigido al Gerente (E) de la Asociación Aeropuerto del Café, de 11 de octubre de 2010²⁸, en que la Corporación informa que no puede adelantar las acciones tendientes a solucionar la problemática en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª, del sector “La Bomba”, pues no cuenta con el personal, ni los elementos técnicos, logísticos y operativos necesarios, la Sala observa que la entidad no ha adoptado medidas idóneas y eficaces para solucionar la problemática que padece el sector “La Bomba”.

A estos efectos, debe destacarse que de conformidad con lo previsto en el artículo 31, numeral 23 de la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales deben *“Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación.”*

Adicionalmente, encuentra la Sala importante advertir que el muro construido por la entidad para procurar la contención de los deslizamientos se hizo sin los estudios suficientes para detener definitivamente la inestabilidad en el terreno, tal y como se desprende del testimonio rendido por Jhon Jairo Chisco el 11 de julio de 2011²⁹, en el que afirma que el muro construido por la entidad para procurar la contención de los deslizamientos no fue realizado con base en un estudio detallado que permitiera adoptar la medida más óptima para corregir el problema.

Responsabilidad de la Asociación Aeropuerto del Café

²⁸ Cuaderno 3, Folios 6 al 7

²⁹ Cuaderno 2

La Sala advierte que el Tribunal Administrativo de Caldas erró al condenar a la Asociación Aeropuerto del Café a realizar los estudios técnicos necesarios para determinar las causas del problema de asentamiento del suelo en el sector de “La Bomba”, pues la mera coincidencia de la fecha en la que se reactivó la problemática de hundimiento en el sector de La Bomba con aquella en la que se iniciaron las obras del Aeropuerto, no es suficiente para tener por probada la violación de derechos colectivos.

De hecho, la Sala constata que las obras de construcción del aeropuerto no incidieron en la inestabilidad presentada en la carrera 4ª, entre calles 7ª y 8ª del sector de “La Bomba” tal y como lo advirtió el ingeniero Germán Robledo Jaramillo en el peritazgo realizado el 13 de julio de 2011³⁰, cuando afirmó que ello no era posible debido a que las obras en cercanía al aeropuerto se iniciaron a una distancia mayor a 100 metros de la zona afectada.

Así las cosas, la Sala modificará la sentencia apelada, en el sentido de exonerar a la Asociación Aeropuerto del Café, por no encontrar probada la vulneración de los derechos colectivos invocados.

Responsabilidad de la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Caldas

En un mismo sentido, la Sala exonerará a la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Caldas, pues no encontró probada la violación de derechos colectivos que se le endilgó a la entidad.

Resta entonces por analizar si hay lugar a disponer medidas adicionales para la protección y seguridad de las familias que conforme consta en la Resolución No. 927 de 2010 (13 de julio) fueron desalojadas, a saber los señores OCTAVIO HURTADO CARDONA, ROMULO SANTOFIMIO y GONZALO SANTOFIMIO, con miras a salvaguardar su integridad y mitigar el alto riesgo en que se encuentran las viviendas por la situación fáctica de que se ha dado cuenta en paginas precedentes.

³⁰ Cuaderno 4

Ello, por cuanto uno de los accionantes, la señora Claudia Eleonora Hurtado en su apelación indica que el fallo del Tribunal no tuvo en cuenta que quienes han sido desalojados tienen que asumir el pago de servicios públicos de las viviendas que tuvieron que abandonar y de aquellas en las que fueron reubicados.

En este sentido, considera la Sala importante señalar que según el artículo 56 de la Ley 9 de 1989³¹ al alcalde le compete *“levantar, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda y reubicarán a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial.”*

Así las cosas, se pone de presente que si bien la Resolución No. 927 de 2010 (13 de julio) ordenó el desalojo inmediato de las viviendas propiedad de los señores OCTAVIO HURTADO CARDONA, ROMULO SANTOFIMIO y GONZALO SANTOFIMIO, esto no exonera de las obligaciones del municipio para con las personas que tuvieron que dejar las viviendas de su propiedad, pues el desalojo sin reubicación de los afectados agrava la problemática social de éstas personas y desconoce el derecho que tienen a una subsistencia digna, por cuanto tienen que asumir costos adicionales en materia de servicios y de arrendamiento a causa del desalojo.

