

**PROTECCION DEL ESPACIO PUBLICO - Obligación del estado de salvaguardar, recuperar y vigilar la franja de terreno circundante a la ribera de los ríos / VULNERACION DE DERECHOS COLECTIVOS A CASUSA DE LA INDEBIDA OCUPACION DE LA ZONA DE RONDA DEL RIO SOACHA - Responsabilidad del Municipio de Soacha. Obligación de reubicar las viviendas que se encuentran en la zona afectada.**

El actor atribuye al Municipio de Soacha la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia de un equilibrio ecológico, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, con ocasión de los problemas de constante inundación que presenta el barrio Llano Grande, ubicado en la zona de ronda del Río Soacha... Al tenor de lo dispuesto en el artículo 82 de la Carta Política, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular... La franja de terreno circundante a la ribera de los ríos es considerada como espacio público, cuya protección, recuperación y vigilancia corresponde al Estado, quien debe reivindicar cualquier invasión u ocupación que de ellas se haga sin autorización alguna, lo cual le está atribuido concretamente a los Municipios... Debe la Sala precisar que si bien en el proceso obran pruebas que permiten concluir que el Municipio de Soacha y la CAR de Cundinamarca no han sido ajenas a la problemática del barrio Llano Grande, del análisis de los supuestos fácticos planteados en la demanda a la luz de las normatividad previamente referida y el acervo probatorio, se puede concluir la responsabilidad del Municipio de Soacha por la vulneración de los derechos colectivos en mención, como consecuencia de la indebida ocupación de la zona de ronda del río. En efecto, resultan evidentes las precarias condiciones de salubridad en la zona, mismas que se agudizan en temporada de lluvias, período en el cual el nivel del río aumenta arrastrando a su paso todo tipo de desechos, inundando las viviendas aledañas y ocasionando graves problemas sanitarios, pues éstas se convierten en foco de infecciones y enfermedades, situación que conlleva no solo al desconocimiento de derechos colectivos sino de los derechos fundamentales de la población... En ese orden de ideas, es del caso ordenar al Municipio de Soacha que de manera inmediata, inicie las actuaciones necesarias para poner en marcha el plan de reubicación de las viviendas que habitan la zona afectada, teniendo como referencia el resultado que arrojó el censo adelantado por el dicho ente territorial con ocasión del fallo apelado, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la ley para las zonas de alto riesgo y áreas de ronda de corrientes hídricas.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 82 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 88 / LEY 9 DE 1989 - ARTICULO 5 / CODIGO DE RCURSOS NATURALES - ARTICULO 80 / DECRETO 1504 DE 1998 / LEY 9 DE 1989 - ARTICULO 56 / LEY 9 DE 1989 - ARTICULO 69 / LEY 715 DE 2011 - ARTICULO 76 / LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 42 PARAGRAFO 2 / LEY 1450 DE 2011 - ARTICULO 211 PARAGRAFO 2 / LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 31 / LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 19 / LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 20 / LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 23

**NOTA DE RELATORIA:** Respecto del pago de perjuicios en acciones populares, ver sentencia de esta Corporación, del 31 de agosto de 2006, C.P. Camilo Arciniegas Andrade, exp. 2001-01472.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

## SECCION PRIMERA

**Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.**

Bogotá, D.C., seis (6) de noviembre de dos mil catorce (2014)

**Radicación numero: 25000-23-24-000-2011-00573-01(AP)**

**Actor: LUIS FERNANDO LOPEZ PERALTA**

**Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA - CUNDINAMARCA Y OTRO**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la apoderada del **MUNICIPIO DE SOACHA**, contra la sentencia proferida el 25 de julio de 2013 por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA – SUBSECCIÓN “A”**, que accedió a las pretensiones del actor popular, en los siguientes términos:

*“Primero: AMPÁRENSE los derechos colectivos i) al goce del espacio de un ambiente sano (sic), y ii) existencia de un equilibrio ecológico, ii) goce del espacio público y la defensa de los bienes de uso público, de los habitantes del barrio Llano Grande del municipio de Soacha, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, y en consecuencia ORDÉNASE, al Alcalde Municipal de Soacha, que:*

*1) Dentro de los 15 días siguientes a la notificación de este fallo, inicie el desarrollo de un Plan a Corto Plazo de Reubicación de las viviendas que se encuentran invadiendo la ronda hídrica de protección del río Soacha, previa realización de un censo de las familias residentes en las unidades de vivienda ubicadas en dicha ronda, cuya información deberá ser verificada y depurada mediante la revisión de la situación particular de cada una de las personas, a fin de determinar la acreditación de la necesidad de su reubicación, con la colaboración del Consejo Municipal de gestión del Riesgo de Desastres y la CAR, en lo correspondiente a sus competencias, en la planificación y adelanto de ese proceso, plan que deberá ejecutarse en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la formulación del plan.*

