

RECURSO DE APELACIÓN EN ACCIÓN POPULAR – Revoca / VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS - Goce de un ambiente sano, equilibrio ambiental, seguridad y salubridad públicas, seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes / MITIGACIÓN DEL RIESGO EN ZONAS INESTABLES – Adopción de medidas que permitan conocer y reducir el impacto / GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - Competencia corresponde al Municipio de Manizalez, CORPOCALDAS y la ANI.

[E]n el caso concreto merecen destacarse dos asuntos relevantes para la decisión que la Sala adoptará. El primero es que está demostrado que la afectación de la zona, si bien es de origen geológico, no exime a las autoridades de su deber de adoptar todas las medidas necesarias para conocer, reducir y manejar su impacto. Y el segundo es que debe hacerse claridad en que las afectaciones no se limitan a intereses particulares, pues si bien la más importante la recibe el inmueble conocido como La Bendecida, lo cierto es que las medidas para mitigar el riesgo redundan en la seguridad de otras viviendas y pobladores del sector, máxime si se tiene en cuenta que las obras de estabilización que en el pasado se efectuaron necesitan ser actualizadas, debido a la persistencia de la socavación lateral. (...) Cabe precisar que, de acuerdo con el marco legal desarrollado en la presente providencia, a las siguientes entidades les corresponde atender la problemática aquí evidenciada: (...) Al Municipio, como autoridad llamada a prevenir y atender los desastres en su jurisdicción; (...) A CORPOCALDAS, con fundamento en su función de apoyo a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en la elaboración de estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo; (...) Y a la ANI, en calidad de encargada de la concesión entregada a AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A., habida consideración de que dentro del contrato de concesión de la vía Autopista del Café se encuentra pactada la obligación de mantenimiento de obras por deslizamientos y derrumbes, en virtud de lo cual se ha logrado llevar a cabo obras de mitigación del riesgo. (...) Siendo ello así, para la Sala es claro el nexo causal existente entre el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente que se invocó como vulnerado y el objeto de la pretensión que motivó el accionar de la parte demandante, esto es, la realización de un estudio que permita adoptar medidas de mitigación de los efectos ocasionados por los problemas de inestabilidad que se presentan en la zona de la Quiebra del Billar, estudio que corresponde efectuar a las autoridades en comento, en su calidad de responsables de la gestión del riesgo. (...) Hechas las anteriores consideraciones la Sala hace claridad en que las soluciones que propenden por la cesación de los derechos colectivos invocados como vulnerados solo pueden adoptarse en el marco de los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1523, siendo esta la razón de la decisión que se adoptará en el presente caso. (...) Por último, en atención a la prosperidad del cargo consistente en la vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la Sala se releva del estudio de los demás derechos invocados por la parte actora.

ACCIÓN POPULAR / RECURSO DE APELACIÓN EN ACCIÓN POPULAR – Revoca / CONDENA EN COSTAS – Para la parte vencida en juicio

[L]a Sala observa que en el caso sub examine hay lugar a condenar en costas a la parte vencida, por cuanto se revocará totalmente la sentencia de primera instancia (artículo 365, numeral 4 del CGP). (...) En cuanto a la prueba de su

causación, la Sala tendrá en cuenta que la parte actora, si bien no actuó por conducto de apoderado judicial, desplegó las actuaciones procesales encaminadas a demostrar la afectación de los derechos colectivos invocados en la demanda, tales como la presentación de escritos, alegatos de conclusión y la asistencia a las diligencias judiciales decretadas por el Tribunal. (...) En consecuencia, se condenará al Municipio y a CORPOCALDAS al pago de las costas de primera y segunda instancia, las cuales deberán ser liquidadas de manera concentrada por el Tribunal, según lo prevé el inciso primero del artículo 366 del CGP, con base en las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura y con sujeción a los criterios previstos en el numeral 4 del artículo 366 idem.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 / LEY 1523 DE 2012.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Bogotá D. C., doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 17001-23-33-000-2014-00071-02(AP)

Actor: GILDARDO MARÍN TORO Y OTROS

Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTROS

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 9 de agosto de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas¹, por medio de la cual denegó las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES

I.1. Los ciudadanos **GILDARDO MARÍN TORO, JORGE ARTURO HERRERA ARIAS** y **JORGE ANDRÉS MARÍN RUIZ**, en ejercicio de la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998², solicitaron la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, equilibrio ambiental, seguridad y salubridad públicas, seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, presuntamente vulnerados por el **MINISTERIO DE TRANSPORTE**³, la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS -CORPOCALDAS-**, el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS-**,

¹ En adelante, el Tribunal.

² "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones".

³ En adelante, el Ministerio.

la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI-**, la **AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES -ANLA-**, el **MUNICIPIO DE MANIZALES**⁴ y **AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.**

I.2. Como hechos relevantes de la demanda, manifestaron que:

Como consecuencia de la construcción del proyecto vial denominado Autopista del Café se han adelantado varias obras para estabilizar el terreno, entre ellas, un puente en el sector de la Quebra del Billar. Además, se realizaron obras complementarias del viaducto para mitigar el torrente de las quebradas en la zona de confluencia, mediante la construcción de unos jarillones y algunas estrategias de bioingeniería.

Afirmaron que algunos de estos trabajos se realizaron con máquinas retroexcavadoras y que a la finalización de las obras, las viviendas del sector evidenciaron un proceso de actividad en los suelos, consistente en agrietamientos horizontales y verticales en las paredes.

Indicaron que la zona registra reptación de suelos, esto es, corrimiento del suelo por inestabilidad del talud, así como grietas en el talud y nuevas bocas de agua, adicionales a otros procesos erosivos que se desencadenaron tras el deterioro de los jarillones que fueron ubicados en el borde de la Quebrada.

Aludieron al Oficio UGR 539 de 26 de abril de 2013, mediante el cual la Unidad de Gestión del Riesgo sostuvo que durante los últimos 5 años el sitio conocido como la Quebra del Billar ha experimentado fuertes procesos erosivos entre los que se destacan erosión de laderas, movimientos en masa y profundización de algunos drenajes, los cuales incluso afectaron la movilidad de la Autopista.

Pusieron de presente que las afectaciones tienen origen en los predios o laderas contiguas a la vía, por donde drenan las aguas provenientes de aquella y que se infiltran aportando un elemento adicional a la inestabilidad.