En este sentido, se ordenará a la empresa de servicios públicos EMPOCALDAS suspender la prestación del servicio de agua y alcantarillado y al municipio de Palestina otorgar un subsidio de arrendamiento entre tanto se efectúan los estudios y obras correspondientes para el asentamiento del terreno, de conformidad con las normas previstas para el otorgamiento de subsidios a personas desplazadas, a saber los artículos 11 y 14³² del Decreto 951 de 2001³³,

³¹ Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

³² Artículo 11. [Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 2100 de 2005](#). Subsidio al arrendamiento. Para el caso de la población desplazada, el subsidio familiar de vivienda podrá otorgarse para el pago del arrendamiento de un inmueble, dentro de las condiciones establecidas por este decreto, en cuyo caso este se pagará en instalamentos, durante un plazo máximo de 24 meses.

Los cánones se pagarán semestralmente de manera anticipada, directamente al propietario del inmueble, por parte de las entidades otorgantes del subsidio. El Ministerio de Desarrollo de

que se aplicarán por analogía debido a la condición de vulnerabilidad en que se encuentran las familias que fueron desalojadas de sus viviendas, sin previa reubicación.

En caso de que los estudios concluyan la imposibilidad de mitigar el riesgo de deslizamiento en la zona, el municipio de Palestina deberá proceder a la reubicación definitiva de las familias desalojadas mediante Resolución No. 927 de 2010 (13 de julio).

Por otro lado, debe la Sala determinar si es dable conceder a los actores el incentivo económico a que hace referencia el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

A estos efectos, se tiene que el artículo 39 precitado dispone que el demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales. Sin embargo, advierte la Sala, que el Congreso de la República derogó dicha disposición mediante el artículo 1° de la Ley 1425 de 2010 (29 de diciembre)³⁴.

Frente a la norma que consagraba el incentivo, la Sección Primera ha considerado que es de carácter sustancial; de ahí que si el derecho colectivo se ampara en virtud de la actividad desplegada por el actor, éste tiene derecho al mismo, siempre y cuando la demanda se haya incoado con anterioridad a la promulgación de la Ley 1425 de 2010 (29 de diciembre), éste no haya renunciado expresamente al mismo, no se haya demostrado que el hecho que la motivó fue superado por razones distintas a la interposición de la acción, ni se haya amparado el derecho exclusivamente en razón a la actuación probatoria oficiosa del juez en segunda instancia.

Solidaridad y la Red de Solidaridad Social implementarán mecanismos de control sobre la administración y ejecución de recursos para arrendamiento.

Artículo 14. [Modificado por el Decreto Nacional 2675 de 2005](#) , [Modificado por el art. 5, Decreto Nacional 4911 de 2009](#), [Modificado por el art.1, Decreto Nacional 4729 de 2010](#). Valor del subsidio. Para la población desplazada el valor del subsidio de vivienda será el siguiente:

(...)

3. Arrendamiento: Hasta de 12,5 salarios mínimos mensuales vigentes.

Los recursos del subsidio de vivienda para población desplazada serán entregados al oferente, vendedor o arrendador, una vez se demuestre el cumplimiento de las condiciones establecidas para el efecto por las entidades otorgantes

³³ Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.

³⁴ Diario Oficial N° 47.937 de 2010 (29 de diciembre)

Recientemente, en un caso análogo, esta Sección otorgó el incentivo al actor de una acción popular interpuesta antes de la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010. Al respecto en dicha providencia se señaló:

“Comoquiera que en el caso sub examine la demanda se presentó ante el Tribunal Administrativo de Casanare el 8 de septiembre de 2010, conforme consta a folio 1 del expediente, esto es, antes de entrar en vigencia la Ley 1425 de 29 de diciembre de 2010, la misma no resulta aplicable, razón por la que la Sala procede a estudiar la viabilidad de conceder o no el incentivo reclamado por el actor.