2) *En el término de 15 días contados a partir de la notificación de este fallo el Municipio en cabeza del Alcalde con el acompañamiento del PERSONERO Municipal de Soacha y de la CAR deberá verificar las condiciones actuales del Río Soacha, produciendo el respectivo informe y dentro de los tres (3) meses siguientes realizar y ejecutar el proceso contractual para el restablecimiento de la cuenca hidráulica del cauce del Río Soacha.*

3) **ORDÉNASE**, *conformar el comité de verificación de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, integrado por la Magistrada Ponente, un Delegado del Ministerio Público, uno de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, uno del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, el Alcalde Municipal y el actor popular, comité que hará seguimiento de la planificación y ejecución del Plan de Reubicación ordenado, hasta el asentamiento definitivo de todas las personas en un terreno del municipio seguro.*

4) **ÍNSTASE** *a la CAR para que mantenga el cumplimiento del documento técnico para la ordenación y manejo de la cuenca del Río Soacha.*

**Segundo:** *Sin costas en la instancia”.*

## **I – ANTECEDENTES**

I.1. El señor **LUIS FERNANDO LÓPEZ PERALTA**, en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Carta Política, desarrollado por la Ley 472 de 1998, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, contra el **MUNICIPIO DE SOACHA** y **LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA**, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, para lo cual formuló las siguientes pretensiones:

*“Respetuosamente le solicito al Señor Juez, que una vez probados los hechos anteriormente relacionados se declare que:*

*1. Que la Alcaldía Municipal de Soacha, es responsable por su conducta omisiva de la compleja situación que vive actualmente la comunidad del barrio Llano grande de este municipio.*

*2. Que los problemas de salubridad pública, deterioro del medio ambiente, abandono de los recursos hídricos, causando grave afectación a la fuente de agua representa Soacha, encontrándose hoy día en las condiciones más deplorables, es responsabilidad exclusiva de las dependencias de la administración municipal que cuenta con la competencia para intervenir y dar solución ágil y eficaz.*

*3. De igual manera se debe comprometer a la Corporación Autónoma Regional quien de acuerdo a la preceptiva legal es el máximo ente rector, vigilante de la protección del medio ambiente en el municipio, suprema autoridad ambiental que realmente pareciera no existir pues su intervención ha sido prácticamente nula en la situación que nos ocupa.*

*4. Se concede la acción popular y se protegen los derechos y se protegen los derechos colectivos con que contamos todos los ciudadanos, como es disfrutar de una cotidianidad armoniosa y al goce de un ambiente sano.*

*5. La Administración Municipal debe realizar el dragado bajo las especificaciones técnicas necesarias con el propósito de solucionar este problema, así como la Secretaría de Salud intervenir sin dilación alguna frente a los problemas de salubridad expuestos.*

*Manteniendo el nivel de regularidad que solo puede generar, un seguimiento constante devenido de la intervención integral del asunto sub judice por parte de la Alcaldía Municipal.*

*6. La accionada debe ser condenada en costas y multas de ley”.*

## **1.2. LOS HECHOS**

Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

2.1. Debido a los problemas de constante inundación que presenta el barrio Llano Grande del Municipio de Soacha, los habitantes del sector de manera reiterada han solicitado al Alcalde Municipal dar solución a dicha situación.

2.2. Mediante oficio de 22 de febrero de 2010, un integrante del Comité de Salud de la JAC del barrio Llano Grande, presentó solicitud a la Secretaría de Salud del Municipio de Soacha a fin de que se diera solución oportuna a las condiciones de salubridad que perturban el ambiente sano, sin embargo al momento de presentar la demanda la entidad no había emitido pronunciamiento alguno.

2.3. La situación del barrio Llano Grande es de amplio conocimiento de la opinión pública, constituyéndose en un hecho notorio.

2.4. El desbordamiento del río Soacha obedece a la acumulación de aguas, residuos, basuras, escombros y demás desechos, producto de la no realización de dragado del río, actividad que compete tanto a la Secretaría de Infraestructura, Valorización y Servicios Públicos Domiciliarios, como a la Secretaría de Planeación Municipal.