Añadieron que los jarillones que se establecieron en la parte baja de la finca La Bendecida de la Quebra del Billar se encuentran colapsados, dejando de cumplir su propósito de mitigar los impactos de la confluencia de cuerpos de agua, correspondientes a las Quebradas Arenillo y La Francia, con lo que se ha transmitido al talud contiguo una serie de agrietamientos de los terrenos, debido a la socavación que se viene produciendo.

Expresaron que entre los elementos que amenazan la integridad de las personas en el sector se encuentra un poste sobre el cual se apoyan cuerdas de energía, que no ha sido retirado por **AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.**, pese a que ha sido requerido al respecto.

Por último, señalaron que solicitaron, en ejercicio del derecho de petición y con el fin de agotar el requisito de procedibilidad ante el **MINISTERIO DE TRANSPORTE, CORPOCALDAS, INVIAS Y AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.**, que se adoptaran las medidas administrativas, jurídicas, presupuestales y técnicas necesarias para prevenir, mitigar y hacer cesar las causas del riesgo y la vulneración de los derechos.

I.3. Pretensiones

⁴ En adelante, el Municipio

Los actores solicitan que se adopten las medidas administrativas, técnicas, jurídicas y presupuestales necesarias para solucionar de manera integral la problemática descrita en la demanda, para lo cual requieren que se ordene la ejecución de obras tendientes a desarrollar una estrategia general para la intervención integral del sector y para establecer medidas de mitigación que contribuyan a la reducción del riesgo.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Mediante proveído de 11 de marzo de 2014⁵, el Tribunal admitió la demanda y ordenó notificarla al **MINISTERIO DEL TRANSPORTE, CORPOCALDAS, AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.**, e **INVÍAS**. Posteriormente, en autos de 20 de agosto de 2014⁶ y 17 de abril de 2017⁷, ordenó vincular a la actuación a la **ANI**, la **ANLA** y el **MUNICIPIO**.

II.1. Contestación de la demanda

II.1.1. El Ministerio⁸ propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de responsabilidad solidaria.

Al respecto alegó que no existe una relación de causalidad entre la presunta omisión de sus funciones y las competencias asignadas a esa entidad, teniendo en cuenta que la construcción de obras públicas no es de su resorte.

En cuanto a las pretensiones de la acción, aseguró que no es la entidad llamada a responder por las alegaciones de los actores, pues el responsable de la ejecución de obras públicas es el **INVIAS**.

II.1.2. CORPOCALDAS⁹ formuló las excepciones que denominó “*cumplimiento integral de las funciones que le asigna la Ley 1523 de 2012 a las Corporaciones Autónomas Regionales*”; “*falta de competencia de CORPOCALDAS para la solución definitiva por mantenimiento de vías y complementarios*”; “*falta de competencia de CORPOCALDAS para la solución definitiva por protección de fajas protectoras de cauces*” y “*la competencia para la atención y prevención de desastres corresponde a la autoridad municipal*”.

En síntesis, señaló que ha practicado visitas al lugar de los hechos y efectuado recomendaciones sobre usos del suelo, manejo de aguas lluvias, monitoreo constante sobre evolución de grietas, sellamiento de las mismas e inspección de redes de acueducto y alcantarillado.

Indicó que dentro de las competencias de la Corporación no se encuentra la de construcción y mantenimiento de las vías, pues para el caso bajo estudio lo concerniente corresponde a la **ANI** y al Concesionario.

Aclaró que todo lo relacionado con la protección de las fajas forestales corresponde a los propietarios de los inmuebles rurales, si estas se localizan en propiedad privada, o de lo contrario, al Municipio, entidad a la que la ley le asigna la defensa y protección del espacio público.

⁵ Cfr. folio 61.

⁶ Cfr. folio 660.

⁷ Cfr. folio 941.

⁸ Cfr. folios 92 a 101.

⁹ Cfr. folio 120.

Puso de presente que el papel de **CORPOCALDAS** en la atención del riesgo es subsidiario al que deben desempeñar los municipios y departamentos, pues las labores para la prevención, atención y mitigación del riesgo son del resorte exclusivo del **Municipio**.

En relación con las pretensiones, adujo que los problemas de inestabilidad se presentaban incluso antes de poner en operación la doble calzada, por lo que fue necesario demoler dos viviendas del sector y, posteriormente, reemplazar media calzada por un viaducto.

Agregó que existe cierto riesgo de inestabilidad en la ladera, especialmente en el predio de la finca La Bendecida, pero que para la vía el riesgo es bajo.

II.1.3. El INVIAS¹⁰ planteó las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de responsabilidad por parte del Instituto.

Afirmó que no tiene a su cargo la vía que hace parte del desarrollo vial Armenia – Pereira – Manizales, ya que la misma fue entregada en concesión a **AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.**, mediante contrato 0113 de 1997, pero que en cumplimiento del Decreto 1880 de 2003 fue cedido y subrogado mediante Resolución 3896 de 3 de octubre de 2003 a la ANI.

Asimismo, solicitó ser desvinculada de la presente actuación, teniendo en cuenta que lo perseguido es la ejecución de obras en el sector de Quebra del Billar, por parte del Concesionario **AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.**

II.1.4. AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.¹¹ se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, por carecer del requisito de procedibilidad; inexistencia de una comunidad afectada, de amenaza o vulneración de derechos colectivos y de acción u omisión que haya generado perjuicio; falta de legitimación en la causa por pasiva; diligencia en la ejecución de obras; ausencia de daño, nexo causal y criterio de imputación; y configuración de caso fortuito o fuerza mayor.

Se refirió a cada uno de los hechos planteados en la demanda y sostuvo que las obras fueron recibidas a satisfacción por la Interventoría del proyecto y por la **ANI**, por lo que es imposible que alguna obra de infraestructura vial de las construidas por esa sociedad sea la causa de la inestabilidad geológica del sector.

En su defensa, arguyó que los procesos de inestabilidad y erosión de las laderas de la Quebra del Billar existen desde antes de la construcción de la vía; que la inestabilidad de la vía ha hecho necesario desarrollar varias obras adicionales; y que las mejoras en los sistemas de drenaje y las obras de contención desarrolladas para proteger la vía han redundado en una mayor estabilidad de las laderas.

Agregó que si los accionantes no cuentan con ningún estudio técnico que les permita sostener la relación de causalidad entre las obras y la supuesta inestabilidad, deben abstenerse de elevar demandas infundadas.