De acuerdo con el material probatorio obrante en el expediente, la Sala encuentra que, en efecto, existió vulneración de los derechos colectivos alegados por el actor, situación ratificada por la entidad accionada en la audiencia de pacto de cumplimiento llevada a cabo el 11 de febrero de 2011, en la que se comprometió a realizar las obras necesarias, con el fin de que cesara dicha trasgresión, es decir, que la acción bajo examen fue determinante para la protección de los derechos invocados en la demanda, por lo que, en consecuencia, se le debe reconocer el incentivo señalado en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, en cuantía de seis (6) salarios mínimos legales vigentes, a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro, suma que fue aceptada por las partes en la audiencia de pacto de cumplimiento, como se precisó anteriormente.

Lo precedente impone a la Sala revocar el numeral 4° de la sentencia apelada, que niega el incentivo para, en su lugar, concederlo en la cuantía señalada.”³⁵ (Se resalta)

Ahora bien, en el caso objeto de estudio es dable conceder el incentivo a los demandantes, pues i) los actores presentaron la demanda el 19 de agosto de 2010, cuando todavía no había entrado en vigencia el artículo 1° de la Ley 1425 de 2010; ii) no renunciaron expresamente al mismo, y iii) la protección de los derechos colectivos invocados se debió a la interposición de su acción.

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

FALLA:

1°. MODIFICASE la sentencia apelada, la cual quedará así:

1°. DECLARANSE probadas las excepciones de falta de legitimación por pasiva, propuestas por el Departamento de Caldas y la Asociación Aeropuerto del Café.

2°. DECLARASE que el municipio de Palestina (Caldas), CORPOCALDAS y EMPOCALDAS son responsables de la violación de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

4°. ORDENASE al municipio de Palestina, a CORPOCALDAS y a EMPOCALDAS, que en forma armónica y coordinada, dentro del término de cinco (5) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, adelanten un estudio técnico que permita determinar las causas del fenómeno que se presenta en la carrera 4ª con calles 7ª y 8ª del sector "La Bomba" en el municipio de Palestina, así como las acciones u obras necesarias para estabilizar el terreno.

Asimismo, dentro de los cinco (5) meses siguientes a la presentación del estudio, el municipio de Palestina, CORPOCALDAS y EMPOCALDAS deberán ejecutar las obras necesarias para la estabilización del terreno.

5°. CONCEDASE un subsidio económico de conformidad con los artículos 11 y 14 del Decreto 951 de 2001 las normas del para pago de arrendamiento y servicios públicos en las viviendas que temporalmente habitan los señores OCTAVIO HURTADO CARDONA, ROMULO SANTOFIMIO y GONZALO SANTOFIMIO, hasta tanto se realicen las obras necesarias para estabilizar el terreno.

6°. En caso de que el riesgo no sea mitigable ORDENESE al municipio de Palestina reubicar a las familias de los señores OCTAVIO HURTADO CARDONA, ROMULO SANTOFIMIO y GONZALO SANTOFIMIO en viviendas que tengan las condiciones mínimas de

³⁵ Sentencia de 11 de agosto de 2011, Rad.: 8500123310002010 0013101, Actor: Sebastian Camilo Mesa Hernández; M.P. María Elizabeth García González

infraestructura y servicios públicos para asegurar que puedan habitar en condiciones dignas.

7°. ORDENASE a EMPOCALDAS suspender la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado en las viviendas.

8°. CREASE un Comité de Verificación, que asegure la eficaz implementación de las ordenes impartidas en este fallo, conformado por un representante de el municipio de Palestina, CORPOCALDAS y EMPOCALDAS, un delegado de la Procuraduría y los actores populares, quien deberá informar bimensualmente al Tribunal sobre las decisiones y acciones que se tomen y realicen al respecto

9°. FIJASE como incentivo, a favor de los actores, de conformidad con lo señalado en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, la suma correspondiente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año 2012, los cuales deberán pagar solidariamente el municipio de Palestina, CORPOCALDAS y EMPOCALDAS, dentro del término de un (1) mes, contado a partir de la ejecutoria de este fallo.

2°. En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ
Presidenta

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