## **II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**II.1. La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR CUNDINAMARCA** a través de apoderado, contestó la demanda oponiéndose a sus pretensiones con fundamento en los siguientes argumentos:

Afirmó que la entidad no ha vulnerado los derechos colectivos invocados por el actor, pues cuando a finales del año 2011 e inicios del 2012 se presentó la ola invernal, en ejercicio de sus funciones legales, realizó una evaluación de la situación, para lo cual expidió el informe técnico núm. 0259 de 31 de mayo de 2011, en donde además de quedar consignadas las medidas adelantadas por la CAR, consistentes en el dragado de 350 metros del cauce del río Soacha, se estableció que el barrio Llano Grande se encuentra asentado en la ronda del río, es decir, dentro de los 30 metros de protección que establece el Código de Recursos Naturales y el POT Municipal.

Indicó que el 6 de octubre de 2010, suscribió el contrato 311 con la Unión Temporal Mantenimiento Hidráulico Cundinamarca, con el objeto de ejecutar obras en sectores críticos afectados por inundaciones en la jurisdicción de la CAR, dentro de los cuales estaba el río Soacha y el barrio Llano Grande.

Adujo que de acuerdo con los artículos 23,30 y 31 de la Ley 99 de 1993, no corresponde a la CAR solucionar los problemas sociales que se presenten en un determinado municipio, función que es propia de los alcaldes y concejos municipales.

Precisó que si bien existe una función concurrente entre el municipio, la gobernación y la CAR, establecida en los artículos 64, numeral 6, 65, numeral 10,

31, numeral 19, de la Ley 99 de 1993, corresponde al municipio por su inmediatez, dar solución a la problemática planteada.

A su juicio, se debe separar lo relacionado con la administración y manejo de los recursos naturales renovables a cargo de la CAR, de lo relativo al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, creado mediante la Ley 46 de 1998, e integrado por todo tipo de autoridades nacionales, departamentales, regionales y locales, a fin de prevenir y atender situaciones de desastre.

En ese orden de ideas, solicitó denegar las pretensiones del actor popular, como quiera que se encontraba demostrado que la entidad no había vulnerado derecho colectivo alguno.

**II.2. El MUNICIPIO DE SOACHA**, a través de apoderado judicial, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de la demanda argumentando que carece de fundamento fáctico y jurídico.

Propuso como excepciones *“la ausencia de vulneración de los derechos colectivos, la falta de prueba del daño causado, la actuación de la Administración”* ante los problemas ocasionados por la ola invernal para la época de los hechos expuestos en la demanda.

Adujo que el actor popular omitió indicar los actos u omisiones, con los cuales la Administración Municipal había incurrido en la transgresión alegada. Además, en el caso concreto, para superar la crisis generada por la ola invernal, la Alcaldía de Soacha presentó ante Colombia Humanitaria el proyecto de **“ADECUACIÓN HIDRÁULICA DE CAUCE DEL RÍO SOACHA EN EL TRAMO COMPRENDIDO ENTRE EL MURO DE LA LADRILLERA SANTAFR, BARRIO EL CARDAL Y AUTOPISTA SUR EN EL MUNICIPIO DE SOAHA DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA”**, el cual fue adjudicado mediante contrato núm. 514 de 31 de agosto de 2011, cuya terminación fue el 25 de noviembre de esa misma anualidad.

### **III.- AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

El 9 de abril de 2012 tuvo lugar la audiencia especial de que habla el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida por la ausencia de fórmulas de arreglo entre las partes.

#### **IV.- LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

Mediante sentencia de 25 de julio de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", accedió a las pretensiones del actor popular, al considerar que existía afectación del derecho colectivo al goce de un ambiente sano, pues las pruebas aportadas daban cuenta de las condiciones precarias en que viven los habitantes del barrio Llano Grande del Municipio de Soacha, debido a los olores nauseabundos, proliferación de roedores, zancudos, como pudo advertirse en los videos aportados por el actor. Las viviendas se vieron afectadas notablemente por el desbordamiento del Río Soacha, los habitantes debían transitar con sumo cuidado por el sector para evitar caer al agua que quedó estancada.

Lo anterior, permite concluir que la afectación es real, situación que no solo implicaba la vulneración del derecho al medio ambiente sano, sino de los derechos fundamentales de los residentes de la zona, especialmente de personas que gozan de protección constitucional especial, como son los niños y adultos mayores.

Así mismo, se configura la vulneración del derecho al equilibrio ecológico, como quiera que las actividades de dragado y limpieza del río, fueron insuficientes para restablecer el equilibrio quebrantado, y en consecuencia, para garantizar un medio ambiente sano en condiciones mínimas de higiene.