¹⁰ Cfr. folio 205.

¹¹ Cfr. folio 301.

II.1.5. La **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI-** propuso las excepciones que denominó “*eximente de responsabilidad – fuerza mayor y hecho de un tercero*”; “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”; y “*falta de agotamiento del requisito de procedibilidad*”.¹²

Anotó que el presunto daño alegado por la parte actora derivó de un hecho irresistible e imprevisible, proveniente de un hecho de la naturaleza, que exonera de responsabilidad a la entidad.

Alegó que no existe obligación legal ni contractual en cabeza de la **ANI** frente a la supuesta amenaza de los derechos colectivos invocada por los demandantes.

Arguyó que los accionantes no allegaron prueba alguna relacionada con el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción popular.

En cuanto al fondo del asunto, esgrimió que no hay prueba de la amenaza o vulneración a los derechos colectivos invocados en la demanda y que, en todo caso, será a la parte actora a quien corresponda demostrar el supuesto de hecho de la norma que prevé el efecto perseguido con su demanda.

II.1.6. El MUNICIPIO DE MANIZALES¹³ aseveró que las pretensiones dirigidas al reasentamiento de las viviendas afectadas, se debe realizar a través del programa exclusivo para familias damnificadas por desastres naturales, calamidades públicas de emergencia, o aquellas que se ubican en zonas de alto riesgo, el cual consiste en la inclusión de proyectos de vivienda de interés social y la postulación ante el gobierno nacional para recibir un subsidio de vivienda.

Invocó las excepciones de indebida escogencia de la acción e inexistencia de prueba de los hechos, y agregó que de dictarse una orden judicial como la pretendida por los accionantes se afectaría gravemente la situación fiscal del **Municipio**.

II.1.7. La **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES -ANLA-**¹⁴ se opuso a la prosperidad de las pretensiones y planteó las siguientes excepciones: ausencia de vulneración de derechos colectivos, inexistencia de responsabilidad y nexo causal, insuficiencia probatoria y falta de legitimación en la causa por pasiva.

Indicó que ha cumplido con sus funciones haciendo presencia en la falla regional Romeral, en donde se han presentado fenómenos de erosión y deslizamiento. Sostuvo también que **AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.** es la llamada a responder por las consecuencias que se generen por las construcciones de las obras objeto de la presente demanda.

II.2. Llamamiento en garantía

En cumplimiento de la providencia proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado¹⁵ se ordenó la vinculación de **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.**, y **COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. CONFIANZA**, y se negó el llamamiento de la sociedad **ROYAL & SUN ALLIANCE SEGUROS (COLOMBIA) S.A.**

¹² Cfr. folio 839.

¹³ Cfr. folio 952.

¹⁴ Cfr. folio 974.

¹⁵ 19 de enero de 2016, Folio 690.

II.2.1. SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.¹⁶ manifestó que a **AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.** no puede imputársele responsabilidad alguna, dado que no tuvo incidencia en la ocurrencia de los hechos que supuestamente originaron la vulneración de los derechos colectivos y, además, cada una de las obras adelantadas en la vía, y en particular las de estabilización de la Quiebra del Billar, fueron eficaces para evitar el agravamiento del proceso de inestabilidad. Por consiguiente, arguyó que no está llamada a indemnizar por los hechos en cuestión.

En cuanto a la relación asegurador – asegurado, excepcionó las siguientes cuestiones: *“inasegurabilidad de la culpa grave”*, *“exclusión expresa por deslizamiento de tierras”* y *“límite del valor asegurado”*.

11.2.2. COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. CONFIANZA¹⁷ se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y formuló las excepciones de improcedencia del llamamiento en garantía en acciones populares, prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, ausencia de responsabilidad civil de **AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.** y no cobertura de la póliza para gastos del proceso.

Destacó que la acción popular no tiene como fin declarar la responsabilidad civil extracontractual, puesto que su objeto es la protección de derechos colectivos y no la reparación de un daño.

Puso de presente que desde el 8 de octubre de 2013 **AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.** tuvo conocimiento de la presente demanda; por lo tanto, contaba hasta el 8 de octubre de 2015 para presentar la reclamación a la Aseguradora.

Agregó que no existe un nexo causal entre los daños causados a los inmuebles que menciona la demanda y las obras ejecutadas por la sociedad, ya que los hechos de la naturaleza no pueden servir para la imputación de responsabilidad.

II.3. COADYUVANCIA

Mediante proveído de 12 de junio de 2017¹⁸, el Tribunal aceptó la solicitud de coadyuvancia elevada por el señor **JAVIER ELÍAS ARIAS IDÁRRAGA**.

II.4. Pacto de cumplimiento

El 6 de marzo de 2018¹⁹ se llevó a cabo la audiencia pública prevista en el artículo 27 de la Ley 472, la cual se declaró fallida por ausencia de formulación de proyecto de pacto de cumplimiento.

III.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal, mediante sentencia de 5 de julio de 2018, denegó las pretensiones de la demanda.

Luego de analizar el material probatorio allegado al proceso y, especialmente, los distintos testimonios rendidos, el *a quo* concluyó que los eventos presentados en

¹⁶ Cfr. folio 734.

¹⁷ Cfr. folio 771

¹⁸ Cfr. folio 989.

¹⁹ Cfr. folio 1052.

la zona de la Quiebra del Billar se limitan a las afectaciones del predio La Bendecida, cuyos daños son consecuencia de un fenómeno geológico multicausal que hace parte de la fallas del Romeral, es decir, la fracturas de la corteza terrestre, que condicionan el estado actual de los macizos rocosos al fracturamiento, motorización y descomposición de las márgenes.

Agregó que el mal uso del suelo por parte de los propietarios de los inmuebles también contribuye a la agravación del fenómeno geológico, el cual se presenta desde antes de la ejecución de la obra Autopista del Café.

Indicó que lo perseguido con la acción era la protección de intereses particulares, pues con las pruebas aportadas por los demandantes no se logró evidenciar la amenaza de riesgo para la comunidad, originada en la inestabilidad de la zona o en la construcción de la vía.

Sobre este último asunto, precisó que no se acreditó que la Autopista del Café genere un riesgo inminente; por el contrario, los testimonios de las entidades encargadas de la vigilancia de la zona permiten colegir que hay un monitoreo permanente dirigido a adoptar las medidas que sean necesarias para proteger la vía.

Por último, añadió que *"según las pruebas aportadas y practicadas durante el proceso, solamente el predio conocido como La Bendecida se encuentra en riesgo por la inestabilidad que presenta la mentada ladera, producto del desencadenamiento de sucesos erosivos, pero precisamente por no afectar a población adicional, los bienes que se encuentran en riesgo son derechos subjetivos y patrimoniales, los cuales no se pueden proteger por este medio de control, que está reservado a los derechos colectivos"*.

IV.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

En escrito visible a folio 1340 el señor **GILDARDO MARÍN TORO** impugnó la decisión y adujo que no es cierto que la acción persiga intereses de tipo particular, pues en el libelo introductorio se indicó que se buscaba que un grupo interdisciplinario analizara la zona de la Quiebra del Billar, con el fin de que se implementaran medidas como reforestación con especies nativas propias de la tipología del suelo en las márgenes de protección de las Quebradas Arenillo, La Francia y El Rosario; además, que se adoptaran medidas para controlar el uso del suelo, el desarrollo de proyectos urbanísticos, la velocidad de los vehículos que transitan por la vía, y los problemas de erosión y el manejo de aguas de escorrentía.

Afirmó que no es posible determinar, a partir de testimonios, que las obras desarrolladas por **AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.** no generaron afectaciones en las viviendas, si se tiene en cuenta que en esa misma zona fue necesaria la construcción de un viaducto, el cual ha colapsado en varias oportunidades, lo que ha reducido la movilidad a un solo carril.

Reprochó las conclusiones a las que arribó el Tribunal, derivadas de las pruebas testimoniales, pues en estas se afirmó que la afectación de la zona obedecía a *"la geometría del río"*, cuando lo cierto es que las afectaciones dependen de la dinámica del río y su pluviosidad, *"lo que significa que si la faja de retiro del río está desprotegida, sencillamente la erosión va a estar activa cuando se presentan altos caudales"*.

Insistió en que era necesario que la decisión del *a quo* se fundamentara en pruebas técnicas y no solo testimoniales, dado que la reforestación y restauración de las fajas de retiro es una necesidad que está demostrada con el documento técnico contenido en la Resolución 077 de 2011, expedida por **COPORCALDAS**.

Sostuvo que no es de recibo que la sentencia afirme que la presunta vulneración de derechos colectivos no resultó acreditada, cuando existen numerosas pruebas aportadas por el Ministerio Público en el proceso preliminar que buscó la intervención de la zona, además de que con la demanda se solicitó la práctica de una inspección judicial al lugar de los hechos.

Por último, aseguró que solo un estudio interdisciplinario que analice el problema geológico que se presenta en la zona podrá determinar si el tramo vial puede resultar afectado en forma inminente, con ocasión de la existencia de la falla geológica denominada Falla Cauca Romeral, pues en dicho caso es imperativo que se adopten las medidas necesarias para la conservación de esta importante vía.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

V.1. Generalidades de la acción popular

La acción popular, prevista en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas.

Esta acción es el mecanismo jurídico que tiene la comunidad afectada, para que de forma rápida y sencilla se proceda a ordenar la protección de sus derechos colectivos, cuando han sido vulnerados o amenazados.

V.2. El problema jurídico

En ejercicio de la presente acción, los actores persiguen la protección los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, equilibrio ambiental, seguridad y salubridad públicas, seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, presuntamente vulnerados por el **MINISTERIO**, el **MUNICIPIO**, **CORPOCALDAS**, **INVIAS**, **ANI**, **ANLA**, y **AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.**

En respaldo de sus pretensiones, indicaron que en la vía Autopista del Café las entidades accionadas han realizado diversas obras con el fin de mitigar el problema erosivo que viene afectando el sector de la Quiebra del Billar, lo que ha ocasionado en las viviendas aledañas agrietamientos horizontales y verticales que, posteriormente, afectaron las estructuras y los suelos.

Adicionalmente, se presentaron fenómenos erosivos, grietas en el talud y bocas de agua, razón por la que solicitan la adopción de medidas tendientes a mitigar el riesgo.

En primera instancia, el Tribunal denegó las pretensiones de la demanda y adujo que los eventos presentados en la zona de La Quebra del Billar se limitan a las afectaciones del predio La Bendecida, cuyos daños son consecuencia de un fenómeno geológico multicausal que hace parte de las *Fallas del Romeral*, es decir, la fracturas de la corteza terrestre, que condicionan el estado actual de los macizos rocosos a un estado de fracturamiento, motorización y descomposición de las márgenes, por lo cual las medidas que pretenden los accionantes no se encaminan a la protección de derechos colectivos ni intereses difusos, sino a la adopción de medidas en predios particulares, situación que torna improcedente el mecanismo judicial incoado.

Por su parte, el recurrente señaló que no es cierto que la acción persiga intereses de tipo particular, pues en el libelo introductorio se indicó que se buscaba que un grupo interdisciplinario analizara la zona de la Quebra del Billar, con el fin de que se adelantara la reforestación y restauración de las márgenes de protección de las Quebradas circundantes al predio de su propiedad; además, que se adopten medidas para controlar el uso del suelo, el desarrollo de proyectos urbanísticos, la velocidad de los vehículos que transitan por la vía, y los problemas de erosión y el manejo de aguas de escorrentía.

Agregó que la decisión judicial no puede adoptarse únicamente con pruebas testimoniales, pues se requieren estudios técnicos que permitan evaluar el riesgo inminente en el que se encuentra el tramo de la vía más importante para la comunicación del **Municipio** con el resto de los Departamentos de Risaralda y Quindío.

En este orden de ideas, corresponde a la Sala determinar si se encuentra acreditada la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda, con ocasión de las afectaciones que se presentan en la zona denominada La Quebra del Billar y, en consecuencia, si hay lugar a revocar la decisión de primera instancia.

V.3. Gestión del riesgo de desastres

La Ley 715 de 21 de diciembre de 2001²⁰ señala la responsabilidad de los municipios con respecto a la prevención y atención de desastres dentro de su jurisdicción, en los siguientes términos:

*« [...] **Artículo 76. Competencias del Municipio en otros sectores.** Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:*

(...)

76.9. En prevención y atención de desastres

²⁰ «Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.»

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

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos [...] ».