En cuanto a la indebida ocupación del espacio público, de las pruebas obrantes, más exactamente de la inspección judicial, se constató que no se cumple con la franja de protección del Río Soacha, puesto que las viviendas se encuentran en el área restringida catalogada además como de alto riesgo. Así entonces, el asentamiento de algunas viviendas de la comunidad de Llano Grande en la ronda del río implica la vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, en tanto que su destinación colectiva ha sido modificada, y por tal motivo dicha franja de territorio debe ser restituida, labor que está en cabeza del Alcalde Municipal, tal y como lo dispone el artículo 132 del Decreto 1355 de 1970.

Por consiguiente, como medida definitiva, el Municipio de Soacha debe iniciar gestiones de todo orden, incluidas las presupuestales, sin dilación alguna, para

adelantar la reubicación de quienes habitan en las inmediaciones del río Soacha a la altura del barrio Llano Grande, comenzando por la realización de un censo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, desde los hogares más expuestos al riesgo, a fin de recuperar el terreno ocupado, mantener la vigilancia sobre el mismo y evitar que sea utilizado nuevamente para la construcción de viviendas, o con fines no compatibles con la condición de alto riesgo que presenta la zona.

En cuanto al cauce del río, la Sala, apoyada en el dictamen pericial realizado en la inspección judicial, le corresponde a la CAR el manejo de la cuenca, y al Alcalde Municipal el inicio de las labores de adecuación hidráulica del cauce del río, que comprenden la limpieza mecánica de vallados y cauces de cuerpos de agua (retiro y disposición de sobrantes en sitios autorizados) para lo cual debe destinar los recursos presupuestales necesarios, previa verificación de las condiciones actuales del Río Soacha.

Por último, sobre la condena en costas, al no advertirse una acción temeraria o teñida de mala fe en el accionante, no hay lugar a condenarlo.

## **V.- FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN**

**V.1. EL MUNICIPIO DE SOACHA**, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, pues a su juicio, dicho fallo constituye una carga considerable para el ente territorial, teniendo en cuenta que la reubicación implica recursos, además el fallo ha generado la concepción que debe haber consentimiento de los habitantes del barrio Llano Grande sobre el lugar en que van a ser reubicados, y que adicionalmente deben ser indemnizados.

El demandante solicita que se realice el dragado y el mantenimiento en general del Río Soacha, y aunque dentro del plenario obran los contratos y actuaciones realizadas para tal fin, el Tribunal omitió su importancia y al respecto no se pronunció, haciendo parecer inoperante al Municipio frente a dicha situación, por lo que al amparar los derechos colectivos, hace figurar al ente territorial como el transgresor de los mismos.

Debe reconocerse la labor del Municipio de Soacha, teniendo en cuenta la incapacidad para abarcar tantos desastres.

En cuanto a la responsabilidad de la CAR, aduce que no es suficiente instar a dicha entidad, pues a ella compete la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente y recursos naturales renovables, así como el cumplimiento y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

La CAR también maneja un presupuesto, el cual debe verse ejecutado en el Municipio de Soacha, más cuando éste pagó en el año 2013, la suma de tres mil millones de pesos M/CTE (\$3.000.000.000) por concepto de tasa retributiva por vertimientos.

Esto no puede ser una labor exclusiva de la Administración Municipal, se requiere un comportamiento íntegro de los habitantes del sector. Se desborda el Tribunal cuando al hacer referencia al espacio público, establece que corresponde al Municipio de Soacha *“mantener la vigilancia sobre el mismo, y evitar que sea utilizado nuevamente para la construcción de vivienda (...)”*.

Por supuesto que existe una función de protección del medio ambiente, pero no es posible pensar en contratar vigilancia privada para cada ronda de río. La protección del medio ambiente es un asunto de todas las personas que habitamos un lugar en la tierra.

En el informe adjunto, la administración adelantó la identificación de los predios que están en la zona de ronda del río en el barrio Llano Grande, en total 33 predios; y advirtió que las viviendas ubicadas en el margen derecho del río no son susceptibles de verse afectadas por inundación, debido a la topografía que presenta la zona.

Las obligaciones que se generan para el municipio deben ser concretas, al igual que para los demás actores. Debe realizarse la entrega del inmueble al municipio en las condiciones físicas en que se encuentre, de existir alguna deuda del inmueble, el propietario deberá cancelarla, es decir, el bien debe estar libre de cualquier gravamen para proceder a la adjudicación de otro bien, circunstancias que se han presentado al dar cumplimiento a otros fallos.