Por su parte, la Ley 1523 de 24 de abril de 2012²¹ afirma que los alcaldes, como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

De acuerdo con la misma norma, a las Corporaciones Autónomas Regionales corresponde apoyar a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en la elaboración de estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo, para lo cual deben propender por la articulación de las acciones de adaptación a la gestión del riesgo de desastres en su territorio.

Es importante destacar que, de acuerdo con la Ley 715, en materia ambiental y de prevención y atención de desastres, los municipios deben tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y promover, cofinanciar o ejecutar obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, **defensa contra las inundaciones** y regulación de cauces o corrientes de agua; **prevenir y atender los desastres en su jurisdicción**; y adecuar las áreas urbanas y rurales **en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos**.

Según lo dispone la norma en comento, el papel de las corporaciones autónomas regionales es complementario y subsidiario respecto de las alcaldías y gobernaciones y está enfocado al apoyo de las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio. Por tanto, *“no eximen a los alcaldes y gobernadores de su responsabilidad primaria en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres.”*²²

Ahora bien, la Jurisprudencia de la Sala²³ ha sostenido que existen múltiples disposiciones que le imponen a las corporaciones autónomas regionales obligaciones en cuanto a la prevención y atención de desastres, que no se agotan en la elaboración de informes o asesorías y que demandan la ejecución, entre otras tareas, de *“actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes”*; así como *“asistirlas en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; y adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación”*.²⁴

²¹ *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.*

²² Ley 1523, artículo 31, parágrafo 1.

²³ Cfr. sentencias de 11 de noviembre de 2010 (número único de radicación 2003-01782) y 7 de marzo de 2013 (número único de radicación 2010-00498), CP: María Elizabeth García González.

²⁴ Estas funciones se encuentran previstas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

V.4. Lo probado en el proceso

Con la demanda, se allegaron las siguientes pruebas:

- Respuesta al derecho de petición elevado por **GILDARDO MARÍN TORO**²⁵, suscrita por **CORPOCALDAS** el 23 de octubre de 2013, en la que se indica:

« [...] Como resultado de la visita realizada al sector, le informo lo siguiente:

Se pudo apreciar en el sitio grietas de tensión de un proceso de inestabilidad que compromete la estabilidad de la ladera inferior de la Autopista del Café. En la corona están localizadas dos viviendas del señor Gildardo Marín Toro, en el predio denominado La Bendecida; la primera vivienda y una bodega en bahareque, se encuentran atravesadas por la grieta, mostrando evidencias de ello a nivel de pisos, muros vigas, columnas. Ambas estructuras se encuentran dentro de la zona fallada. De este movimiento en masa tiene conocimiento el propio concesionario y la UGR del Municipio de Manizales, quienes ordenaron la evacuación preventiva de estas edificaciones

(...)

El proceso de inestabilidad se ve favorecido por el fuerte control estructural que se presenta en la zona, ejercido por la presencia de un trazo de la falla Cauca-Romeral, el cual se manifiesta en el estado de fracturamiento del macizo rocoso perteneciente al complejo Quebradagrande.

(...)

La Bendecida se encuentra en zona de vulnerabilidad alta por deslizamientos [...].»

- A folios 16 a 20 obra copia de la Ficha F-069/2013 de la visita realizada por la Personería Municipal al inmueble propiedad de MARÍA ELISENIA TORO GÓMEZ, identificado con la ficha catastral 0-02-0007-0050-0000, el 19 de septiembre de 2013, de la cual se puede leer:

« [...] Hallazgo en el sitio: problemas estructurales en la vivienda, procesos de reptación del terreno, socavamientos y pérdida de suelos hacia la parte baja de la ladera. Tensiones superficiales con signos de profundización y avance hacia la zona alta potencialmente asociada a una línea de fallamiento de mayor complejidad y amplitud. Profundización del cauce correspondiente a la zona de confluencia de las Quebradas La Francia, Arenilol y otro cuerpo de agua [...].»

- A folios 41 a 45 obran sendas respuestas a los derechos de petición elevados por **GILDARDO MARTÍN TORO**, suscritas por el director de la Unidad de Gestión del Riesgo, el 26 de abril y el 29 de mayo de 2013, en las que se informa el resultado de la visita de inspección a los predios y se recomienda que no sean habitados.

- Igualmente, consta en el plenario que **INVÍAS** celebró contrato de concesión número 113 de 21 de abril de 1997 con **AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.**, con el

²⁵ Oficio 2013-ie-00020099 de 23 de octubre de 2013, folio 9.

objeto de realizar los estudios y diseños definitivos, las obras de rehabilitación y construcción, la operación y el mantenimiento y la prestación de los servicios del proyecto vial Armenia – Pereira – Manizales.²⁶

- Por medio de la Resolución núm. 003896 de 3 de octubre de 2003, la directora del **INVIAS** resolvió:

« [...] **ARTÍCULO PRIMERO:** *ceder y subrogar al INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES, a título gratuito, el contrato número 113 de 21 de abril de 1997, celebrado con el concesionario AUTOPISTA DEL CAFÉ S.A [...]*».²⁷

- El 16 de septiembre de 2013 se suscribe el acta de finalización de la obra **CONSTRUCCIÓN QUIEBRA DEL BILLAR**, cuyo alcance es: *“construcción de las obras para la restitución del tramo de la calzada izquierda que involucra también el acceso a la Vereda Morrogacho, construcción de obras para dar solución a la estabilidad de la ladera derecha que incluye obras para el control de los problemas de socavación lateral y de fondo en la Quebrada El Rosario. Construcción de obras para proteger la cimentación del puente Quebra del Billar 2. Construcción de las obras necesarias para estabilización de la ladera izquierda en el mismo sector”*.

- Mediante oficio número 800-14288 de 23 de octubre de 2013, **CORPOCALDAS** informa el resultado de la visita realizada al sector Quebra del Billar.

También obran en el expediente las declaraciones de²⁸:

- Jhon Jairo Chisco Leguizamón, Subdirector de Infraestructura Ambiental de **CORPOCALDAS**.

- Andrés Fernando Ramírez Baena, Subdirector de Evaluación y seguimiento Ambiental de **CORPOCALDAS**.

- Juvenal Martínez Orozco, Directo de Obras de **AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.**

- Fabio Ernesto Pérez Chaparro, trabajador de **AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.**

De las declaraciones es posible extraer las siguientes conclusiones:

- Los vertimientos transversales de la vía ya existían cuando inició la obra del viaducto, lo que motivó a que se realizaran obras de cimentación para garantizar la estabilización.

- Se han realizado obras para mitigar la inestabilidad de la zona como la construcción de diques para disminuir la socavación lateral y profunda, de canales, zanjas y colectores.

- De acuerdo con el POT del **Municipio**, el predio La Bendecida se encuentra en zona de riesgo medio y alto.

²⁶ Cfr. folios 252 al 273.

²⁷ Cfr. folios 274 y 275.

²⁸ Cfr. CD folios 1151 y 1161.

- A la problemática contribuyen factores como la entrega inadecuada de aguas residuales proveniente de patios y techos directamente de la ladera; erradicación de la vegetación natural, siembre de cultivos limpios no favorables para la estabilidad del suelo.
- No son las obras realizadas por **AUTOPISTAS DEL CAFÉ** las que generaron la afectación, sino el tipo de montaña y la geometría del río.
- Los predios que han sido inspeccionados por **CORPOCALDAS** presentan agrietamientos a nivel de piso y paredes, asociados a la dinámica de desconfinamiento del macizo rocoso correspondiente a la margen derecha de la Quebrada La Francia.

V.5. Análisis de la Sala

A partir del examen conjunto de las pruebas allegadas al proceso, la Sala advierte que los actores populares pretenden que se realicen una serie de acciones tendientes a que se adelanten estudios para identificar el problema que presenta la inestabilidad de la zona de la Quebra del Billar, y con base en dichos estudios que se formule un plan integral para la reducción del riesgo.

En relación con el problema de inestabilidad objeto de demanda, las distintas autoridades vinculadas al proceso destacaron que el mismo se presenta en la zona desde antes de la realización de las obras de **AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.**, y que obedece al paso del trazo de la Falla del Romeral. Al respecto, **CORPOCALDAS** manifestó:

« [...] Como se ve en los planos del plan de ordenamiento territorial, la zona presenta problemática, geomorfológicamente la zona se caracteriza por un relieve de fuertes pendientes, vertientes largas y vertientes rectas, conformadas por unidades geológicas que presentan una incidencia muy definida y un marcado control estructural, debido al paso de un trazo de falla geológica, perteneciente al denominado Sistema de Fallas de Romeral (...).

Las problemáticas específicas en el sector Quebra del Billar están directamente relacionadas con la socavación lateral de las márgenes del cauce de la Quebrada La Francia, favorecida por la torrencialidad del mismo, la complejidad geológica y estructural de la zona, fuertes pendientes de sus laderas o márgenes del cauce y los conflictos con los usos del suelo (...).

El principal problema se presenta en el predio de La Bendecida, donde se encontró un proceso de profundización de cauce y socavación de orillas, de implicaciones importantes en la estabilidad de la ladera derecha del cauce [...].»

Frente a los problemas descritos, consta que se ejecutaron obras de estabilidad, de control de erosión, manejo de aguas lluvias y escorrentía, entre otros. Sin embargo, se trata de una zona de alta vulnerabilidad por deslizamiento, como lo corroboran los informes presentador por **CORPOCALDAS**.

En efecto, la existencia de la Falla Romeral en la Cordillera Central origina inestabilidad de los terrenos de las zonas vecinas, entre las cuales está la Quebra del Billar, lo que hace que se presente la socavación lateral de las márgenes de

las Quebradas que allí se localizan²⁹. Lo anterior sumado también a la complejidad geológica y estructural de la zona y al indebido uso de los suelos³⁰.

Es por esta razón que la Sala estima que no se trata exclusivamente de una problemática al interior de un predio particular, como lo concluyó el *a quo*, sino que en realidad existen unas responsabilidades de las autoridades ambientales y municipales que no pueden soslayarse con el pretexto de que se estarían amparando por vía de la acción popular unos “intereses particulares”.

Debe tenerse en cuenta que el derecho a la seguridad y prevención de desastres **previsibles técnicamente**³¹ se rige por el principio de prevención, en virtud del cual si el riesgo puede ser conocido anticipadamente es imperativo que se adopten medidas para mitigarlo.

Al respecto, esta Corporación ha sostenido:

*«[...] El principio de prevención es el que debe aplicarse tratándose de la posible producción de daños o de la **constatación de la existencia de riesgos respecto de los cuales resulta posible conocer las consecuencias que podría tener sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de manera que la autoridad competente cuenta con la posibilidad fáctica real de adoptar decisiones con antelación a la concreción del riesgo** o a la causación del daño, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas; para ello, según se indicó, el principio de prevención subyace a institutos jurídicos como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, instrumentos cuya operatividad precisa de la posibilidad de conocer los hechos y reaccionar frente a ellos con antelación al daño ambiental [...]»³² (Destacado fuera del texto original).*

Bajo la égida de este principio, las autoridades ambientales están llamadas a la aplicación del criterio de anticipación, a través de herramientas técnicas para el conocimiento, manejo y control del riesgo o amenaza, en los términos de la Ley 1523, de manera tal que la certeza respecto de los riesgos o de su probabilidad de ocurrencia activan una cadena de causalidad que debe ser interrumpida en su curso causal, con miras a prevenir la consumación del daño.

En este orden de ideas, la Sala estima que en el caso *sub lite* sí se encuentra acreditada la vulneración del derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, no solo por la categorización de la zona objeto de controversia, sino por las afectaciones a los inmuebles que allí se ubican, la cual está ampliamente demostrada.

Ahora bien, en el caso concreto merecen destacarse dos asuntos relevantes para la decisión que la Sala adoptará. El primero es que está demostrado que la afectación de la zona, si bien es de origen geológico, no exime a las autoridades de su deber de adoptar todas las medidas necesarias para conocer, reducir y

²⁹ La existencia del sistema de fallas del Romeral es ampliamente explicada por el Ingeniero de CORPOCALDAS, Jhon Jairo Chisco Leguizamón, en la diligencia de testimonio consignada en el CD que reposa a folio 1151.

³⁰ Cfr. Informe CORPOCALDAS, folio 126.

³¹ Ley 472, artículo 4º, literal I).