Por último, solicito que se declare que con la reubicación de las 33 familias, se les está reparando integralmente y no hay lugar al reconocimiento de otros emolumentos por ningún concepto.

Con todo lo anterior, pido que se revoque la sentencia y en su lugar, se ordene concretamente la reubicación de los inmuebles identificados por la Secretaría de Planeación Municipal en el informe que se allega.

## **VI.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **VI.1. LAS ACCIONES POPULARES Y SU PROCEDENCIA**

Las acciones populares, previstas en el artículo 88 de la Carta Política y reguladas por la Ley 472 de 1998, se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio de los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas que hayan violado o amenacen violar tales derechos e intereses.

Se tienen, entonces, como supuestos sustanciales para su procedencia: A) Una acción u omisión de la parte demandada. B) Un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos e 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. Estos supuestos deben estar demostrados de manera idónea en el proceso.

### **VI.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El actor atribuye al Municipio de Soacha la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia de un equilibrio ecológico, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, con ocasión de los problemas de constante inundación que presenta el barrio Llano Grande, ubicado en la zona de ronda del Río Soacha.

Así las cosas, corresponde entonces a la Sala determinar si de acuerdo con los hechos descritos en la demanda, y con sujeción a las pruebas válidamente aportadas por las partes y recaudadas en la oportunidad procesal pertinente, le asistió razón al Tribunal al declarar responsable al Municipio de Soacha por la vulneración de los derechos colectivos invocados en la presente acción popular.

### VI.3. NORMATIVIDAD APLICABLE

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 82 de la Carta Política, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

El concepto de espacio público, ha sido definido en la Ley 9ª de 1989<sup>1</sup>, en los siguientes términos:

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

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

De acuerdo con lo anterior, la franja de terreno circundante a la ribera de los ríos<sup>2</sup> es considerada como espacio público, cuya protección, recuperación y vigilancia corresponde al Estado, quien debe reivindicar cualquier invasión u ocupación que de ellas se haga sin autorización alguna, lo cual le está atribuido concretamente a los Municipios.

A la par, el Decreto 1504 de 1998, por el cual se reglamenta el manejo de espacio público en los planes de ordenamiento territorial, establece el deber del Estado de

---

<sup>1</sup>“Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.

<sup>2</sup>Artículo 80 del Código de recursos naturales.

proteger la integridad del espacio público y su destinación al uso común, el cual ha de prevalecer sobre el interés particular. De manera que, los alcaldes y en general las autoridades administrativas, están investidos de facultades suficientes para lograr la restitución de los bienes de naturaleza pública.

Así entonces, el área en que se encuentran ubicadas las viviendas además de constituir espacio público, es una zona de riesgo, que de acuerdo con los artículos 56 y 69 de la precitada Ley 89, supone para los entes municipales, en cabeza de los respectivos alcaldes, las siguientes obligaciones:

***“Artículo 56.- Los alcaldes y el intendente de San Andrés y Providencia procederán a 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 sitio 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. Además, tomarán todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser ocupado para vivienda humana.***

*Se podrán adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante enajenación en los términos de la presente ley. Cuando se trata de una enajenación voluntaria directa, se podrá prescindir de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 13 de esta ley. Los inmuebles y mejoras así adquiridos podrán ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes. Adquirido el inmueble, pasará a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió.*

*Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios del alto riesgo rehúsan abandonar el sitio, corresponderá al alcalde o al Intendente de San Andrés y Providencia ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas. Esta orden se considerará, para todos los efectos, como una orden policiva en los términos del Código Nacional de Policía.*

*Las multas de que trata el numeral 9 del artículo 2° del Decreto Ley 78 de 1987 ingresarán al tesoro de la entidad que las hubiere impuesto y se destinarán para financiar los programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo.*

*Las autoridades que incumplieren las obligaciones que se les impone en el presente artículo incurrirán en el delito de prevaricato por omisión previsto en el artículo 150 del Código Penal, sin que respecto de ellos proceda el beneficio de excarcelación.*

**Artículo 69.-** Los Alcaldes Municipales, el del Distrito Especial de Bogotá y el Intendente de San Andrés y Providencia, de oficio, o a solicitud de cualquier ciudadano directamente o por conducto de la Personería Municipal, podrán iniciar las acciones policivas tendientes a ordenar la desocupación de predios y el lanzamiento de ocupantes de hecho cuando el propietario o su tenedor no haya incoado la acción a que se refieren la Ley 57 de 1905 y su Decreto Reglamentario 992 de 1930, siempre que la ocupación o los asentamientos ilegales se hayan efectuado, se estén llevando a cabo o que sea previsible determinar que se efectuarán, a juicio del Alcalde o Intendente, atenten o puedan presentar riesgo para la comunidad o cualquier ciudadano o vayan contra las normas de urbanismo y planeación de la localidad.

Los alcaldes y el Intendente o quienes hagan sus veces, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9° de la Ley 11 de 1986, podrán iniciar de oficio la acción a que se refiere el artículo anterior cuando se presenten ocupaciones de hecho o asentamientos ilegales en los cuales, de conformidad con los reglamentos de usos de suelos o las condiciones físicas del terreno, **no esté permitido adelantar construcciones**, no sean aptas para ello o de alguna forma presenten riesgo para la seguridad, la tranquilidad o la salubridad de la comunidad.

Las autoridades a que se refieren los artículos anteriores, al expedir las órdenes de desocupación o lanzamiento, podrán ordenar la demolición de los bienes que se hayan construido sin permiso de autoridad competente, así como también la ejecución de las obras de conservación o restauración del bien inmueble que se estimen necesarias.

Las obras que se disponga realizar de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo serán por cuenta del propietario del predio. En el evento [de] que éste no las ejecute en el plazo otorgado por el Alcalde, Intendente o quien haga sus veces, la Administración podría disponer su ejecución y el costo de las mismas, adicionado en un 10% por concepto de administración, se incluirá en las respectivas facturas del impuesto predial, pudiendo cobrarse por jurisdicción coactiva si es del caso.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará sin perjuicio de imposición de las sanciones a que se refiere el presente capítulo, así como también de las civiles y penales a que haya lugar.”

Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 715 de 2011, en materia ambiental compete a los municipios, entre otras las siguientes funciones:

**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:

(...)

#### *76.5. En materia ambiental*

*76.5.1. Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales.*

*76.5.2. Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.*

*76.5.3. 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.*

*76.5.4. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.*

*76.5.5. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua.*

*76.5.6. Realizar las actividades necesarias para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas.*

*76.5.7. Prestar el servicio de asistencia técnica y realizar transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales”.*

#### **VI.4. PRUEBAS**

- Cd's que dan cuenta de la problemática del barrio Llano Grande (fl. 2).
- Copia del contrato núm. 514 de 31 de agosto de 2011 suscrito por el Municipio de Soacha, que tenía por objeto la *“Adecuación hidráulica del cauce del río Soacha en el tramo comprendido entre el muro de la ladrillera santafe barrio el cardal y autopista sur en el municipio de Soacha”* (fls. 379 a 389).
- CD contentivo del POT del Municipio de Soacha (fl. 378).
- Copia del oficio de 19 de abril de 2013, a través del cual el Secretario de Planeación y Ordenamiento Territorial en calidad de Coordinador del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, informa a la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Municipal, la situación del barrio Llano Grande durante la época invernal de los años 2010, 2011, 2012 y 2013, así como la medidas adoptadas

frente a las inundaciones presentadas en julio de 2010, entre las cuales estuvo la ejecución de la obra de adecuación hidráulica del río Soacha como proyecto menor dentro del programa Colombia Humanitaria, ejecutado en el último trimestre del año 2011.

- Acta de diligencia de inspección judicial al barrio Llano Grande por parte del Juzgado Primero Civil del Circuito de Soacha obrante a folios, en donde consta lo siguiente:

*“(...) se evidencia que el río Soacha, tiene su recorrido en medio de la calle 11, quedando parte de la misma en el costado occidental y parte en el costado oriental; por las orillas de este y dentro de la franja que nos ocupa, encontramos unos sacos de arena que no superan el metro de altura, con algo de vegetación nativa; también se observan tres puentes que permiten atravesar el río por las carreras 5 este, es este y 7 este. Así mismo, con la ayuda de una cinta métrica, se pudo establecer que la distancia entre las viviendas o predios o cercanos a la ronda del río y el eje de éste, se hayan entre los 9.5 y los 10.5 metros aproximadamente, lo que a simple vista permite discernir que no cumple con las especificaciones de la franja de protección del río en comento.*

*Con base a lo anterior y atendiendo a los puntos materia de discusión del presente Despacho Comisorio, el Juzgado puedo determinar lo siguiente:*

***Al punto uno.*** *No se evidencian obras civiles, simplemente los sacos de arena en cada una de las orillas del río.*

***Al punto dos.*** *Según las medidas métricas tomadas, el Despacho considera que parte del barrio se encuentra dentro de la ronda de protección del río Soacha.*

***Al punto tres.*** *Las viviendas aledañas a la ronda del río se encuentran a menos de 30 metros, como se explicó anteriormente, pues se reitera se hayan entre los 9.5 y los 10.5 metros aproximadamente” (fls. 25 a 27, cuaderno Despacho Comisorio).*

## **VI.5. EL CASO CONCRETO**

En sub examine, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones del actor popular, concediendo el amparo de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, el equilibrio ecológico, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, como quiera que las viviendas aledañas al río Soacha, concretamente en el barrio Llano Grande, se ven afectadas en época de invierno por el incremento del nivel del río, que al

salirse de su cauce genera riesgo para la salud y la vida de los habitantes del sector.

En consecuencia, le ordenó al Municipio de Soacha adelantar las gestiones necesarias para la reubicación de los moradores de la zona afectada, con el fin de salvaguardar la vida de dicha población y recuperar el espacio público ocupado de manera indebida, así como iniciar las labores de adecuación hidráulica del río.

Dicha decisión fue apelada por el Municipio, al considerar que dicho fallo constituye una carga presupuestal considerable para el ente territorial, y resta importancia a las actuaciones de dragado y mantenimiento del río Soacha que han sido adelantadas por la administración municipal, haciendo parecer al Municipio como el transgresor de los derechos colectivos invocados.

Frente a lo anterior, debe la Sala precisar que si bien en el proceso obran pruebas que permiten concluir que el Municipio de Soacha y la CAR de Cundinamarca no han sido ajenas a la problemática del barrio Llano Grande, del análisis de los supuestos fácticos planteados en la demanda a la luz de las normatividad previamente referida y el acervo probatorio, se puede concluir la responsabilidad del Municipio de Soacha por la vulneración de los derechos colectivos en mención, como consecuencia de la indebida ocupación de la zona de ronda del río. En efecto, resultan evidentes las precarias condiciones de salubridad en la zona, mismas que se agudizan en temporada de lluvias, período en el cual el nivel del río aumenta arrastrando a su paso todo tipo de desechos, inundando las viviendas aledañas y ocasionando graves problemas sanitarios, pues éstas se convierten en foco de infecciones y enfermedades, situación que conlleva no solo al desconocimiento de derechos colectivos sino de los derechos fundamentales de la población.

Aunado a lo anterior, de acuerdo con la inspección judicial llevada a cabo en el barrio Llano Grande, las actuaciones desplegadas por el ente territorial en aras de lograr el restablecimiento de los derechos colectivos afectados, han sido insuficientes, pues pese a que con posterioridad a la temporada invernal del año 2010, el Municipio y la CAR de manera conjunta adelantaron obras de adecuación hidráulica del Río Soacha en sector del barrio Llano Grande, en la inspección adelantada por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Soacha, pudo constatar la ausencia de obras civiles en la zona.

Ahora bien, a juicio del recurrente, es obligación de la CAR Cundinamarca ejecutar parte de su presupuesto en el Municipio de Soacha, por cuanto para el año 2013 recibió de éste la suma de tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000) por concepto de tasa retributiva por vertimientos.

Sobre el particular, resalta la Sala que de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 2º del artículo 42 de la Ley 99 de 1993, modificado por el parágrafo 2º del artículo 211 de la Ley 1450 de 2011, los recursos económicos provenientes de la tasa retributiva tienen una destinación específica<sup>3</sup>. Además, si bien las Corporaciones Autónomas Regionales constituyen la máxima autoridad ambiental dentro de su respectiva jurisdicción, de la lectura del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, es posible concluir que en materia de reubicación de poblaciones ubicadas en las riberas de las fuentes hídricas y catalogadas como zonas de riesgo, su labor se limita a prestar asesoría a los entes territoriales, en quienes recae directamente dicha obligación.

Sin perjuicio de lo anterior, para la Sala resulta pertinente recordar, que de acuerdo con lo establecido en los numerales 19, 20 y 23<sup>4</sup> de la Ley 99 de 1993 las

---

<sup>3</sup> Artículo 211. *Tasas retributivas y compensatorias*. Modifíquese y adiciónense los siguientes párrafos al artículo 42 de la Ley 99 de 1993:

(...) Parágrafo 2º. Los recursos provenientes del recaudo de las tasas retributivas se destinarán a proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo. Para cubrir los gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental competente podrá utilizar hasta el 10% de los recursos recaudados.

<sup>4</sup> Artículo 31º.- *Funciones*. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

19. Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes.

(...)

20. Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

(...)

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

obras de adecuación hidráulica del río Soacha, en el tramo que comprende el barrio Llano Grande, competen a la CAR de Cundinamarca, como máxima autoridad ambiental dentro de la jurisdicción, en coordinación con el Municipio de Soacha, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76.5. de la Ley 715 de 2011.

Con relación a la petición del Municipio de Soacha tendiente a que se declare que con la reubicación de las viviendas se está reparando integralmente a las familias, y no hay lugar a otros emolumentos, debe la Sala recordar que en reiterados pronunciamientos ha señalado que, en materia de acciones populares, la indemnización de perjuicios sólo procede con fines restaurativos del daño acaecido y a favor de la entidad pública no culpable.

Así, en Sentencia de 31 de agosto de 2006. Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE. Radicación número: 68001-23-15-000-2001-01472-01, se estableció lo siguiente:

*“En las acciones populares es posible obtener el pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo, pero sólo a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, es decir, que en tratándose de particulares no hay lugar a reconocer y pagar indemnización alguna. Las acciones de grupo se ejercen exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de los perjuicios individuales.*

*Es deber del Juez proferir sentencia de mérito, para lo cual adecuará la petición a la decisión que corresponda. Con los anteriores presupuestos, la Sala anota que si bien la acción popular no es el instrumento idóneo para reclamar una indemnización de perjuicios, sí debe pronunciarse sobre la pretensión de reubicación de las viviendas de los actores(...).”*

En ese orden de ideas, es del caso ordenar al Municipio de Soacha que de manera inmediata, inicie las actuaciones necesarias para poner en marcha el plan de reubicación de las viviendas que habitan la zona afectada, teniendo como referencia el resultado que arrojó el censo adelantado por el dicho ente territorial con ocasión del fallo apelado, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la ley para las zonas de alto riesgo y áreas de ronda de corrientes hídricas.

Con fundamento en los anteriores argumentos, la Sala confirmará el fallo impugnado en cuanto accedió al amparo de los derechos colectivos invocados por

---

el actor. No obstante, la orden impartida con relación a la realización previa del censo poblacional de quienes habitan la zona afectada, será objeto de modificación, como quiera que, como se precisó en líneas anteriores dicha orden ya se dio cumplimiento a dicha orden.

Por último, se pone de presente que tanto las órdenes impartidas en el presente fallo como las obras requeridas para garantizar la protección de los derechos colectivos invocados, deberán estar acorde con las decisiones adoptadas por esta Sala en sentencia de 28 de marzo de 2014, proferida en la Acción Popular AP-25000-23-27-000-2001-90479-01, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

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

#### **F A L L A:**

**PRIMERO: MODIFÍCASE** el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia apelada, el cual quedará así:

“**Primero: AMPÁRENSE** los derechos colectivos i) al goce de un ambiente sano, y ii) existencia del equilibrio ecológico, iii) goce del espacio público y la defensa de los bienes de uso público, de los habitantes del barrio Llano Grande del municipio de Soacha, por las razones expuestas en la parte resolutive de esta providencia, y en consecuencia **ORDÉNASE**, al Alcalde Municipal de Soacha que:

**1)** Dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de este fallo, adopte un plan a corto plazo de reubicación de las viviendas que se encuentran invadiendo la ronda hídrica de protección del río Soacha, con fundamento en el censo realizado por la Administración Municipal que arrojó como resultado un total de 33 predios. Dicho plan ha de ejecutarse en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la adopción del mismo.

**2)** En el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de este fallo el municipio en cabeza del Alcalde, con el acompañamiento del Personero Municipal de Soacha, y en coordinación con la CAR de Cundinamarca, deberán rendir un informe sobre las condiciones actuales del río Soacha y las obras que resultan necesarias para su adecuación hidráulica, las mismas que deberán ser ejecutadas de manera conjunta por el municipio y la CAR Cundinamarca, teniendo como referente el POMCA de la cuenca del río Bogotá, de la cual hace parte el río Soacha. Dichas obras deberán ejecutarse dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria del presente fallo.

**ADVIÉRTASELE** al Alcalde del Municipio de Soacha y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, que la ejecución de dichas órdenes deberá ajustarse a las decisiones adoptadas por esta Sala en sentencia de 28 de marzo de 2014, proferida dentro de la Acción Popular AP-25000-23-27-000-2001-90479-01.

**SEGUNDO: CONFÍRMASE** en lo demás la sentencia apelada.

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

**CUARTO:** Ejecutoriado este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

**GUILLERMO VARGAS AYALA**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**