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A, providencia de 4 de noviembre de 2015, número único de radicación 76001 23 31 000 2005 04271 01 (37603), CP: HERNÁN ANDRADE RINCÓN (E).

manejar su impacto. Y el segundo es que debe hacerse claridad en que las afectaciones no se limitan a intereses particulares, pues si bien la más importante la recibe el inmueble conocido como La Bendecida, lo cierto es que las medidas para mitigar el riesgo redundan en la seguridad de otras viviendas y pobladores del sector³³, máxime si se tiene en cuenta que las obras de estabilización que en el pasado se efectuaron necesitan ser actualizadas, debido a la persistencia de la socavación lateral³⁴.

Cabe precisar que, de acuerdo con el marco legal desarrollado en la presente providencia, a las siguientes entidades les corresponde atender la problemática aquí evidenciada:

- Al **Municipio**, como autoridad llamada a prevenir y atender los desastres en su jurisdicción;
- A **CORPOCALDAS**, con fundamento en su función de apoyo a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en la elaboración de estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo;
- Y a la **ANI**, en calidad de encargada de la concesión entregada a **AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.**, habida consideración de que dentro del contrato de concesión de la vía Autopista del Café se encuentra pactada la obligación de mantenimiento de obras por deslizamientos y derrumbes, en virtud de lo cual se ha logrado llevar a cabo obras de mitigación del riesgo.

Siendo ello así, para la Sala es claro el **nexo causal** existente entre el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente que se invocó como vulnerado y el objeto de la pretensión que motivó el accionar de la parte demandante, esto es, la realización de un estudio que permita adoptar medidas de mitigación de los efectos ocasionados por los problemas de inestabilidad que se presentan en la zona de la Quiebra del Billar, estudio que corresponde efectuar a las autoridades en comento, en su calidad de responsables de la gestión del riesgo.

Hechas las anteriores consideraciones la Sala hace claridad en que las soluciones que propenden por la cesación de los derechos colectivos invocados como vulnerados solo pueden adoptarse en el marco de los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1523, siendo esta la razón de la decisión que se adoptará en el presente caso.

Por último, en atención a la prosperidad del cargo consistente en la vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la Sala se releva del estudio de los demás derechos invocados por la parte actora.

V.6. La condena en costas

En relación con la definición de costas, la Sala, en sentencia de 18 de febrero de 2016³⁵, sostuvo:

³³ Cfr. informe de CORPOCALDAS, folio 131.

³⁴ Tal como puede evidenciarse con lo señalado por CORPOCALDAS, a folio 122.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, número único de radicación 17001 23 31 000 2012 00321 02. C.P. María Elizabeth García González.

«[...] Es preciso recordar que las costas constituyen la erogación económica que debe efectuar la parte vencida en un proceso judicial, y están conformadas tanto por las expensas como por las agencias en derecho. Las primeras corresponden a los gastos surgidos con ocasión del proceso y necesarios para su desarrollo, pero distintas al pago de apoderado, esto es, los impuestos de timbre, los honorarios de los auxiliares de la justicia, y en general todos los gastos surgidos en el curso de aquel. Por su parte, **las agencias en derecho no son otra cosa que la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la parte vencedora que pueden fijarse sin que necesariamente hubiere mediado la intervención directa de un profesional del derecho [...]**». (Destacado de la Sala).

Acerca de la condena en costas, el artículo 38 de la Ley 472 señala que « [...] El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas [...]». Por su parte, el artículo 365 del Código General del Proceso –CGP– establece que la condena en costas en la segunda instancia tendrá lugar en los siguientes eventos:

- i) Cuando se resuelva desfavorablemente el recurso de apelación (numeral 1);
- ii) Cuando se confirme en todas sus partes la sentencia proferida en primera instancia (numeral 3);
- iii) Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, caso en el cual la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias (numeral 4).**

Lo anterior, siempre que en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (numeral 8, *ibidem*).

Sobre este asunto en particular, la Sala Especial de Decisión No. 27, en providencia de 6 de agosto de 2019³⁶, unificó la jurisprudencia de la Corporación en relación con la condena en costas procesales en acciones populares y señaló:

« [...] La importancia de las acciones populares como derecho político y el concepto propio de las costas procesales, en sus componentes de expensas y agencias en derecho, se fincan en la imposibilidad de compensar los esfuerzos realizados por los actores populares en defensa de los derechos colectivos y en la imposibilidad de que obren como fuente de enriquecimiento injusto, motivo por el cual a las costas procesales le es intrínseco el principio de equidad de las cargas procesales.

En sana lógica, no es posible abstraer la condena en costas de las acciones populares a favor del actor popular que triunfa en sus pretensiones protectorias de los derechos colectivos, porque fue el propio legislador quien en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, determinó el reconocimiento de las costas procesales al tenor del ordenamiento procesal civil, y como en este concepto se comprenden tanto las expensas como las agencias en derecho al tenor del artículo

³⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 6 de agosto de 2019, CP. Rocío Araújo Oñate, número único de radicación: 15001 33 33 007 2017 00036 01.

361, el juez no se encuentra autorizado para desechar su reconocimiento y fijación.

Reglas de unificación

163. El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.

(...)

Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.

En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales (...) bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación.

Para este efecto, se entenderá causada la agencia en derecho siempre que el actor popular resulte vencedor en la pretensión protectoria de los derechos colectivos y su acreditación corresponderá a la valoración que efectúe el fallador en atención a los criterios señalados en el numeral 4 del artículo 366 del Código General del Proceso, es decir, en atención a la naturaleza, calidad y duración del asunto, o a cualquier otra circunstancia especial que resulte relevante para tal efecto [...]». (Resaltado fuera del texto original).

Es importante destacar también que para el reconocimiento de las agencias en derecho no necesariamente se debe actuar por intermedio de apoderado judicial, como expresamente lo dispone el numeral 3 del artículo 366 del CGP³⁷.

Precisado lo anterior, la Sala observa que en el caso *sub examine* hay lugar a condenar en costas a la parte vencida, por cuanto se **revocará totalmente la sentencia de primera instancia** (artículo 365, numeral 4 del CGP).

En cuanto a la prueba de su causación, la Sala tendrá en cuenta que la parte actora, si bien no actuó por conducto de apoderado judicial, desplegó las actuaciones procesales encaminadas a demostrar la afectación de los derechos colectivos invocados en la demanda, tales como la presentación de escritos, alegatos de conclusión y la asistencia a las diligencias judiciales decretadas por el Tribunal.

³⁷ Un asunto similar fue abordado por la Sala en sentencia de 1º de noviembre de 2019, número único de radicación AP 68001 23 31 000 2012 00104 02, CP: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, en la que se condenó en costas a favor del actor popular, quien actuó en nombre propio.

En consecuencia, se condenará al **Municipio** y a **CORPOCALDAS** al pago de las costas de primera y segunda instancia, las cuales deberán ser liquidadas de manera concentrada por el Tribunal, según lo prevé el inciso primero del artículo 366 del CGP, con base en las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura y con sujeción a los criterios previstos en el numeral 4 del artículo 366 *idem*.

V.7. La decisión

De acuerdo con los razonamientos expuestos, la Sala revocará el fallo de primera instancia y, en su lugar, ordenará al **Municipio** que, en coordinación con **CORPOCALDAS**:

(i) Realice, en el plazo de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, un estudio geotécnico en el que determine:

- a) Si en atención a la categorización de la zona objeto de la presente acción, su ubicación en la Falla del Romeral y los problemas de inestabilidad que ha presentado, debe ser priorizada para intervención y, en consecuencia, si requiere un plan de respuesta prioritario, de acuerdo con la Ley 1523 y demás normas concordantes.
- b) Qué medidas deben adoptarse para mitigar el riesgo existente en la Quebra del Billar, de tipo estructural y no estructural que incluyan la adopción de un programa de prevención y soluciones concretas relacionadas con el control de la erosión, socavación de orillas, corrección de cauces, estabilidad de la ladera, uso del suelo, y demás que se determinen.
- c) Estas medidas deberán incluir conocimiento, manejo y reducción del riesgo existente en los predios que son parte de la presente controversia y los otros que la autoridad ambiental llegare a determinar, así como el estudio de los requisitos de postulación a los programas de reducción del riesgo y manejo de desastres que el **Municipio** adelante, en caso de ser necesario.
- d) Cuáles de las medidas que deben implementarse requieren de la intervención de la **ANI** o el concesionario **AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.** y, en consecuencia, se lleven a cabo las medidas técnicas y administrativas correspondientes.

(ii) De acuerdo con los resultados del mencionado estudio, el **Municipio**, en coordinación con **CORPOCALDAS**, en un plazo máximo de tres (3) meses deberá iniciar la implementación de las siguientes medidas, cuya ejecución no podrá superar los seis (6) meses:

- e) Ejecutar las medidas necesarias para el manejo y reducción del riesgo existente en la Quebra del Billar, para lo cual convocará a los residentes y propietarios, en aras de dar conocer el plan de acción correspondiente.
- f) En virtud de estas medidas, deberá llevar a cabo las obras de estabilidad y protección necesarias, y se encargará de gestionar con las demás autoridades responsables, como la **ANI** y su concesionario, las obras que

dentro de sus competencias les corresponda. Para el efecto, deberá solicitar el acompañamiento de la Personería de Manizales y/o demás organismos de control administrativo y disciplinario con jurisdicción en el **Municipio**.

Para efectos del cumplimiento de la presente decisión se ordenará la conformación del Comité de Verificación, integrado por el Tribunal, la parte actora, la Personería de Manizales, el Agente del Ministerio Público delegado ante el Tribunal, el **Municipio, CORPOCALDAS** y la **ANI**.

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.

F A L L A:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de 9 de agosto de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas. En su lugar:

AMPARAR el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de los habitantes de la zona Quiebra del Billar en el Municipio de Manizales.

SEGUNDO: ORDENAR al **Municipio** que, en coordinación con **CORPOCALDAS**:

(i) Realice, en el plazo de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, un estudio geotécnico en el que determine:

- a) Si en atención a la categorización de la zona objeto de la presente acción, su ubicación en la Falla del Romeral y los problemas de inestabilidad que ha presentado, debe ser priorizada para intervención y, en consecuencia, si requiere un plan de respuesta prioritario, de acuerdo con la Ley 1523 y demás normas concordantes.
- b) Qué medidas deben adoptarse para mitigar el riesgo existente en la Quiebra del Billar, de tipo estructural y no estructural que incluyan la adopción de un programa de prevención y soluciones concretas relacionadas con el control de la erosión, socavación de orillas, corrección de cauces, estabilidad de la ladera, uso del suelo, y demás que se determinen.
- c) Estas medidas deberán incluir conocimiento, manejo y reducción del riesgo existente en los predios que son parte de la presente controversia y los otros que la autoridad ambiental llegare a determinar, así como el estudio de los requisitos de postulación a los programas de reducción del riesgo y manejo de desastres que el **Municipio** adelante, en caso de ser necesario.
- d) Cuáles de las medidas que deben implementarse requieren de la intervención de la **ANI** o el concesionario **AUTOPISTAS DEL CAFÉ S.A.** y, en consecuencia, se lleven a cabo las medidas técnicas y administrativas correspondientes.

(ii) De acuerdo con los resultados del mencionado estudio, el **Municipio**, en coordinación con **CORPOCALDAS**, en un plazo máximo de tres (3) meses deberá **INICIAR** la implementación de las siguientes medidas y **EJECUTARLAS** en un término que no podrá superar los seis (6) meses:

- e) Ejecutar las medidas necesarias para el manejo y reducción del riesgo existente en la Quebra del Billar, para lo cual convocará a los residentes y propietarios, en aras de dar conocer el plan de acción correspondiente.
- f) En virtud de estas medidas, deberá llevar a cabo las obras de estabilidad y protección necesarias, y se encargará de gestionar con las demás autoridades responsables, como la **ANI** y su concesionario, las obras que dentro de sus competencias les corresponda. Para el efecto, deberá solicitar el acompañamiento de la Personería de Manizales y/o demás organismos de control administrativo y disciplinario con jurisdicción en el **Municipio**.

TERCERO: CONFORMAR el Comité de Verificación de la sentencia, integrado por Tribunal, la parte actora, la Personería de Manizales, el Agente del Ministerio Público delegado ante el Tribunal, el **Municipio**, **CORPOCALDAS** y la **ANI**.

CUARTO: CONDENAR en costas en primera y segunda instancia al **Municipio de Manizales** y a **CORPOCALDAS**, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal Administrativo de Caldas, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: REMÍTASE copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, para los efectos del artículo 80 de la Ley 472.

SÉPTIMO: Comuníquese esta decisión a las partes y envíese el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 12 de diciembre de 2019.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Salva voto

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS