

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN NO. 6**

**MAGISTRADO PONENTE: Dr. FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ
RIVEROS**

Tunja, **28 MAR 2019**

REFERENCIA: ACCIÓN POPULAR

DEMANDANTE: ARMANDO SOSA PINTO

**DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DE AMBIENTE Y
DESARROLLO SOSTENIBLE, AUTORIDAD NACIONAL DE
LICENCIAS AMBIENTALES -ANLA, CORPORACIÓN
AUTÓNOMA REGIONAL DE CHIVOR-CORPOCHIVOR,
MUNICIPIO DE SANTA MARÍA Y AES CHIVOR & CIA LTDASCA
ESP.**

RADICADO: 150012333000201600898-00

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá a proferir fallo de primera instancia, dentro de la **ACCIÓN POPULAR** instaurada por el señor **ARMANDO SOSA PINTO** en contra de la **NACIÓN- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES -ANLA, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CHIVOR-CORPOCHIVOR, MUNICIPIO DE SANTA MARÍA Y AES CHIVOR & CIA LTDASCA ESP.**

II. ANTECEDENTES

2.1. LA DEMANDA

El señor ARMANDO SOSA PINTO presentó demanda de Acción popular (fls.1-4 y 84-86) en contra de la NACIÓN -MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE -**en adelante MINISTERIO DE AMBIENTE-**, de la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES -**en adelante ANLA-**, de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CHIVOR -**en adelante CORPOCHIVOR**, de AES CHIVOR & CIA S.C.A. E.S.P. -**en adelante AES CHIVOR-**, y del MUNICIPIO DE SANTA MARÍA, por la presunta amenaza o vulneración de los **derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, existencia de equilibrio ecológico y manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la defensa del patrimonio cultural de la nación, la seguridad y salubridad públicas, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos**, contenidos en los literales a), b), c), d), e), f) g) l), y m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, así como los derechos a la salud y a la vida que el actor popular denomina como colectivos, por omitir adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo de avalancha que afecte a los habitantes del municipio de Santa María.

2.1.1. Hechos (fls. 84-86)

Dentro de los presupuestos fácticos descritos por el actor popular se resaltan los siguientes:

El actor, es habitante del Municipio de Santa María desde hace más de 20 años.

Hace más de 40 años se realizó la construcción del embalse la esmeralda - represa del Chivor-, ubicado en límites de los municipios de Chivor,

Macanal y Santa María y, con ocasión de la construcción del embalse, igualmente se construyeron dos túneles de carga para transportar el recurso hídrico hasta la casa de máquinas, donde se encuentra la generadora de energía- ubicada en el municipio de Santa María-; dichos túneles pasan a profundidad por las montañas que cubren la parte Norte del Casco Urbano del municipio en mención.

Desde hace algunos años se han venido presentando filtraciones en los túneles de carga, lo que ha generado como consecuencia un deslizamiento en el lugar denominado "Monte bonito", ubicado en la parte superior de la vía principal del municipio, y otra afectación en la parte alta del municipio donde se encuentra ubicado el túnel, por lo que fue necesaria la construcción de otro túnel para liberar la presión del agua.

En el año 2012, se originó una avalancha que desprendió el predio de la señora NIDIA BUITRAGO en la parte alta del perímetro urbano del Municipio de Santa María, remoción que volvió a tener lugar en el año 2013, oportunidad en la que el lodo y el material de arrastre llegaron al centro del municipio.

En el año 2014 igualmente se avizoraron tales desprendimientos de tierra y material de arrastre, los cuales bajaron nuevamente al casco urbano del municipio en mención y produjeron taponamiento en el canal del Caño Cangrejo, de manera que su afluente pasó por encima de las vías del sector, situación que tuvo lugar durante un periodo de 4 meses.

Desde esa fecha el actor ha presentado sendas peticiones dirigidas a las accionadas, en orden a que adopten las medidas correctivas pertinentes; no obstante, las medidas ejecutadas a la fecha de presentación de la demanda eran de bajo impacto y mitigación aunado a que se desconocen las medidas definitivas que debe tomarse para dar solución a la problemática.

El actor presentó tutela ante el Tribunal administrativo de Boyacá exponiendo la problemática planteada, escenario procesal en el que le fueron amparados sus derechos fundamentales.

Considera que los túneles aún tienen filtraciones de agua y su presión es la que genera los deslizamientos de tierra pese a que las accionadas hubiesen concluido lo contrario y que a raíz de la existencia de tales túneles han tenido lugar las remociones en masa a la que ha hecho alusión; así mismo, desde el momento en que se han venido presentando las fallas geológicas en la cuenca del Caño Cangrejo, las accionadas han omitido su responsabilidad de cara a mitigar el riesgo y evitar la vulneración de los derechos colectivos invocados.

Existen estudios de los años 2013 y 2014 que demuestran la vulnerabilidad del municipio a nuevas avalanchas.

2.1.2. Pretensiones (fl. 3)

Además de la solicitud de protección los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, existencia de equilibrio ecológico y manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la defensa del patrimonio cultural de la nación, la seguridad y salubridad públicas, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, el actor invocó los siguientes pedimentos:

(i) Se ordene a las accionadas que de manera inmediata y de forma concertada, procedan a llevar a cabo y ejecutar las medidas y obras definitivas en concordancia con los estudios realizados, en la cuenca del Caño Cangrejo desde la parte más alta hasta su fin, que conlleven a retirar de manera definitiva el riesgo;

(ii) Se oficie a la Procuraduría Agraria y ambiental para que lleve a cabo el control y seguimiento a lo ordenado en el presente asunto.

(iii) Que de las actividades de ejecución se informe al actor.

2.2. ADMISIÓN DE LA DEMANDA

Previo a las consideraciones para decidir de fondo, la Sala resalta las siguientes actuaciones procesales:

Inicialmente, la demanda fue inadmitida mediante proveído del 17 de enero de 2017 (fl. 82) y una vez subsanada, el Despacho del Ponente dispuso, mediante auto del 17 de marzo de 2017, rechazar la demanda respecto del MUNICIPIO DE SANTA MARÍA y del MINISTERIO DE AMBIENTE y admitirla respecto de los demás accionados (fls. 116-118); no obstante, resolviendo el recurso interpuesto por el apoderado de AES CHIVOR contra el proveído citado, se emitió decisión de 8 de junio de 2017 (fls. 280.-283) en la que se resolvió reponer la decisión primigenia y en su lugar imponer la admisión de la demanda respecto del MUNICIPIO DE SANTA MARÍA y del MINISTERIO DE AMBIENTE.

2.3. PRONUNCIAMIENTO DE LAS ENTIDADES DEMANDADAS

2.3.1. ANLA (fls. 147-152): Adujo oponerse a la prosperidad de las **pretensiones**, por cuanto no ha vulnerado ni amenazado ningún derecho o interés colectivo.

Respecto de los **hechos de la demanda**, indicó que en efecto, de acuerdo a la resolución No. 1006 de 2005, se estableció el Plan de Manejo Ambiental para el proyecto central Hidroeléctrica de Chivor a cargo de la empresa CHIVOR S.A. E.S.P., y que, en ejercicio de las funciones de control y seguimiento, se verificó que una de las obras que conforma la hidroeléctrica, corresponde al trazado de los túneles de carga a la casa de máquinas en el sector norte del municipio de Santa María; así mismo, admite como cierto que la ANLA evaluó que los deslizamientos no son producto de la operación de los túneles de descarga del proyecto Central Hidroeléctrica de Chivor.

Indicó que no era cierto que la entidad fuera responsable de la vulneración alegada, pues en el marco de sus competencias, ha realizado las acciones tendientes a realizar un seguimiento a las obligaciones establecidas en el Plan de Manejo Ambiental del proyecto Central Hidroeléctrica de Chivor,

encaminadas a mitigar los posibles impactos que pueda ocasionar la ejecución del mismo.

Adujo como parcialmente cierto el supuesto fáctico relativo a que el Tribunal Administrativo de Boyacá había fallado en favor del actor una acción de tutela por los hechos invocados en el presente asunto, decisión confirmada por el Consejo de Estado; no obstante, adujo que en las decisiones mencionadas no se determinó que la entidad fuera responsable de la vulneración declarada, así mismo, sostuvo que si bien existen estudios realizados por diferentes entidades que reflejan la inestabilidad del terreno del municipio de Santa María, ello se ha asociado a condiciones diferentes a la ejecución del Proyecto Central Hidroeléctrica del Chivor.

Finalmente, señaló no constarle las demás afirmaciones expuestas por el libelista en el escrito de demanda, solicitando que las mismas fueran objeto de prueba.

Propuso las siguientes **excepciones: (i) Ausencia de vulneración de derechos colectivos por parte de la ANLA**, dado que no hay respaldo probatorio que identifique que la entidad haya desplegado alguna actuación que causara los perjuicios alegados al actor; **(ii) Inexistencia de responsabilidad y nexo de causalidad**, pues entre la ANLA y los presuntos perjuicios que se indican, no existe una conexión clara y objetiva de la cual se pueda desprender de forma efectiva y suficiente la responsabilidad de la entidad; **(iii) Insuficiencia probatoria- carga probatoria en cabeza del accionante** en tanto la simple manifestación de los hechos sin soporte probatorio no pueden conducir a que se endilgue responsabilidad a la entidad; **(iv) falta de legitimación por pasiva** en tanto la entidad no ha ejecutado alguna actividad por acción o por omisión de la cual se pueda acreditar la legitimidad para participar en esta acción constitucional pues no hay prueba que acredite tal circunstancia y **(v) excepción genérica**.

2.3.2. CORPOCHIVOR (fls. 164-168): El apoderado judicial de la entidad, no hizo mención alguna a las pretensiones de la demanda.

Frente a los hechos de la demanda, indicó que la entidad como autoridad ambiental de la jurisdicción, se ha vinculado con el municipio de Santa María, cumpliendo el papel de subsidiariedad y en apoyo a los procesos de Gestión de Riesgo de desastres, como es el caso de la realización de estudios fenomenológicos de remoción en masa en algunas veredas del municipio, la celebración del convenio interadministrativo No. 06 de 2011 con el objeto de realizar estudio de riesgos por amenazas naturales en algunas afectaciones puntuales del municipio –zona urbana sector Caño Cangrejo zona alta y baja, entre otras-y monitoreo de amenaza y mejora de alerta temprana y la atención de emergencia por remociones en masa –año 2015 municipio de Santa María en coordenadas del sector Caño Cangrejo-; estudios que sirven de base para la formulación de instrumentos de planificación , que han sido remitidos y socializados a las administraciones municipales. Así mismo, indicó que CORPOCHIVOR ha apoyado la ejecución de algunas obras ambientales relativas a la limpieza y drenaje del Caño Cangrejo y construcción de obras biomecánicas para mitigar el riesgo en algunos barrios del municipio y así mismo, se han realizado visitas técnicas de las cuales se han elaborado los correspondientes conceptos técnicos, los cuales han sido analizadas por el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres para que tomen las decisiones pertinentes.

Frente a los hechos relativos a la interposición de la tutela por parte del actor, adujo la entidad que los mismos son ciertos y, respecto de los demás fundamentos fácticos, indicó el apoderado que los mismos no le constan a la entidad que representa e igualmente, que algunos resultan ser apreciaciones subjetivas del demandante.

Este sujeto procesal NO formuló medio exceptivo alguno.

2.3.3. AES CHIVOR (fls. 292-312): Se opuso la prosperidad de todas las pretensiones de la demanda.

Frente a los hechos, indicó que no son ciertos los relativos a las filtraciones de los túneles que hacen parte del proyecto hidroeléctrico Chivor, tampoco que las medidas que se han adoptado sean de bajo impacto y a

que el fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá hubiese concluido que la vida de los habitantes del municipio de Santa María estuvieran en riesgo. Frente a los demás supuestos facticos esgrimidos por el libelista, adujo este extremo procesal que no le consta y en consecuencia, deberán probarse.

Finalmente, propuso como medios exceptivos los siguientes: **(i) Imposibilidad de imputar responsabilidad a la sociedad AES CHIVOR por eventuales daños a la población de Santa María**, pues no está probado que el estado de la tubería -túneles de AES CHIVOR que discurren por la parte alta del municipio de Santa María-, sufran daños que generen deslizamientos por el Caño Cangrejo aunado al hecho del régimen de lluvias que afecta la zona y que en criterio de la sociedad, han generado los eventos catastróficos; **(ii) Inexigibilidad de los deberes propios de las autoridades estatales a la sociedad AES CHIVOR**, esto, en el entendido que la sociedad ha acometido todas las acciones necesarias para asegurarse de que no existan riesgos que puedan afectar la seguridad de la población, circunstancia que, no significa que esté llamada a suplantar las responsabilidades propias de las autoridades estatales y en ese sentido, la norma ha designado en los alcaldes las labores de gestión de riesgo. Aunado a lo anterior, indicó el representante judicial de la sociedad que ninguno de los terrenos en los que cruza el Caño Cangrejo, son propiedad de su representada, de manera que la sociedad no puede llevar ninguna acción como la que reclama el actor.

2.3.4. MUNICIPIO DE SANTA MARÍA (fls. 349-366): Se opuso a la totalidad de las pretensiones de la demanda.

Indicó frente a los hechos, de una parte, que al plenario no se habían allegado peticiones que sustenten lo reseñado por el accionante e igualmente, el accionante no comprueba el inminente riesgo que presenta el municipio de Santa María, desconociendo las medidas adoptadas por el ente territorial y las acciones por ella desplegadas, como es el caso de visitas técnicas al caño Cangrejo, suscripción de convenios interadministrativos para el dragado del Caño, revisión del Box Culvert,

entre otras. Respecto de los demás hechos señaló que no le constan y que serán objeto de prueba.

Formuló los siguientes medios exceptivos: **(i) Improcedencia y caducidad de la acción popular, inexistencia de vulneración, daño o amenaza actual contra los derechos colectivos – inexistencia de responsabilidad por parte de la alcaldía municipal de Santa María**, indicando sobre el particular que no ha sido sustentado el peligro inminente de los habitantes del municipio de Santa María por parte del actor popular y adicionalmente, que la acción popular se encuentra caducada, de conformidad con las prescripciones del artículo 11 de la ley 472 de 1998; **(ii) Insuficiencia probatoria- carga probatoria en cabeza del demandante**, en tanto los hechos descritos por el actor popular carecen de sustento técnico y probatorio.

2.3.5. MINISTERIO DE AMBIENTE (fls. 380-394): El apoderado judicial de la entidad se opuso a la prosperidad de las pretensiones en lo que atañe a su representada.

Respecto de los hechos de la demanda, adujo atenerse a lo que se demuestre dentro del trámite de la acción, haciendo claridad en todo caso, que dentro de las funciones asignadas a dicha cartera, no se contempla lo relacionado con la construcción de dos túneles de carga para transportar el recurso hídrico; aunado a lo anterior, precisó que corresponde al ANLA y a CORPOCHIVOR hacer seguimiento a la licencia ambiental de AES CHIVOR.

Finalmente, presentó las siguientes excepciones: **(i) Falta de requisito de procedibilidad**, en tanto el actor no agotó el requisito consagrado en el artículo 144 del C.P.A.C.A. respecto de la entidad; **(ii) Falta de legitimación en la causa por pasiva**, en tanto la entidad no tiene injerencia alguna en los hechos de la demanda y **(iii) Actuación conforme a la ley**, pues la autoridad pública no es la llamada a responder por los temas objeto del medio de control ejercido por el actor popular.

2.4. PACTO DE CUMPLIMIENTO

La audiencia de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el día 24 de julio de 2017 (fls. 414-416) declarándose fallida por no haber propuesta de pacto de cumplimiento.

2.5. VINCULACIÓN SUJETOS PROCESALES

Mediante auto de 28 de agosto de 2017, y a solicitud de AES CHIVOR, el MUNICIPIO DE SANTA MARÍA y CORPORCHIVOR, el Despacho dispuso vincular en el presente asunto a la señora NIDIA BUITRAGO, a la UNIDAD PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES – en adelante UNGRD y al DEPARTAMENTO DE BOYACÁ (fl. 489), quienes dieron contestación a la demanda en los siguientes términos:

2.5.1. DEPARTAMENTO DE BOYACÁ (fls. 510-522): la apoderada del Departamento de Boyacá indicó que la entidad que representa no tiene injerencia en las presuntas fallas de los túneles a la cual hace referencia el actor; en lo que atañe a los hechos, indicó que la mayoría no le constan y deben ser probados, y no indicó que alguno de aquellos no fuera cierto.

NO propuso ningún medio exceptivo.

2.5.2. UNGRD (fls. 530-536) Se opuso a la prosperidad de las pretensiones

De otro lado, indicó que ninguno de los hechos narrados por los accionantes tienen relación con la entidad y ni siquiera se hace una mención sumaria y precisó que resulta necesario que AES CHIVOR y CORPOCHIVOR se incorporen en el proceso de ordenamiento de la cuenca a través de los consejos del POMCA –Plan de Ordenamiento y manejo de la Cuenca del río Garagoa- y aunado a lo anterior, indicó que corresponde al alcalde, con su Consejo de Gestión del Riesgo de Desastres- CMGRD-, determinar e implementar las medidas de reducción de riesgo que sean requeridas en su jurisdicción.

Formuló las siguientes excepciones: **(i) Falta de legitimación en la causa por pasiva**, en tanto la política pública de Gestión de riesgo de desastres y el Sistema Nacional de Gestión de riesgos de Desastres, se sustrajo a la división político administrativa determinada en la Constitución Política y en ese sentido, son los entes territoriales – en este caso el municipio de Santa María-, quienes deben implementar y ejecutar dicha política pública.

2.5.3. BLANCA NIDIA BUITRAGO MONTAÑEZ (fls. 549-550) El apoderado judicial de la vinculada, se opuso a las pretensiones de la demanda. Frente a los hechos precisó que en el bien inmueble de su representada se han realizado obras de mitigación en las que participó AES CHIVOR y el Municipio de Santa María, que han funcionado como medidas correctivas, ya que a la fecha no se ha presentado un nuevo derrumbe. Respecto de los demás hechos adujo que debían probarse.

Formuló la excepción de **(i) Falta de legitimación en la causa por pasiva**, en el entendido que la vinculada y la empresa AES CHIVOR han iniciado un proceso de compraventa de la totalidad del predio, con la finalidad de que el mismo sea objeto de reforestación y de construcción de obras de mitigación continuas, proceso que a la fecha se encuentra en la etapa de socialización del valor a pagar, entre el municipio de Santa María, AES CHIVOR y su representada.

2.6 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante auto de fecha 31 de enero de 2018 (fl.650), una vez vencido el término probatorio, el Despacho corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión por el término común de 5 días, de acuerdo a lo previsto en el artículo 33 de la ley 472 de 1998; las siguientes entidades allegaron sus alegatos de conclusión, así:

2.6.1 ACTOR POPULAR: (fls. 656-658): Solicitó se tenga como antecedente lo manifestado por el Consejo de Estado en el fallo de tutela a su favor respecto del riesgo que corren los habitantes del sector, sin que las entidades accionadas realicen una intervención significativa a la

cuenca que amenaza con desprenderse y causar perjuicio al perímetro urbano. Igualmente, solicita se ordene a las accionadas que de manera inmediata y concertada lleven a cabo las medidas y obras definitivas en la cuenca del Caño Cangrejo para evitar riesgos. Recalcó la obligación de las entidades accionadas de suplir las necesidades de la población y que los elementos probatorios recopilados han vislumbrado la necesidad de protección constitucional para la comunidad de Santa María.

2.6.2. AES CHIVOR: (fls. 660-673) Indicó, de una parte, que el actor popular no se ocupó de demostrar las afirmaciones expuestas en el escrito de demanda y que, contrario *sensu*, AES CHIVOR tuvo una constante actitud de colaboración dentro del proceso, aportando elementos de prueba. Aunado a lo anterior, adujo que no se demostró la existencia de daños en los túneles de conducción, los cuales se encuentran en condiciones óptimas e igualmente, se demostró que los deslizamientos ocurridos en la zona tuvieron como causa adecuada la existencia del régimen de lluvias.

2.6.3. DEPARTAMENTO DE BOYACÁ: Indicó que la entidad no ha vulnerado los derechos fundamentales o colectivos de los habitantes del municipio de Santa María, dado que no es la entidad encargada de la administración y mantenimiento de la reserva hídrica, que corresponde a la empresa AES CHIVOR e igualmente, que la autoridad encargada de ejecutar políticas, planes y programas en materia ambiental, son las Corporaciones Autónomas Regionales. Aunado a lo anterior, resaltó que el Municipio de Santa María no ha presentado ante la oficina asesora para la atención y prevención de desastres ningún proyecto tendiente a mitigar el riesgo que pueda causar por las presuntas filtraciones que se presentan en los túneles que transportan el material hídrico, e indicó que en las ocasiones en que el Municipio de Santa María ha solicitado cooperación de la Oficina de Atención y Prevención de Desastres, dicha entidad ha prestado su ayuda de manera oportuna.

2.6.4. MUNICIPIO DE SANTA MARÍA (fls. 714-718): Enuncia las gestiones realizadas para prevenir o mitigar el daño que pueda generarse en la comunidad de Santa María por crecientes o avalanchas del Caño

Cangrejo y enuncia que en año 2018 se está adelantando el proceso precontractual para la intervención de las obras ejecutadas en el año 2016 por CORPOCHIVOR, cuyo objeto fue obras mecánicas y biomecánicas- construcción de obras de proyección e inundación sobre el Caño Cangrejo sector urbano del municipio de Santa María. Resalta que las obras ejecutadas por la alcaldía de Santa María, permiten determinar que no existe un peligro inminente en el municipio, por afectaciones que pueda generar el Caño Cangrejo, de manera que no se han vulnerado los derechos de sus habitantes.

2.6.5. UNGRD: Reiteró los mismos argumentos expuestos en el escrito de contestación, específicamente, lo atinente a la falta de legitimación de la entidad y resaltó que el municipio de Santa María no cuenta con un Plan Municipal de Gestión de Riesgo, el cual es el instrumento mediante el cual del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres hace seguimiento a las acciones implementadas para el cumplimiento de su misión, lo cual impide la planificación del desarrollo seguro e indicó que es necesario articular los instrumentos de planificación territorial de tal manera que haya correspondencia entre los escenarios de riesgos priorizados los planes de inversión y los programas y proyectos.

2.6.6. MINISTERIO DE AMBIENTE (fls. 743-750) acudió a los mismos argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda, reiterando la falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad y precisó que si bien es cierto, el Ministerio diseña y formula la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, son las corporaciones autónomas regionales quienes ejecutan las políticas, planes y programas en materia ambiental del Ministerio y en el presente caso las máximas autoridades ambientales son CARPOCHIVOR, ANLA y las entidades descentralizadas como los municipios.

- Los demás sujetos procesales permanecieron silentes en ésta etapa procesal.

2.7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 2 Judicial II Ambiental y agrario rindió su concepto, planteando inicialmente el interrogante tendiente a determinar si existe amenaza, vulneración o agravio a los derechos colectivos, precisando que de acuerdo a varios de los intervinientes de la acción popular, en fechas recientes – años 2012 y 2013- han ocurrido avalanchas que discurren hacia el pueblo por el cauce del Caño Cangrejo, situación que pone en evidente riesgo y peligro a los pobladores del casco urbano del municipio, por lo que resultaba necesario que se amparen sus derechos colectivos.

Aunado a lo anterior, precisó que en el *sub júdice* se hallan los presupuestos del artículo 144 del C.P.A.C.A. frente a todos los accionados, esto en el entendido que dentro de la decisión de tutela proferida dentro del expediente 15001233300020140030800, se advirtió de manera expresa que no resultaba necesario agotar el requisito de procedibilidad previsto en el precepto en cita.

Luego, frente a las evidencias de daños contingentes, peligros, amenazas o vulneraciones sobre los derechos o intereses colectivos de los habitantes del casco urbano del municipio de Santa María, se encuentra acreditado lo siguiente: (i) Los deslizamientos que tuvieron lugar durante los años 2012 y 2013, y que discurren por el cauce del Caño Cangrejo; (ii) que, conforme a lo señalado en el fallo de tutela ya mencionado, no se han conjurado las causas que dan lugar a estos riesgos no sólo en perjuicio del medio ambiente, sino de todos los habitantes del casco urbano del municipio; (iii) Estudios como la evaluación de impacto sobre el río Lengupá y el convenio celebrado entre CORPOCHIVOR y el municipio de Santa María para la construcción de obras biomecánicas para el control de erosión y mitigación del riesgo de Caño Cangrejo, entre otros, evidencia el riesgo y, que principalmente, este se origina por los mayores caudales y arrastres del Caño Cangrejo y (iv) que como el Caño Cangrejo discurre por parte del casco urbano del municipio, por evidente imprudencia al usar el suelo e invadirlo, cuando este aumenta su caudal, o peor, arrastra consigo material de arrastre y se desborda, causando daños materiales y poniendo en riesgo a los habitantes del sector.

Frente a las causas de los desprendimientos de material y avalanchas desde la parte alta de Santa María, consideró el representante del Ministerio Público, a partir de las pruebas obrantes en el expediente, que la causa, son las crecientes naturales de este caño, lo cual ocurre a su vez por cuanto se han talado y desbastado la superficie vegetal de la microcuenca de la quebrada Cangrejo en áreas donde nace debido a actividad antrópica y que dichas áreas corresponden en gran medida al predio LA ESTRELLA de propiedad de la señora BLANCA NIDIA BUITRAGO MONTAÑEZ; porque no se han respetado las áreas de ronda, no se han realizado obras de mitigación de los efectos climáticos sobre la quebrada Cangrejo y tampoco se han tomado las medidas para canalizar y conducir con seguridad dichas aguas y por cuanto no se han realizado las previsiones necesarias en el POT o de usos de suelo, que permitan afectar predios y adquirirlos por riesgos.

Finalmente, frente a las accionadas, llamadas a conjurar los peligros, riesgos y amenazas de los derechos colectivos, indicó el Procurador Ambiental y Agrario que deben hacerlo, en consideración a lo probado en el expediente, la señora BLANCA NIDIA BUITRAGO – ciudadana usuaria de aguas del Caño Cangrejo; el municipio de Santa María respecto a la actualización del POT, evaluar el predio de la señora BUITRAGO para incluirlo dentro de las áreas estratégicas de conservación de los recursos hídricos, y los demás predios que deben hacer parte de dichas áreas; la UNGRD en el sentido de apoyar al Municipio de Santa María en la realización del estudio de amenazas y riesgos y en conjunto con la ANLA realizar revisión técnica a la tubería de AES CHIVOR que conduce las aguas generadoras de energía y determinar medidas que puedan minimizar riesgos por fugas, remociones en masa o roturas de tubería; CORPOCHIVOR le correspondería informar el estado de los procesos sancionatorios contra propietarios de predios en la vereda Calichama de Santa María por desviación indebida del Caño Cangrejo y ocupar áreas prohibidas de ronda, vigilar la restitución de los cauces naturales del Caño Cangrejo, evaluar los predios que deban ser incluidos en el inventario de áreas estratégicas de conservación de recursos hídricos; AES CHIVOR, ceñirse al cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental que ampara los impactos generados por la conducción de aguas para generar energía y

realizar una revisión técnica de la tubería; esto, para prevenir contingencias y la ANLA en el sentido de establecer un cronograma de visitas para vigilar el cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental de AES CHIVOR y realizar revisión técnica de la tubería.

III. CONSIDERACIONES

3.1. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS POR LAS ENTIDADES DEMANDADAS

Conforme el artículo 23 de la ley 472 de 1998, en la contestación de la demanda *solo podrán proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada*. En atención a ello no se emitirá concepto alguno en este momento procesal frente a los medios exceptivos propuestos por los diferentes demandados, en atención a que no corresponden a las excepciones previas enunciadas en el artículo 23 citado. En consecuencia, las excepciones formuladas se entenderán resueltas al abordar el fondo del asunto.

3.2. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo a los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos en las distintas intervenciones procesales surtidas dentro del presente asunto, la Sala identifica que el problema jurídico a abordar en ésta oportunidad se contrae a determinar si existe o no amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados por el actor popular, por parte de las accionadas, en razón de los deslizamientos de material de arrastre por la cuenca del Caño Cangrejo que se han presentado en años recientes y el riesgo de nuevos deslizamientos y avalanchas que afecten a los habitantes del Municipio de Santa María, esto, atendiendo a que el citado caño atraviesa el casco urbano de dicho ente municipal.

Para abordar el problema jurídico planteado, considera la Sala pertinente abordar los siguientes aspectos: 1) Naturaleza, características y

procedencia de la acción popular 1.1. Los derechos e intereses colectivos cuya protección se invoca. 2) Caso concreto.

3.3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

3.3.1. Naturaleza, características y procedencia de la acción popular

La acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad exclusiva la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio e incluso un daño contingente, derivado de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares. Estos derechos son derechos sociales que escapan a la órbita del individuo y hacen parte del patrimonio colectivo de la humanidad. Son, al decir del Consejo de Estado, *aquellos en los cuales aparecen comprometidos los derechos de la comunidad, cuyo radio de acción va más allá de la esfera individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley*¹.

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

En cuanto hace referencia a su configuración normativa, de las reglas contenidas en los artículos 1º, 2º, 4º y 9º de la citada Ley 472, se desprende que son características de la acción popular, las siguientes:

- a)** Está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva;
- b)** Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses;

¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, Consejera ponente: Dra. LIGIA LÓPEZ DÍAZ, en sentencia de fecha catorce (14) de septiembre de dos mil uno (2001), radicado número: 25000-23-25-000-2001-0321-01(AP-161), actor: ALEIDA ESPERANZA QUECAN CASTELLANOS, demandado: CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.

c) Los derechos e intereses colectivos, susceptibles de protección mediante el ejercicio de este medio de control, son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia;

d) Su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible;

e) Es una acción pública, esto es, -como mecanismo propio de la democracia participativa- puede ser ejercida por "toda persona" y además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos.

f) No tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria.

g) No ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo, se pretenda impugnar una ley o se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

h) Por la finalidad que persigue la acción popular y en virtud a su configuración normativa, se tienen entonces, como presupuestos de una eventual sentencia estimatoria los siguientes:

- Una acción u omisión de la parte demandada;
- Que para la época en que se dicte la sentencia se presente daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos;
- Que se demuestre la relación de causalidad entre la acción o la omisión y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.

3.3.2. Los derechos e intereses colectivos cuya protección se invoca.

Como se anotó, las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos e intereses colectivos, por lo que pueden ser promovidas por el Procurador General de la Nación o procuradores Provinciales, por cualquier ciudadano, como sucedió en el presente caso, a nombre de la comunidad cuando ocurra una amenaza o daño a un derecho o interés común; además, por ser intereses que le pertenecen a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, se concretan a través de su participación activa ante la administración de justicia.

3.3.2.1 Derecho Colectivo a un ambiente sano y derecho al equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

El ambiente se erige en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional a cuyo cumplimiento se compromete el Estado, según la lectura del artículo 79 superior, el cual prescribe:

"Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines".

La protección que le otorga el ordenamiento constitucional al derecho al ambiente se complementa y fortalece por lo dispuesto en el ámbito internacional pues son varios los instrumentos internacionales que reconocen este derecho. Tal es el caso del artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador y en el principio I de la Declaración de Estocolmo sobre el medio Ambiente.

Sobre la protección de éste derecho colectivo, la Corte Constitucional ha señalado que:

"La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho.

En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado "Constitución ecológica", conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección".

(...)

*En efecto, una lectura sistemática y armónica de las normas que orientan la concepción ecologista de la Constitución Política, particularmente de los artículos 2º, 8º, 49, 58, 67, 79, 80 y 95-8, permite entender el sentido que jurídicamente identifica este fenómeno. Así, mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas - quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) **conservar las áreas de especial importancia ecológica**, 4) fomentar la educación ambiental, 5) **planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución**, 6) **prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental**, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera."*² (Resalta la Sala)

Por lo dicho anteriormente, la Constitución, y el legislador, están en la obligación de proteger el derecho al medio ambiente, y éste se materializa mediante la expedición de leyes y decretos que buscan hacer respetar, proteger, y cumplir los principios constitucionales y legales para salvaguardar el derecho al medio ambiente.

Ahora bien, en lo que atañe al derecho colectivo a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, hay que indicar que también puede ser objeto de protección mediante el ejercicio de las acciones populares, tomando en consideración lo previsto en el literal c del artículo 4 de la ley 472 de 1998.

3.3.2.2. Derecho colectivo a la Moralidad Administrativa.

² *Corte Constitucional, Sentencia C-671 de 2001*

Sobre el particular, debe precisarse como primera medida, que este derecho colectivo no ha sido de fácil definición, dando lugar a un amplio margen interpretativo sobre su contenido y alcance a lo largo de la Jurisprudencia contenciosa administrativa en general; no obstante, la Máxima Corporación de lo contencioso Administrativo, en varias oportunidades, ha fijado una serie de pautas que delinear los contornos a partir de los cuales se debe abordar el análisis del referido bien jurídico, en el marco de las acciones populares.

Así, en primera medida, se ha decantado que lo moral para la administración es todo aquello que dentro del marco constitucional y legal propenda por el cumplimiento de los fines del Estado y de los principios de la función pública³; así mismo, también se ha relacionado la moralidad administrativa, con la idoneidad de la acción estatal para la concreción de los fines que le son propios en sus diversos ámbitos de competencia. Estos criterios normativos finalistas, según lo precisó en reciente pronunciamiento el Consejo de Estado⁴, corresponden al **elemento objetivo** que debe estar presente en el análisis del derecho colectivo aludido.

No obstante, adicional al criterio anterior, el Órgano de Cierre señaló que también debe abordarse en el estudio un aspecto o **elemento subjetivo**, que implica un juicio específico sobre la actuación del funcionario, para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias; así, precisó la Corporación que este elemento se concreta en el hecho de que esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; debe evidenciarse que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero⁵.

Con todo, precisó el órgano de cierre que ese elemento subjetivo, de manera alguna puede entenderse, en el contorno procesal propio de las acciones populares, como un elemento encaminado a juzgar la responsabilidad personal del servidor, sino que el mismo, debe

³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de enero de 2009, exp. AP 2003 - 00013.

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 1 de diciembre de 2015, exp. 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP), M.P. Luís Rafael Vergara Quintero.

⁵ Ibidem.

encaminarse a determinar si se ha transgredido o amenazado una garantía o derecho colectivo; en consecuencia, ha entendido la Corporación que el análisis de la conducta del servidor y demás personas involucradas en la actuación que se cuestiona no requiere del alcance de certeza exigida en los juicios sobre la responsabilidad personal y debe acompasarse con las finalidades que le son propias a la acción prevista en el artículo 88 Superior⁶.

3.3.2.3. Derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización, y defensa de los bienes de uso público.

El derecho al goce del espacio público y los deberes que tienen las autoridades frente al mismo, se encuentran contemplados en la Constitución Política, cuando se indica que 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 Ley 9ª de 1989 define el espacio público como 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”.

De otro lado, y es necesario resaltar que la Sección Primera del Consejo de Estado en providencia del 5 de febrero de 2009, expresó frente a los deberes que recaen sobre el Estado lo siguiente:

“...(1) Es deber del Estado, y, por ende, de sus autoridades, velar por la protección de la integridad del espacio público; (2) velar por su destinación al uso común; (3) asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular; (4) Ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros; (5) Es un derecho e interés colectivo; (6)

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sub Sección B. Sentencia de 16 de Marzo de 2017. Exp. 25000-23-24-000-2004-00894-01(AP), C.P. Dr. Ramiro Pazos Guerrero

*Constituye el objeto material de las acciones populares y es uno de los bienes jurídicamente garantizables a través de ellas...”*⁷

3.3.2.4. Derecho colectivo a la defensa del Patrimonio Público

Esta garantía colectiva, se entiende íntimamente ligada a la moralidad administrativa, y se define como la totalidad de bienes, derechos y obligaciones del Estado, cuya defensa conlleva *per se* su administración eficiente, que evite cualquier detrimento al patrimonio estatal, donde se encuentra un evidente punto de inflexión con la actuación moral pública exigida a quienes intervienen en su administración y ejecución⁸. Así, alude no solo a la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado, de manera que si el funcionario público o el particular administraron indebidamente recursos públicos, bien porque lo hizo en forma negligente o ineficiente, o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público⁹.

En ese sentido, se ha concluido en múltiples ocasiones que la afectación del patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa *“por cuanto generalmente supone la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos”*¹⁰.

Finalmente, ha precisado la Corporación, que este derecho entraña una dimensión subjetiva, como garantía de la que goza la colectividad, así como una objetiva, que se traduce en la obligación de manejarlo de manera eficiente, por lo que el análisis de su transgresión conlleva la necesaria verificación de las condiciones en que ha tenido lugar su manejo por parte de los gestores públicos y, en general, de los involucrados en

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 5 de febrero de 2009. Exp.2003-01097, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

⁸ Op. Cit. Pg. 43.

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 8 de junio de 2011. C.P.: Jaime Santofimio Gamboa.. Radicación Nro. 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP).

¹⁰ Véase CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. 12 de octubre de 2006. Exp. AP 857 -01.C.P.: Ruth Stella Correa Palacio.

su cuidado, administración y ejecución, de modo que no se vea afectada su integridad.

3.3.2.5. Derecho colectivo a la defensa del Patrimonio Cultural de la Nación.

La Carta Política de 1991 da una especial relevancia constitucional a la salvaguarda del Patrimonio Cultural, tomando en consideración que constituye un signo o una expresión de la cultura humana, de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones.¹¹ Así, tenemos por ejemplo, el artículo 8 constitucional, que establece que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación¹² y por tal razón, le corresponde al Estado proteger el patrimonio cultural, simbólico y material, para lo cual se reconoce a la Nación como la propietaria del patrimonio arqueológico y de los demás bienes que conforman la identidad nacional, siendo por tanto inalienables, inembargables e imprescriptibles¹³; a su turno, el artículo 63 señala que el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables; por su parte, el artículo 72 prevé que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, al tiempo que señala que el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles, así como que la Ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica¹⁴; finalmente, el artículo 333 Superior establece que la Ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación¹⁵.

¹¹ Sentencia de la Corte Constitucional C-742 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C - 264 de 2014.

¹² Sentencia de la Corte Constitucional C-668 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹³ Sentencia de la Corte Constitucional C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C - 668 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁵ Sentencia de la Corte Constitucional C - 668 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Con el fin de lograr la eficacia de los presupuestos constitucionales que enmarcan la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, se han venido expidiendo una serie de regulaciones encaminadas a la observancia de dichos cometidos. Así, encontramos la ley 397 de 1997, precepto denominado "Ley General de la Cultura" que se constituyó en uno de los mayores avances en la protección del patrimonio cultural de la Nación, consagrando así, entre otras regulaciones, la definición del patrimonio cultural, entendida como aquella constituida por *"todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico."* (Artículo 4), el procedimiento especial para su declaratoria y manejo y el régimen especial de protección para los bienes de interés cultural de la Nación.

Posteriormente, fue expedida la ley 1185 de 2008 que modificó la ley 397 de 1997, la cual, entre otros, amplió el concepto de Patrimonio Cultural de la Nación; finalmente, el Decreto 763 de 2009 reguló el patrimonio cultural de la Nación de naturaleza material.

3.3.2.6. Derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas

La salubridad pública es un derecho colectivo consagrado en el literal g) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, junto con el derecho colectivo a la seguridad pública. La jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁶ ha ligado ambos derechos, de modo que ellos resultan vulnerados cuando se alteran las condiciones de la vida en comunidad o de convivencia.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 12 de Abril de 202, C.P. Dr. Darío Quiñones Pinilla, Rad. No. 19001-23-31-000-2011-0851-01(AP-362).

Así las cosas, la salubridad es un derecho colectivo ligado a la existencia de las condiciones mínimas para que se garantice la salud de una población en conjunto, y por lo tanto se vulnera, cuando se inflige un riesgo a la comunidad que altere la vida social por riesgo a la salud humana.

De otro lado, el derecho colectivo a una infraestructura que garantice la salubridad pública es un derecho diferente a la salubridad pública en sí misma. Está consagrado de manera autónoma en el literal h) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, y la jurisprudencia la ha relacionado con la posibilidad de acceder a instalaciones y organizaciones que garanticen la salud y no con la salud en sí misma¹⁷.

Tampoco puede confundirse este derecho con el acceso a los servicios públicos en sí mismos, pues lo primero se refiere al acceso a infraestructura necesaria para el cuidado de la salud. Así las cosas, el derecho se ha ligado principalmente a la posibilidad de acceso y la existencia de centros de salud, hospitales etc., y toda la red dispuesta para la garantía de la salud de los ciudadanos.

3.3.2.7. Derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

En un primer momento, es posible apreciar que la naturaleza de este derecho, se encuentra orientada hacia la prevención de desastres y calamidades de origen natural o humano, teniendo de presente la búsqueda de una reacción ex ante de las autoridades para consigo obtener la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y personas, y a la conservación de condiciones de vida normales en un territorio.

Si bien, por vía jurisprudencial ha sido considerado el requerimiento de los entes públicos competentes para la adopción de medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "B", sentencia de 19 de abril de 2007, C.P. Danilo Rojas Betancour, Rad. No. 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP).

amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública.¹⁸

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

3.3.2.8. Derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes

Ahora bien, el consejo de Estado ha definido que el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, *“comporta la obligación impuesta por el legislador tanto a las autoridades públicas como a los particulares, en general, de observar plenamente la normativa jurídica que rige la materia urbanística, es decir la forma como progresa materialmente y se desarrolla una determinada población, asentada en una entidad territorial, bien sea en sus zonas urbanas o rurales, con miras a satisfacer plenamente las necesidades de sus habitantes, dando preponderancia al propósito de mejorar su calidad de vida”*¹⁹.

Por lo anterior, la Máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo, ha señalado que el aludido derecho abarca *“el respeto del principio de la*

¹⁸ Radicación 13001233100020110031501, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 22 de enero de 2009. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

función social y ecológica de la propiedad, la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política. También, el respeto de los derechos ajenos, el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, a los planes de ordenamiento territorial y a las demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo; así como los límites que determinan las autoridades para construir”²⁰

3.4. CASO CONCRETO

3.4.1. De lo probado en el proceso

A. De las contingencias ambientales que tuvieron lugar en el municipio de Santa María, durante los años 2012 y 2013.

(i) Inicialmente, se tiene que el 21 de abril de 2012, tuvo lugar una avalancha en el Caño Cangrejo, ubicado en el municipio de Santa María. Así, se desprende del concepto técnico de seguimiento 449 de 4 de febrero de 2013, en el que se consigna que pone en conocimiento de la ANLA dicha contingencia por parte de la Comisión accidental para la emergencia Invernal del Concejo Municipal de Santa María, del Comité de Veeduría ciudadana de la Gestión Ambiental del municipio y de la alcaldía municipal del Santa María. (Documento 1 CD fl 499)

(ii) De otro lado, se tiene que el 3 de octubre de 2013, tuvo lugar otra contingencia ambiental en la que se presentó una avalancha que afectó algunas calles y viviendas del casco urbano del municipio de Santa María. (Documento 5 CD fl. 499)

(iii) La ocurrencia de estas dos remociones de tierra, igualmente fueron manifestadas por los señores SANDRO RENÉ PERDOMO y LUIS ALEJANDRO CASTRO VILLAREAL, dentro de los testimonios que rindieron. (CD fl. 591)

B. Del estado de los túneles que transportan el recurso hídrico a la casa de máquinas de la Central Hidroeléctrica del Chivor.

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 26 de julio de 2018. Expediente No. 68001-23-33-000-2013-00923-01 (AP). C.P- Roberto Augusto Serrato Valdés.

(i) Dentro del **concepto técnico de seguimiento 449 de 4 de febrero de 2013**, realizado por la ANLA al PMA otorgado a AES CHIVOR mediante resolución No. 1066 de 5 de agosto de 2005 para el proyecto Central Hidroeléctrica del Chivor, se consignó, en punto al estado de los túneles conductores de agua, los siguiente:

a) Que el Concejo municipal de Santa María, allegó ante la ANLA mediante correo electrónico, copia de solicitud dirigida al Director de la Gestión de Riesgos y Atención de Desastres del Ministerio del Interior, para que esa dependencia practicara una visita al municipio para establecer el grado de riesgo al que se encontraba expuesto con ocasión de las posibles infiltraciones de los túneles de carga que en su criterio, dio lugar a los deslizamientos de tierra que habían tenido ocurrencia el 21 de abril de 2012; la ANLA decidió atender ésta situación como una queja prioritaria.

b) Igualmente, la ANLA decidió tomar como queja prioritaria, las solicitudes presentadas por el representante del Comité de Veeduría Ciudadana para la Gestión Ambiental, dentro de las cuales se encuentra la encaminada a que dicha autoridad promoviera las gestiones pertinentes para evaluar el riesgo al que puede estar expuesta la población por causa de la operación de la Central Hidroeléctrica de Chivor, especialmente, teniendo en cuenta los hechos de deslizamiento ocurridos el 21 de abril de 2012.

c) La comisión accidental para la emergencia invernal del Consejo Municipal de Santa María, solicitó igualmente a la ANLA una comisión de expertos para realizar un estudio sobre la alerta roja que se estaba presentando en el Municipio de Santa María por la posible infiltración de los túneles de carga del Embalse la Esmeralda, propiedad de AES CHIVOR; en el informe de desastres ocasionados por la ola invernal durante el mes de abril de 2012, presentado por dicha comisión accidental ante la ANLA, se hizo mención a "**un nacimiento de agua en inmediaciones del lugar donde se presentó el mayor derrumbe en la vereda Calichana el día 21 de abril, el cual es calificado como nuevo, refiriendo que no existía antes de los hechos acontecidos ese día y que la presión con la que sale el agua, según palabras del informe, puede aducir que es una fuga de los túneles de carga de**

la Central Hidroeléctrica de Chivor, como la acontecida en el año 1984." (Resalta la Sala) (Documento 1 CD. fl. 499);

No obstante, en el aludido informe se consignó que en entrevista realizada a uno de los visitantes del sector durante la visita realizada el 23 de julio de 2012 a la zona donde se presentaron los derrumbes el 21 de abril de 2012, por parte de una comisión integrada por representantes de la Administración Municipal de Santa María, del Concejo Municipal, de la Veeduría ciudadana para la Gestión Ambiental y de la ANLA, éste manifestó llevar 67 años de residencia permanente en la vereda, **indicó que el nacimiento de agua identificado por la Comisión accidental como nuevo es un nacimiento de agua que históricamente había existido en el sitio.** (Documento 1 CD. fl. 499);

d) Respecto al programa de manejo "FIS-TÚNELES Control hídrico alineamiento túneles de carga" se consignó que se cumple con el mismo, plasmando en las observaciones que *"Dentro del periodo de reporte del ICA # 6, las mediciones arrojadas por la instrumentación destinada al Control hídrico no presentan anomalías. En este sentido se comprobó durante la visita y en el reporte del ICA que el alineamiento de los túneles de carga es correcto y además no se presentan fugas de agua."* (Documento 1 CD fl. 499).

e) Así mismo, en el mencionado documento, respecto a la queja prioritaria presentada por el concejo municipal de Santa María del grado de injerencia de AES CHIVOR en la emergencia invernal que tuvo lugar en el municipio en abril del 2012, consignó sobre el particular que **no existe relación entre el aludido episodio y la central Hidroeléctrica del Chivor**; lo anterior, en los siguientes términos:

Queja No. 1. *Interpuesta por el Concejo Municipal de Santa María.*
Atención. *Para la atención de esta queja la delegación técnica de la ANLA realizó un desplazamiento a la zona de los hechos mencionados por el Concejo Municipal en su comunicación, en inmediaciones de la vereda Calichana, de manera conjunta con representantes de la Administración Municipal y de la Veeduría Ciudadana para la Gestión Ambiental.*
Consideración. *Durante el recorrido se estableció mediante entrevista personal con uno de los habitantes del sector (Gonzalo), quien manifestó llevar 67 años de residencia permanente en la vereda, que el nacimiento de agua que fue identificado por la Comisión Accidental como nuevo en este sector y como posible causa de los deslizamientos de tierra, es un*

*nacimiento de agua que históricamente ha existido en el sitio. **Esta Autoridad, una vez realizada la valoración técnica desde el componente físico, considerando que la lejanía del túnel de descarga en relación con el sitio del derrumbe y en relación con el afloramiento de agua, referidos por la Comisión Accidental del Concejo de Santa María; además de que el túnel de carga se encuentra en una cota inferior a la del lugar donde se reportaron los hechos; concluye que no existe una relación directa entre lo acontecido el día 21 de abril de 2012, por cuenta de la ola invernal y la operación de la empresa CHIVOR S.A. E.S.P.. En concordancia con lo anterior se procederá a oficiar al Concejo Municipal de Santa María, las conclusiones de esta Autoridad sobre el particular. De igual forma se procederá a requerir a la Empresa en el sentido de exigirle acciones que refuercen la socialización del PMA con las instituciones locales de Santa María, así como la socialización específica de las condiciones técnicas de funcionamiento de la Central Hidroeléctrica y sus potenciales efecto.***

En el mismo documento y concomitante a lo anterior, se dio respuesta a la queja elevada por el Comité para la veeduría ciudadana de gestión ambiental del municipio de Santa María, representada por el señor SILVINO ANTONIO OLARTE GIL frente a la misma problemática-filtraciones en los túneles de carga-, respecto de la cual se indicó que la *“verificación del riesgo indicado por el ciudadano fue analizado en el presente seguimiento, en el que no se encontró evidencia de que la operación de la Central este afectando o incidiendo en los eventos reportados.”*

(ii) En el seguimiento realizado por la ANLA al Plan de Manejo Ambiental de AES CHIVOR mediante **concepto técnico No. 6906 de 3 de marzo de 2014**, que corresponde a la visita de seguimiento adelantada por la entidad del 28 al 31 de octubre de 2013, se consigna de una parte que **la medida de protección denominada “Control hídrico alineamiento túneles de carga. Esta medida consiste en realizar la evaluación de caudales aforados en los vertederos localizados en el corredor de los túneles de conducción y monitorear los piezómetros localizados entre los codos 1 y II y casa de máquinas.” se estaba cumpliendo para los periodos 2012 y 2013.** Así mismo, resaltó el compromiso a cargo de AES CHIVOR de dar respuesta a las inquietudes planteadas por el comité de veeduría ciudadana de la gestión ambiental del municipio de Santa María respecto a la operación de la Central Hidroeléctrica de Chivor e igualmente, se indicó que el estudio técnico realizado por la empresa AES CHIVOR en donde se concluyó que la operación del proyecto a su cargo no tuvo incidencia en la presentación del evento que tuvo lugar en Caño Cangrejo el 21 de abril de 2012 y lo

observado en la visita de seguimiento, debía ser remitido a la ANLA para la respectiva evaluación y la empresa también debía enviar a la entidad, el análisis y los resultados de los estudios respecto de los caudales de los vertederos ubicados en el corredor de los túneles; lo anterior en los siguientes términos (Documento 5 CD.fl. 499):

Esta actividad la desarrolla la Empresa mediante la evaluación de los caudales aforados en los vertederos localizados en el corredor de los túneles de conducción, y el monitoreo de los piezómetros localizados entre los codos 1 y II, y casa de máquinas. Dentro del formato ICA 1 A, incluido dentro del ICA 7, AES Chivor, reportó que los caudales leídos durante el periodo reportado se encuentran dentro de los promedios mensuales multianuales de lectura para un año húmedo (2012) y para un año neutral (2013) para la fase de operación de la central; así mismo, la Empresa señaló que en el segundo semestre de 2012 se registró un caudal promedio de 10,39 LPS y que en el 2013 a la fecha de elaboración del ICA 7, se registra un caudal promedio de 4,96 LPS.

Por otra parte, señala la Empresa que no se detectaron niveles freáticos que indiquen algún tipo de problema en las conducciones de agua hacia la casa de máquinas. Durante los recorridos efectuados al momento de la visita, no se observaron filtraciones en los túneles de carga, así como tampoco fenómenos de inestabilidad de los que se pueda asegurar que estén siendo ocasionados por las mismas.

En este sentido, se considera que para el periodo objeto de seguimiento la Empresa está cumpliendo con lo establecido para esta medida.

*Sin embargo, es importante anotar, que durante la realización de la visita de seguimiento ambiental, y posterior a la misma, el señor Silverio Olarte, representante legal del Comité de Veeduría Ciudadana de la Gestión Ambiental del municipio de Santa María, presentó planteamientos e inquietudes respecto de la operación de la Central Hidroeléctrica Chivor, los cuales se detallan en el estado de avance del componente social. Por lo anterior, **la Empresa deberá dar respuesta durante la reunión informativa con el Comité de Veeduría Ciudadana para la Gestión Ambiental, a las inquietudes planteadas por el usuario en las diferentes comunicaciones recibidas por la ANLA, las cuales serán enviadas por la ANLA a la Empresa.***

Durante la visita, la Empresa informó que elaboró un estudio técnico para la determinación de la incidencia o no de la operación del Proyecto, en la presentación del evento que tuvo lugar en caño Cangrejo el 21 de abril de 2012 y el observado al momento de la visita de seguimiento (28 de octubre de 2013), a partir del cual se estableció que la situación presentada no está asociada a la operación del Proyecto. Dicho estudio deberá ser remitido para la respectiva evaluación.

Por otra parte, se considera procedente que la Empresa remita a la ANLA, tanto los resultados como el análisis de los mismos respecto de la evaluación de los caudales aforados en los vertederos localizados en el corredor de los túneles de conducción y del monitoreo de los piezómetros localizados entre los codos 1 y II y

casa de máquinas. Es preciso indicar que al momento de la visita, la alcaldía municipal de Santa María se encontraba realizando trabajos sobre el caño Cangrejo, consistente en la extracción de material allí acumulado, que había causado problemas de inundación en la zona.

Acompasado a lo anterior, al resolverse la queja formulada por parte del representante del Comité de Veeduría Ciudadana para la Gestión Ambiental del municipio de Santa María, en la que se hizo referencia a los eventos ambientales ocurridos el 21 de abril de 2012 y el 3 de octubre de 2013 y se indicó que podía ser coadyuvante de tales hechos AES CHIVOR, se indicó en el concepto que resultaba pertinente *“requerir a la Empresa para que socialice con la comunidad, los resultados de los estudios realizados posterior al evento ocurrido el 21 de abril de 2012, así como la socialización del PMA y las condiciones técnicas de funcionamiento de la Central Hidroeléctrica y sus potenciales efectos con las instituciones locales de Santa María y la comunidad del área urbana.”*

(iii) Mediante oficio de radicado el **10 de marzo de 2014**, AES CHIVOR remitió a la ANLA copia del estudio elaborado por la empresa HMV INGENIEROS titulado “Evaluación del impacto sobre el río Lengupá y las condiciones por Evento Hidrológico” (Documento 6 CD. fl. 499).

(iv) El **8 de Marzo de 2014**, el señor ARMANDO SOSA PINTO radicó petición dirigida a la ANLA mediante la cual presentó informe elaborado por el profesional RORY FORERO TABERA, relacionado con fenómenos de inestabilidad del suelo en la vereda Calichana y parte del área urbana del municipio de Santa María, solicitando se autorice el ingreso del profesional en mención para que examine el túnel de carga del proyecto Central Hidroeléctrica de Chivor (Documento 11 CD. fl. 499); la ANLA remitió tal solicitud a AES CHIVOR, a la Alcaldía municipal de Santa María y a la UNGRD “como insumo para la actuación en el marco de sus respectivas competencias” (Documento 11 CD. fl. 499). Mediante oficio de 23 de abril de 2014, AES CHIVOR dio respuesta a la petición formulada por el señor ARMANDO SOSA PINTO, indicándole sobre el particular que la compañía estaba en disposición de permitir el acceso al túnel de funcionarios técnicos de CORPOCHIVOR, por lo que se remitía copia a dicha entidad para realizar la inspección. Aunado a lo anterior, adujo la demandada que el proceso de inestabilidad que afecta a Caño Cangrejo está asociado a

condiciones naturales, que los movimientos en masa que se presentaron en Caño Cangrejo el 21 de abril de 2012 y el 4 de octubre de 2013 coinciden con eventos de precipitación intensa y que la operación de los túneles de conducción no tienen incidencia sobre las condiciones de estabilidad del Caño Cangrejo.

(v) El 10 de abril de 2014, la Alcaldía Municipal de Santa María, radicó derecho de petición ante la ANLA, solicitando se convocara a audiencia pública a fin de revocar la resolución 1066 de 15 de agosto de 2005, mediante la cual se establece el PMA de la Central Hidroeléctrica del Chivor, **en razón a que en dicho acto administrativo no se había contemplado la totalidad de riesgos, afectaciones ambientales y daños del aludido proyecto, específicamente, el impacto de los túneles de carga tenía sobre el entorno y el medio ambiente de la entidad territorial.** Concomitante a lo anterior, solicitó se hiciera seguimiento inspección y vigilancia al cumplimiento del aludido PMA. **Este derecho de petición, fue ampliado por la alcaldía Municipal de Santa María** mediante radicación realizada el 15 de mayo de 2014 ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo sostenible, entidad que remitió el aludido pedimento a la ANLA el 20 de mayo de 2014, **en el sentido de anexar el informe técnico realizado por la ingeniera Johana Sánchez y el ingeniero Rory Forero, de la Subdirección de planeación de CORPOCHIVOR de fecha 19 de marzo de 2014, en la que se consigna que un evento de precipitación de avalanchas pondría en riesgo a los habitantes del Municipio;** aunado a lo anterior, solicitó en la mencionada adición que se ordenara la suspensión provisional de la resolución 1066 de 5 de agosto de 2005, mediante la cual se estableció el PMA de la Central Hidroeléctrica del Chivor, hasta tanto se determinara si las afectaciones descritas en el aludido informe de CORPOCHIVOR son producto del estado de los túneles de carga del mencionado proyecto, e igualmente, se programara visita de seguimiento y control a los mencionados túneles para determinar el impacto ambiental y el riesgo que este representa para la zona. (Documento 16 C.D. fl. 499).

(vi) Las peticiones en mención, también fueron radicadas por parte de la Alcaldía del municipio de Santa María en la UNGRD, en CORPOCHIVOR y

en el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible; no obstante, estas entidades remitieron las peticiones por competencia a la ANLA. (Documentos 14, 15, 16, 17, 20 CD fl. 499)

(vii) Mediante oficio de **2 de mayo de 2014**, la ANLA dio respuesta a la primera petición formulada por la alcaldía municipal de Santa María, señalando que (i) se evaluaría la información allegada con el escrito y se efectuaría visita al proyecto, para determinar la pertinencia o no de celebrar la audiencia pública ambiental; (ii) Que durante los días 28 a 31 de octubre de 2013, la ANLA adelantó visita de seguimiento ambiental al proyecto, para verificar el cumplimiento de las obligaciones del PMA, emitiéndose concepto técnico 6906; (iii) que la petición sería dirigida a AES CHIVOR a efectos de que contemple los hechos ambientales invocados en aquella, relacionados con el estado de los túneles y (iv) se remitirá copia de la petición a la UNGRD. (Documento 12 CD. fl. 499)

(viii) A su turno el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UNGRD, dio respuesta a los derechos de petición presentados por el alcalde del Municipio de Santa María mediante oficio de 19 de mayo de 2014, indicando principalmente: (i) Que el municipio de Santa María desconoce las causas del presunto riesgo al que se puede ver expuesta la población; (ii) que la UNGRD interviene cuando conforme al principio de subsidiariedad positiva exista evidencia que ni el municipio, ni el Departamento ni la autoridad ambiental, de acuerdo a sus funciones en materia de gestión de riesgo, cuenten con recursos para enfrentarlo, lo cual no se advierte en este caso, dado que no existe certeza de las causas del presunto riesgo ni se evidencia que la alcaldía hubiera acudido al CDGRD; (iii) Que en caso que el riesgo sea generado por el Proyecto Central Hidroeléctrica del Chivor, corresponderá a la ANLA realizar el seguimiento del PMA de dicho proyecto y (iv) que la UNGRD procedió a realizar estudios de conocimiento y reducción del riesgo que sean necesarios para prevenir cualquier factor de riesgo en el municipio y le fuera informado sobre las acciones a adelantar sobre el particular, y si cuentan con los recursos necesarios para atenderlos, con el fin de establecer la viabilidad financiera y técnica del mismo y determinar si debe financiarse algún proyecto en esa materia por intermedio del Fondo

Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, siempre que el mismo no sea por causas antrópicas.

(ix) En el **Informe de acompañamiento presentado por CORPOCHIVOR a la visita realizada los días 27 y 28 de mayo de 2014 por la ANLA al túnel de Carga Chivor 1** para determinar la procedencia o no de la audiencia pública ambiental solicitada por la Alcaldía de Santa María, se consignaron las siguientes **recomendaciones** (Documento 30 C.D fl. 499):

Análisis de los planos actualizados, regionales y locales, de las obras realizadas y/o en reparación dentro del túnel, donde aparezcan zonas de revestimiento, áreas de filtración, sectores deteriorados o fallados, litologías, estructuras tectónicas, condición estructural e hidrogeológica con vistas, detalles y cortes respectivos.

Concepto técnico que justifique la obra y/o adecuación de la reparación.

Análisis de la bitácora de las obras de mantenimiento realizadas dentro del túnel.

Análisis de la caracterización geo mecánica de macizo rocoso realizada para la construcción del túnel y en especial las zonas en que se utilizó revestimiento y/o reforzamiento.

Definición y análisis de la dirección preferencial de la red de fisuras o discontinuidades y su probable contribución a la red de flujo subterráneo, con énfasis en aquellos sectores que presentan o pueden presentar filtración.

Estudio hidrogeológico, análisis de filtración de aguas subterráneas y definición de la red de flujo del área de influencia del túnel y su entorno.

Análisis de los efectos por cambios en los niveles piezométricos.

Estudios y análisis de fractura, su relación con el golpe de ariete y definición de los escenarios de colapso de la fisura que presenta la bóveda de la sección contigua a la almenara.

(x) En **Concepto Técnico No. 9746 de 17 de julio de 2014, realizado por la ANLA a efectos de resolver la solicitud de audiencia pública ambiental formulada por la Alcaldía del municipio de Santa María y que refleja los resultados de la visita técnica realizada por la entidad los días 27 y 28 de mayo de 2014**, se realizó visita al túnel de carga No. 2 del Proyecto Central Hidroeléctrica del Chivor, consignándose el **hallazgo de una fisura longitudinal, objeto de reparación por parte de AES CHIVOR**; lo anterior, en los siguientes términos (Documento 34 CD fl. 499):

"En el tramo entre la almenara y la trampa de gravas, se observó una grieta longitudinal paralela al alineamiento de túnel, localizada en la parte superior de la sección, las causas son desconocidas, pero se estableció que la Empresa se encuentra realizando labores de reparación y mantenimiento de la sección, consistente en sello de fisuras en el revestimiento. Este tramo se encuentra con un revestimiento en concreto de espesor desconocido."

Así mismo, se concluyó en el aludido concepto que *"con base en las observaciones realizadas durante la visita, **no es posible establecer relación directa entre los procesos de remoción en masa presentados en la cuenca de Caño Cangrejo y la operación de los túneles de carga de la central (...)** Es de anotar que no se evidenció durante la visita realizada existencia de infiltraciones desde los túneles de conducción hasta la zona de caño Cangrejo. Todo lo anterior implica que es necesario la presentación de estudios con un nivel de detalle tal que permita establecer si existe influencia o no de la operación de los túneles de carga de la central sobre los procesos de remoción en masa del caño Cangrejo y sus afluentes"*.

Así mismo, al hacer seguimiento al **programa del PMA** otorgado para el proyecto Central Hidroeléctrica de Chivor, relacionado con el estado de los túneles, se consignó que el mismo **sí se estaba cumpliendo**; sobre el particular, se indicó:

"Esta actividad la desarrolla la empresa mediante la evaluación de los caudales aforados en los vertederos localizados en el corredor de los túneles de conducción, y el monitoreo de los piezómetros localizados entre los codos I y II y casa de máquinas.

Dentro del formato ICA 1°, incluido dentro del ICA 8, AES CHIVOR, reportó que los caudales leídos durante el periodo reportado se encuentran dentro de los promedios mensuales multinacionales de lectura para un año neutral (2013 y 2014) para la fase de operación de la Central; así mismo, la Empresa señaló que en el segundo semestre de 2013, se registró un caudal promedio de 9.39 LPS y que en el 2014 a la fecha de elaboración del ICA 8, se registra un caudal promedio de 3,11 LPS. Sin embargo, los resultados como el análisis de los mismos respecto de la evaluación de los caudales aforados en los vertederos localizados en el corredor de los túneles de conducción y del monitoreo de los piezómetros localizados entre los codos I y II y casa de máquinas, no fueron entregados por la empresa en el ICA No. 8.

*Por otra parte señala la Empresa que no se detectaron niveles freáticos que indiquen algún tipo de problema en las conducciones de agua hacia la casa de máquinas. **Durante los recorridos efectuados al momento de la visita no se observaron filtraciones en los túneles de carga,***

así como tampoco fenómenos de inestabilidad en zonas aledañas al alineamiento de los túneles.

*Así mismo mediante la visita de campo y la revisión documental, **no se evidenció situaciones tales como el afloramiento de aguas subterráneas con un caudal constante a lo largo del año, variaciones abruptas de los caudales aforados en los vertederos, disminución de la generación por menores caudales turbinados, entre otras, permitiendo inferir la influencia de la operación de los túneles de carga de la central, en los procesos de remoción en masa que se han presentado en el caño Cangrejo y que a su vez han afectado a los pobladores del casco urbano de Santa María.***

En este sentido, se considera que la Empresa está cumpliendo con lo establecido para esta medida, toda vez que realiza los aforos planteados en esta medida y monitorea los piezómetros localizados entre los codos I y II y casa de máquinas, ya que presenta los resultados de tal evaluación. Sin embargo y con el fin de tener la posibilidad de establecer la tendencia en el tiempo, así como verificar la metodología utilizada para tales mediciones, es necesario que, en adelante presente en los ICA, copia de los registros de los aforos realizados así como de las lecturas de los piezómetros antes indicados."

De otro lado, en el aludido concepto técnico se hace mención al concepto emitido por CORPOCHIVOR sobre el estado del Caño Cangrejo, resaltando sobre el particular que, si bien se establecen tres zonas de recarga, las cuales tienen como elemento común los túneles de carga, no se encuentra soporte técnico alguno, o por lo menos, esta tesis no se encuentra sustentada sobre ningún tipo de análisis que lo demuestre. **Así mismo, durante el recorrido realizado por la ANLA a la cuenca del Caño Cangrejo, no se apreció ninguna zona de recarga asociada a las posibles filtraciones ocasionadas por la operación de los túneles de carga.**

(xi) Dentro del Concepto técnico No. 6093 de seguimiento al PMA otorgado para el proyecto Central Hidroeléctrica del Chivor, de fecha 11 de noviembre de 2015, se consignó sobre los requerimientos realizados a la empresa AES CHIVOR mediante el auto 3953 de 10 de diciembre de 2014, respecto al complemento del "*informe técnico de la quebrada cangrejo*", que los mismos se habían atendido por la compañía (Documento 41 CD fl. 499)

(xii) En el informe denominado "Análisis de piezómetros y lluvias en el sector de caño cangrejo y estado actual de las conducciones"

elaborado en julio de 2017 por INGETEC ingenieros consultores a solicitud de AES CHIVOR, se consignó respecto al estado de los túneles Chivor I y Chivor II, en los que se transporta el agua del embalse a la casa de máquinas de la Central Hidroeléctrica del Chivor, que los mismos se encontraban en buen estado y que únicamente requerían algunos mantenimientos menores, mantenimientos que ya fueron efectuados;(fl. 341). Así mismo, en el aludido informe, en el que se presenta un análisis sobre la verificación del comportamiento de los piezómetros instalados en el área cerca al municipio de Santa María y a los Caños Cangrejo y Cangrejito durante los últimos vaciados de los túneles de Carga Chivor II y Chivor I realizados entre los años 2014 y 2017 (fl. 231), se concluyó que los túneles de carga no han tenido injerencia alguna con los fenómenos de remoción en masa que se han presentado en los caños Cangrejo y Cangrejito. Lo anterior, en los siguientes términos: (fl. 340 vlt):

" (...) De acuerdo a los análisis realizados, se concluyó que los registros piezométricos analizados están asociados con las precipitaciones de la zona, lo cual se pudo verificar al comparar los registros piezométricos versus los registros pluviométricos de cuatro estaciones cercanas y los registros de caudales en la galería Santa María. Los registros de los piezómetros no muestran relación con las operaciones de desagüe y llenado de los túneles de Chivor I y Chivor II.

Lo anterior confirma que la operación de los túneles de carga del PH Chivor no tiene relación con los fenómenos de movimientos en masa que han ocurrido en eventos pasados en los caños Cangrejo y Cangrejito. Los problemas de avalanchas y/o derrumbes en dichos caños están asociados al tipo de material de coluvión erodable, las pendientes de las quebradas, la denudación por pastoreo y la saturación de los materiales superficiales en épocas de lluvias. Los eventos registrados en 2012 y 2013 respectivamente, están completamente asociados a pisos de precipitación de lluvias dentro del periodo lluvioso de la zona.

(...) Se concluye que el Caño Cangrejo y sus afluentes son cauces muy susceptibles a deslizamientos ante los fuertes regímenes de lluvias y con días prolongados a los que son sometidos por la naturaleza, tal como el evento que se detectó con la precipitación registrada en abril de 2012 y en octubre de 2013, produciéndose así deterioro de la cuenca y continuas inestabilidades en los caños y afluentes.

C. De los deslizamientos de material de arrastre por el cauce del Caño Cangrejo y de las condiciones del sector.

(i) En el documento de **mayo de 2013**, que recoge el resultado del convenio de cofinanciación 06 de 2011 celebrado entre CORPOCHIVOR y el municipio de Santa María, se consignó, respecto a la evaluación de

amenaza que "se presentan (sic) un fenómeno de inestabilidad correspondiente a un desprendimiento inicial de suelo, roca y material vegetal, que por las altas pendientes, se convirtió en una avalancha de lodos y detritos aprovechando un canal natural de una quebrada afluente del Caño Cangrejo. El deslizamiento arrancó árboles y arrastró este material por una ladera hasta alcanzar un canal natural por el cual se desplazó a gran velocidad. El flujo de detritos y de lodo taponó la vía y los canales que conducen las aguas de la quebrada y del Caño Cangrejo en la parte baja. De acuerdo con el reporte de la visita realizada en mayo de 2012, **se pueden deslizar o se calcula un volumen de 45240 m³ susceptibles a deslizarse pendiente abajo, lo que muestra una amenaza latente por deslizamiento de detritos y de lodo sobre el sector urbano del municipio y su infraestructura de servicios públicos.(...)** Hacia el sector medio de la quebrada afloran capas de la formación Calizas del Guavio, muy diaclasadas y plegadas, con cambios rápidos en su actitud estructural por proximidad al trazo de la falla de Santa María. Se presenta en contacto discordante un depósito de pie de ladera, clasto soportado, el cual se desploma con frecuencia sobre el cauce de la quebrada, se puede advertir el taponamiento de la quebrada por árboles caídos y material vegetal desprendido. Con frecuencia se pueden observar las sugerencias de aguas subsuperficiales que aparecen y desaparecen con frecuencia en el curso de la quebrada. (...) En el sector medio del recorrido por efecto de la falla de Santa María la formación Calizas del Guavio cambia abruptamente su actitud estructural buzando al SE, también se presenta un cambio en la pendiente con la aparición de un depósito coluvial sobre el cual se desarrollan actividades pecuarias. (...) Se debe resaltar que en la parte baja, cuando la quebrada llega a la vía intermunicipal se han construido una alcantarilla que recoge las aguas y las conduce a un canal revestido en concreto. A simple vista se ve que esta estructura es insuficiente e ineficiente en la conducción de aguas ya que con frecuencia se tapona por el arrastre de material de arenas y cantos arrastradas desde la parte alta. Se requiere en ese orden de ideas, la construcción de un box culvert con capacidad amplia para la conducción de aguas y que no esté sujeto a taponamientos. (...) Para dar un manejo integral y adecuado al fenómeno de inestabilidad que se ha descrito a lo largo del presente documento, se requiere implementar medidas que consisten en la construcción de obras de ingeniería y la siembra de especies vegetales y la conservación de la microcuenca del Caño Congrejo (...) Se requiere en su orden la construcción de drenes que recojan las aguas subsuperficiales y disminuyan el nivel freático en la ladera, adicionalmente se deben canalizar las quebradas afectadas, estabilizando los taludes a lado y lado de los cuerpos de agua existentes. Es clave el manejo adecuado de aguas de escorrentía para

evitar que se infiltren en el subsuelo y generen relaciones de inestabilidad (...) Se requiere adicionalmente construir unas estructuras de disipación de la energía para proteger la vía y la zona urbana de la una posible avalancha futura; las estructuras de disipación deben disminuir la energía de las aguas que se recogen en la parte alta y desembocan al Rio Lengupá”(fls. 209-211).

Finalmente, en las conclusiones y recomendaciones del informe, se consigna que dentro de los problemas de estabilidad del sector del Caño Cangrejo, confluyen varios factores:

*“(...) todos con gran incidencia y dentro de los cuales se deben mencionar: **la tectónica comprensiva compleja generada por el trazo de la falla de Santa María; alto fracturamiento y diaclasamiento de las rocas que conforman el macizo rocoso, atribuido esto a la tectónica comprensiva; las altas pendientes de las laderas atribuido esto también a efectos orogénicos y tectónicos; la litología presente, en especial la presencia de limolitas y de lodolitas fisiles e incompetentes y depósitos recientes de pie de ladera inconsolidados, afectados a su vez por procesos erosivos por escorrentía y por socavación; a alta capacidad erosiva de la quebrada afluente del Caño cangrejo; las acciones antrópicas como la tala, por sectores, de vegetación nativa, el desarrollo de potreros en la parte alta del talud y el manejo inadecuado de aguas de riego para potreros y finalmente, como factor detonante la ocurrencia de eventos climáticos de lluvias torrenciales de corta duración que desestabilizan las laderas.** (fl.214)*

(ii) Dentro del Concepto Técnico emitido por CORPOCHIVOR que consigna el resultado de la visita realizada el 12 de marzo de 2014 (fls. 9-20) al “sector w de la red de drenaje tributaria de Caño Cangrejo” que se encuentra ubicado en el Predio de la Señora NIDIA BUITRAGO, se consignó en aparte denominado “observaciones de campo” que tales vertientes contenían “*detritos²¹ sueltos e interfluvios subterráneos, cuya dinámica ha generado procesos de remoción remontantes y formación de glacis²² coluvial.*” Así mismo, se resaltó en dicho acápite que **“su condición presenta amenaza severa al municipio de Santa María, por FRM (fenómenos de remoción en masa) relacionados con avalancha. De presentarse episodio excepcional de precipitación**

²¹ Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Detritos se define como el “Resultado de la descomposición de una masa sólida’ y, en general, ‘residuo o desperdicio’. Se usa normalmente en plural: «Todo el mundo es un sumidero de detritos» (PRossi Solitario [Ur. 1988]). Es igualmente válida la variante etimológica latina *detritus*, que permanece invariable en plural”. Consultar definición en <http://lema.rae.es/dpd/srv/search?key=detrito>

²² Según el Diccionario de la Real Academia de la lengua española la definición de glacis corresponde” m. Mil. En una fortificación permanente, declive desde el camino cubierto hacia el campo.” Consultar <http://dle.rae.es/?id=JEBUPil>

estarían en riesgo inminente los habitantes apostados a lo largo de la vertiente." (Resalta la Sala).

En el acápite denominado "descripción morfológica" del informe en mención, se consiga frente a las características del área, que **se ubica en un área erosionada, de remoción en masa, antrópica e inestable**; lo anterior, en los siguientes términos (fl. 11):

"El área corresponde con vertiente erosional desarrollada sobre morfología de lomeríos cuya unidad genética del relieve corresponde a un sistema mixto de tipo Montañoso y colinoso denudativo fluviogravitacional, desarrollado sobre una estructura plegado afectada por procesos morfo genéticos con basculamiento, erosión fluvial, remoción en masa y degradación antrópica. Esta es pobremente drenada y considerada como inestable"

En la descripción hidrogeológica expuesta en el aludido informe, se consigna respecto de las rocas aflorantes del sector, que las mismas corresponden a *"rocas con una gran capacidad de almacenar agua, pero que la transitan muy lentamente (...) por lo que presentan posibilidades de grandes aumentos de volumen que pueden llevar al colapso o a una condición de flujo al superar la condición de límite líquido"* (fl. 12)

Así mismo, en dicho informe se alude a un informe técnico de fecha 2 de mayo de 2012, realizado con posterioridad a una remoción en masa que tuvo lugar en el mes de abril de dicha calenda, y que consigna: (fl. 13):

*"En cuanto a la infiltración como elemento detonante por ser su efecto de tipo regional, es condicionante, derivador y disipador de todas las variables ambientales, su acción es de tipo implosivo y sensibilizador de la inestabilidad, en tales circunstancias, se debe con urgencia conocer su procedencia y funcionamiento, para lo cual con base en la cota topográfica, pluviometría, tipo de roca tectónica, caracterización hidrogeológica, morfológica y efecto de acciones antrópicas, se propone un modelo que cruza tales características, encontrándose 3 zonas potenciales de proveniencia y con base en ellas se propone la dirección del flujo. Resulta curioso que para las tres zonas el elemento común es la tubería de conducción del embalse, en tales circunstancias **es de analizar su implicación para evitar el vilo de la asechanza traducida en la amenaza, riesgo inminente y el estado permanente de la alerta social**" en tales condiciones, se hace imperativa y exigible la recomendación."*

Finalmente, en el aludido informe, se indica en el acápite denominado "concepto técnico":(fl. 14):

Los FRM ocurridos en las vertientes del caño Cangrejo, con avance retrogresivo, ha incorporado nuevas áreas, favorecidos por los efectos de la directriz tectónica. Estos procesos de remoción no resueltos (con aglomeraciones de detritos y materiales colapsados de diversa granulometría y de gran extensión longitudinal), presenta tendencia a la lateralización. La regionalización del fenómeno ha aumentado los depósitos de detritos a lo largo y ancho de las vertientes. Su actividad está relacionado con los eventos anómalos de precipitación y fluctuaciones del interfluvio subterráneo, estos se encuentran en estado de pseudo estabilización, con persistencia de los mecanismo (sic) desestabilizante asociado al grado de pendiente, tipo de material, tipo de material, efectos antrópicos y al mal manejo de aguas. El estado suelto del material diseminado no satisface ninguna condición de estabilidad, por lo que se puede predecir movimientos reptacionales, deslizamientos rotacionales de ladera y flujos sectorizados, localizadas sobre las vertientes del sistema de drenaje del caño cangrejo. **En tales condiciones el pronóstico, ante un evento excepcional de precipitación es de avalancha de detritos, de grandes magnitudes con disipación sobre el municipio de Santa María, poniendo en riesgo inminente los habitantes apostados al lado y lado de la vertiente del caño cangrejo.**"

(iii) En Concepto Técnico No. 9746 de **17 de julio de 2014**, realizado por la ANLA a efectos de resolver la solicitud de audiencia pública ambiental formulada por la Alcaldía del municipio de Santa María y que refleja los resultados de la visita técnica realizada por la entidad los días 27 y 28 de mayo de 2014, respecto a la inspección visual que se realizó del Caño Cangrejo desde la parte alta de la cuenca hasta la zona urbana, se consignaron las siguientes características:

*"A partir de la inspección visual de la zona, **se observó que el área está conformada por un suelo residual producto de la meteorización de rocas de sedimentarias.** El espesor del suelo residual es variable alcanzando profundidades de hasta 10m, por debajo del suelo residual se encuentra la roca de origen sedimentario. La capa orgánica es somera con un espesor que no supera los 0,20 m.*

Los suelos residuales** producto de la meteorización de la roca, son suelos limo arcillosos con contenidos de arena y gravas. Los (sic) cuales por estar compuestos por una alta fracción fina **se considera que la permeabilidad es baja, por lo tanto son retenedores de agua en su interior.

La cuenca del caño Cangrejo está sujeta a procesos antrópicos,** como son deforestación y uso de la tierra para ganadería. Ver Foto 1 (sic) **se observa la parte alta de la cuenca del caño Cangrejo, la cual se encuentra deforestada ya que estos predios son usados para ganadería.

*Se estableció que **en los predios de la parte alta de la cuenca se han construido tanques de almacenamiento que sirven como bebederos para los animales***

(...)

El primer día de la visita se presentaron lluvias a lo largo de éste lo que permitió ver en parte como es el comportamiento del agua de escorrentía por la zona. Evidenciándose que parte del agua de escorrentía discurre superficialmente, hasta llegar a zonas relativamente planas por donde se infiltra estos huecos se deben posiblemente a madriguera de animales o a las excavaciones realizadas para la instalación de los postes para cercado de los potreros.

Esta escorrentía superficial se favorece, debido a que en la zona se encuentra un proceso erosivo asociado a un movimiento de tipo reptacional (el cual se puede apreciar por el escalonamiento de la ladera) el pisoteo de los animales la deforestación el efecto de la lluvia la poca cobertura vegetal que tiene el suelo la pendiente y la baja permeabilidad del suelo.

(...)

Estos suelos por tener baja permeabilidad y tener gran capacidad de retener el agua, permiten un gran almacenamiento de la misma en su interior hasta alcanzar la saturación del suelo y la pérdida de la resistencia al corte del material, lo que ocasiona la potencial inestabilidad de la ladera desencadenando procesos de remoción en masa.

Donde se inicia la cuenca del caño Cangrejo se aprecia un deslizamiento de proporciones significativas, observándose evidencias de movimiento de reptación (escalonamiento del terreno, grietas, entre otros), sumado a lo anterior se identificó la presencia de dos tanques de almacenamiento de agua. Es de anotar que se desconoce el estado de los tanques toda vez que no fue posible realizar inspección debido a que se encuentran semienterrados, cubiertos parcialmente por vegetación y "lama". No se pudo establecer quién es el propietario de los tanques.

(...)

Como se aprecia en la Foto 11, **existe un cambio de dirección entre los deslizamientos y por lo tanto del drenaje de caño Cangrejo**, este cambio de dirección es entre los 1000 y 1130 aproximadamente. Este cambio de dirección obedece probablemente al control que ejerce el cerro que se encuentra justo en la parte final del deslizamiento de la parte más alta de la cuenca.

(...)

Cada deslizamiento abarca una longitud aproximada de 100 m y una profundidad máxima aproximada entre los 10 y 20 m. Estos dos deslizamientos comprometen el suelo residual y parte de la roca meteorizada la forma del mismo es en V y puede estar asociado a la dirección de las diaclasas que presenta la roca en este sector, así mismo esta forma es propiciada por la erosión superficial que genera zanjas de este tipo de forma. Las características morfo-dinámicas indican que estos deslizamientos son de tipo traslacional presentando una falla retrogresiva tanto longitudinal como lateralmente lo que aumenta el volumen del mismo y el riesgo latente de tener un mayor volumen de material inestable.

(...)

*El cauce del caño Cangrejo y sus afluentes presentan a lo largo de los mismos, deslizamientos de este tipo que generan gran acumulación de material en la parte alta de la cuenca, **que sumado con la saturación del material, generan avalanchas o flujos de material que ponen en alto riesgo la población del casco urbano del municipio de Santa María.***

Concomitante a lo anterior, se precisó en el concepto que “durante la visita técnica se evidenció que en el área existen situaciones tales como: **fuerte pendiente de la zona, predominancia de suelos sueltos con alta capacidad de retención hidráulica en el lecho y márgenes del cauce por donde discurre el Caño Cangrejo, alto grado de fracturamiento y meteorización de la roca aflorante, alta precipitación de la zona, existe potencial influencia directa de la falla de Santa María y existencia de procesos antrópicos que ha sufrido este sector, los cuales son factores que normalmente contribuyen con la formación de procesos de inestabilidad y amenazas sobre en la cuenca de caño Cangrejo**”

Aunado a lo expuesto, al hacerse mención en el mentado concepto técnico, al informe realizado por CORPOCHIVOR en la zona, se resaltó lo allí expuesto respecto a los elementos detonantes de la remoción en masa, señalando lo siguiente:

“ (...) los elementos detonantes de los fenómenos de remoción en masa sobre el cauce del caño Cangrejo y sus afluentes son: la pendiente, el tipo de material, procesos antrópicos, el inadecuado manejo de aguas, la tectónica, eventos atípicos de precipitación y variaciones del interfluvio subterráneo; sin embargo, y aunque en el informe de CORPOCHIVOR, se atribuye la situación, a la operación de los túneles, no se explica de qué manera incide en los procesos de remoción en masa o la influencia sobre la variación del nivel freático en la zona de la cuenca del caño Cangrejo. Los elementos-detonantes de los fenómenos de remoción en masa, citados por el estudio de Corpochivor coinciden con los observados en campo durante la visita que realizó esta Autoridad los días 27 y 28 de mayo de 2014.”

Finalmente, en el aludido concepto técnico, se consigna que con base en la visita de campo realizada y la revisión documental, **no se contaba con elementos técnicos suficientes que permitieran concluir que la**

operación de los túneles de carga de la central hidroeléctrica de Chivor influyera en los fenómenos de remoción en masa que se habían presentado en el municipio de Santa María; por esa razón,

requirió a AES CHIVOR para que ajustara el documento titulado "Evaluación del impacto sobre el río Lengupá y las conducciones por eventos Hidrológicos" y allegara la siguiente información en un plazo de 60 días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo que acogiera el aludido concepto, lo siguiente:

Incluir los datos de las lecturas de los piezómetros y vertederos instalados a lo largo y ancho del alineamiento de los túneles de carga. Estos datos deben tener un análisis de tendencia en el tiempo incluyendo la totalidad de los registros obtenidos desde el inicio de la operación de los Túneles.

Incluir la geología a lo largo del túnel, incluyendo la orientación de las principales familias de diaclasas y la orientación de los esfuerzos σ_1 , σ_2 y σ_3 a los que se encuentra expuesto el macizo rocoso por donde se construyeron los túneles de carga.

Mostrar la geología de la zona que involucra el alineamiento de los túneles de carga, el caño Cangrejo y sus afluentes y el casco Urbano de Santa María.

Mostrar la litología del caño Cangrejo, la cuál debe ser tenida en cuenta dentro de los análisis numéricos desarrollados dentro del estudio de la referencia

Complementar el estudio incluyendo un plano donde se muestre la orientación de la quebrada, la orientación de los túneles, la orientación de las fallas geológicas de la zona, la orientación de las principales familias de diaclasas y la orientación de los esfuerzos σ_1 , σ_2 y σ_3 .

Establecer la influencia de la falla de Santa María en los procesos de remoción en masa que se han presentado en la cuenca de caño Cangrejo.

Realizar el análisis numérico, analizando por 10 menos tres secciones transversales que incluyan la cuenca del caño cangrejo y los túneles de carga. Los modelos numéricos deben incluir por lo menos la geología, la presión de operación de los túneles de carga en la sección de análisis y la permeabilidad del material rocoso. Cada sección se debe analizar para tres casos: Caso 1. Sin presencia de lluvias y operación normal de los túneles de carga (indicando rangos de operación); Caso 2. Con lluvia y operación normal de los túneles de carga (indicando rangos de operación); Caso 3. Con lluvia y sin operación de los túneles de carga. Las secciones de análisis no deben coincidir con los tramos blindados de los túneles de carga.

La Empresa deberá considerar el contenido del informe presentado por COPOCHIVOR, mediante radicado No 4120-E1-29891 del 12 de junio de 2014, en la evaluación de la situación presentada.

(iv) Esta información fue requerida a AES CHIVOR por parte del a ANLA mediante auto 3953 de 30 de septiembre de 2014 (Documento 37. CD FL. 499); la compañía procedió a radicarla mediante escrito de 19 de diciembre de 2014 ante la ANLA (documento 40. CD fl. 499)

(v) Dentro del **Concepto Técnico No. 12113** de 10 de noviembre de 2014, emitido por la ANLA de cara a rebatir los argumentos expuestos en el recurso de reposición interpuesto por el municipio de Santa María contra la resolución 3625 de 12 de agosto de 2014, en la que se dispuso negar la solicitud de audiencia pública ambiental en la etapa de seguimiento solicitada por la Alcaldía Municipal de Santa María para el PMA establecido mediante resolución No. 1066 de 5 de 2005, para el proyecto Central Hidroeléctrica del Chivor, (Documento 35. C.D. fl. 499), la Autoridad ambiental en mención señaló frente al estado de los túneles que si bien ***"los procesos endógenos que dieron lugar a las características geológicas que se evidencian en la actualidad pueden revertir ocasionando movimientos y consecuente afectación de la infraestructura construida, esto no concluye que los procesos erosivos y de remoción en masa propios de zonas con condiciones geológicas definidas en los numerales 2.1 y 2.2 son causadas exclusivamente por las infiltraciones que pudieran provenir de los túneles de carga, desconociendo aspectos importantes como las condiciones hidrometeorológicas y geomorfológicas de la región y las geotécnicas de los materiales. Así mismo es de aclarar que procesos como los evidenciados durante los días 21 al 22 de abril de 2012 y 3 de octubre de 2013 corresponden a eventos repetitivos de lo cual dan cuenta los depósitos de edad reciente presentes en el área de estudio y cartografiados por INGEOMINAS en el plano geológico denominado "Problemas Geológicos en el área de Santa María de Batá (Boyacá)" Plancha 2, el cual está basado en el Plano 082-2270 de INGETEC denominado "Infiltraciones en el área de Santa María, Geología General, Planta" de junio de 1982"*** (Documento 39 CD fl 499)

(vi) En el **concepto técnico No. 6093 de 11 de noviembre de 2015**, la ANLA, al verificar el cumplimiento de AES CHIVOR a los requerimientos realizados por dicha autoridad mediante auto 3953 de 2014, encontró que

la empresa había cumplido con la obligación de establecer la influencia de la falla de Santa María en los procesos de remoción en masa que se han procesado en la cuenca del Caño Cangrejo, esto, atendiendo a que sobre el particular se indicó en el informe presentado por la empresa requerida lo siguiente (Documento 41 C.D. fl. 499):

"Los fenómenos de inestabilidad en laderas de Caño Cangrejo, están más relacionados con las pendientes de la ladera, fenómenos de escorrentía en épocas de lluvias intensas que arrastran detritos y erosionan los taludes de los caños y quebradas, donde la roca base compuesta por lutitas se meteoriza fácilmente al ser expuesta al medio ambiente y el material coluvión tiene poca resistencia del suelo conformado en una matriz areno-limosa poco cohesiva, que por la presencia de la falla de Santa María, que aunque por su posición y ubicación cercana al casco urbano del Municipio de Santa María puede incidir indirectamente a la ocurrencia de fenómenos de remoción en masa."

(vii) Conforme a la **visita técnica realizada por CORPOCHIVOR al Caño Cangrejo de 2 de agosto de 2017**, con ocasión del oficio radicado por el Alcalde del Municipio de Santa María en el que informó a la corporación una presunta desviación de dicha fuente hídrica, se concluyó frente a sus características, que la misma *"durante su recorrido recepciona distintos tributarios de quinto y sexto orden, los cuales presentan un respuesta hidrológica rápida y torrencial al incremento de caudales en temporada de lluvias, y que debido a su alta pendiente son capaces de transportar cantidades considerables de material coluvial."* (fl. 500).

Aunado a lo anterior, en el oficio remitido por COPORCHIVOR al expediente, en el que se hace mención a la aludida visita técnica, se señaló que en aquella se llegó a la conclusión que el Caño Cangrejo No ha sido desviado; lo anterior, de acuerdo a lo siguiente (fl. 500 vlto):

"Una vez ubicadas las coordenadas (...) se evidencia una desviación del cauce natural de uno de los tributarios, el cual inicialmente se bifurcaba en dos ramales, el primero, atravesaba la vía que conduce al sector denominado "Almenares" y posteriormente la vía que conduce del municipio de Santa María a San Luis de Gaceno, desembocando en la quebrada Negra; el segundo, conduce las aguas hacia caño Cangrejo. Actualmente la totalidad de estas aguas (tributarias intermitentes) se encausan hacia Caño Cangrejo"

(viii) Dentro del **Plan Municipal de Gestión de Riesgo del municipio de Santa María**, se hace mención, entre otros, al evento de deslizamiento que tuvo lugar en el Caño Cangrejo el 10 de octubre de 2013; como factores que favorecieron la ocurrencia del fenómeno y de los demás allí expuestos, se incluyeron (Documento 2 CD fl. 583):

"Las inundaciones y las avalanchas dependen de factores como, la cobertura vegetal, la topografía, la localización geográfica y los periodos climáticos, asociados con la inestabilidad del terreno y el deterioro progresivo de las cuencas y cauces, se deforesta, no se respeta la ronda hídrica, se arroja basura y se taponan drenajes naturales.

Las aguas de escorrentía de los fuertes aguaceros y sedimentos, provenientes de la parte alta, zonas de recarga de los cuerpos de agua, zanjado y erosionando los taludes.

La tala y pastoreo sobre las zonas las franjas protectoras de los arroyos.

Las modificaciones del terreno y de los drenajes naturales y/o artificiales, sumado a la falta de mantenimiento de los mismos.

Falta de mantenimiento de los canales en la zona urbana."

C. Del mantenimiento y estado actual del Caño Cangrejo y las labores realizadas para evitar fenómenos de remoción en masa en el sector.

(i) CORPOCHIVOR y el Municipio de Santa María celebraron el convenio interadministrativo de cofinanciación No. 06 de 2011, cuyo objeto consistía en "AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA REALIZAR ESTUDIOS DE IDENTIFICACIÓN DE ZONAS CRÍTICAS CAUSADAS POR FENÓMENOS DE RIESGOS POR AMENAZAS NATURALES EN EL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DE LA JURISDICCIÓN DE CORPOCHIVOR".(173-176)

Dentro del Alcance del contrato, se estipuló generar los siguientes productos: 1. Realizar 4 estudios regionales articulados, en el cual esté inmerso el municipio de Santa María, con el siguiente contenido: 1.1. Plasmar estudios de amenazas por fenómenos de remoción en masa y generación de cartografía a escala; 1.2. Realizar estudios de amenaza sísmica y generación de cartografía a escala; 1.3. Hacer el estudio de amenaza por avenida torrencial e inundación y generación de cartografía a escala; 1.4. Efectuar estudios de riesgos por incendios forestales y generación de cartografía a escala; 2. Realizar estudios detallados en zonas críticas priorizadas de riesgo, avenida torrencial e inundación

dentro del territorio urbano y rural y por los fenómenos sísmicos en el municipio de Santa María, los cuales serían priorizados de acuerdo al diagnóstico conceptual y concertado con la oficina de planeación del municipio, estudios que tendrían el siguiente contenido: 2.1. estudios de riesgos sísmicos en el perímetro urbano y generación de cartografía a escala; 2.2. Estudios de riesgos por avenida torrencial e inundación y generación de cartografía a escala; 2.3. Estudios de riesgos por fenómenos de remoción en masa y generación de cartografía a escala.

Así mismo, se pactaron 6 meses como plazo de ejecución del convenio

El convenio en mención se liquidó bilateralmente el 16 de septiembre de 2013, luego de que se hubiese prorrogado en dos oportunidades y ejecutado finalmente en un periodo de 23 meses (fls. 177-179)

- Como resultado del convenio interadministrativo en mención, CORPOCHIVOR y el municipio de Santa María emitieron en mayo de 2013 un documento contentivo del resultado de los estudios, en el que se seleccionaron los sectores de caño cangrejo 1 y 2 como áreas críticas.

En el acápite denominado "geología estructural local" relativo a dicho sector, se hizo referencia a un fenómeno de inestabilidad en la zona relativo a fenómenos de remoción en masa; lo anterior en los siguientes términos:

"2.1.2.2. Geología estructural local

Localmente se encontró un fenómeno de inestabilidad generalizado correspondiente a avalancha por desprendimiento de material rocoso, suelo y material vegetal; (...) este fenómeno de inestabilidad afecta la litología de las Formaciones Calizas del Guavio y Batá y de un depósito de tipo coluvial inconsolidado clasto soportado. (...) En el cuerpo del problema de inestabilidad se presenta el trazo de la falla inversa del alto ángulo de Santa María, que tiene buzamiento al NW y rumbo al EN (ver figura 21). Se presenta dentro de una tectónica comprensiva una estructura que marca al sitio afectado: una falla de tipo inverso en la zona del deslizamiento. Este elemento estructural contribuye a la generación de la estabilidad. En la parte de la corona del deslizamiento se presenta rumbo N 40°E/60° al sureste. En la zona donde se presentan rocas brechadas, con fragmentos rotos de rocas de las unidades geológicas subyacentes en matriz oxidada.

En el acápite "Levantamiento y análisis de discontinuidades" del aludido documento, se consignó lo siguiente respecto a los fenómenos de remoción en masa del sector estudiado (fl. 207):

"El fenómeno de remoción en masa estudiado se encontró que se localiza en los dos bloques de la falla de Santa María. El dato estructural promedio medido de las unidades geológicas varía por presencia de plegamientos, puede buzarse al SE y al NW. El deslizamiento y la avalancha se desplazaron al sur este. La inestabilidad se origina por la tectónica comprensiva (stress tectónico) de la zona (cerca de la falla de Santa María al NE). Las otras causas del fenómeno de inestabilidad tienen que ver con la alta infiltración de agua en los depósitos coluviales recientes, la tala de vegetación nativa en la zona, la pendiente alta de la ladera, la acción erosiva de profundización de cauces en quebradas y pequeñas corrientes de escorrentía y la acción de la lluvia"

De otro lado, en el acápite denominado " Zonificación y amenaza sísmica" se consigna lo siguiente, respecto al riesgo sísmico de la zona, lo siguiente (fls.208):

De acuerdo con la información que se revisó en la norma NSR-10 y de acuerdo con las observaciones de campo (características geotécnicas del suelo coluvial y roca diaclasada y fracturada). Se puede decir que el sitio visitado está catalogado como zona con amenaza sísmica alta. (...) De otro lado, cabe mencionar que el territorio de Santa María, en especial sobre los depósitos no consolidados, clastosoportados, inconsolidados, de bloques y cantos angulares se puede presentar ampliación sísmica por presencia de zonas con depósitos no consolidados y por la relativa cercanía a las fallas activas tales como Sistema Frontal de Fallas de la cordillera oriental (hacia el piedemonte de la Cordillera) y trazo de la falla de Santa María en el territorio del municipio. Se recomienda entonces para el diseño de obras de contención con capacidad especial de disipación de la energía"

(ii) CORPOCHIVOR y el municipio de Santa María, han celebrado varios contratos administrativos, relacionados con el mantenimiento del Caño Cangrejo, y corresponden a los siguientes:

- Contrato interadministrativo de cofinanciación 06 de 2012 cuyo objeto consistió en "Dragar y limpiar el cauce de los caños denominados "El Cangrejo" y "Quebrada Argentina Ubicados en el perímetro urbano del municipio de Santa María". (fls. 262-264).

- Contrato de cofinanciación – 022 de 2013- cuyo objeto era igualmente el de realizar actividades de limpieza, dragado, y obras de mitigación en el caño cangrejo del Municipio. (fls. 267-269).

- Convenio interadministrativo 032 de 2014 con el objeto de aunar esfuerzos para desarrollar programas de prevención de riesgo y manejo y prevención de emergencias de y de incendios forestales dentro de los municipios de la jurisdicción de CORPOCHIVOR (CD fl. 412)

- Convenio interadministrativo de Cofinanciación No. 027 de 2015 cuyo objeto consistió en aunar esfuerzos de cofinanciar la construcción de obras de protección a inundación sobre el caño cangrejo, sector urbano del Municipio” (fls. 271-273)

- Convenio de cofinanciación 019 de 2016 con el propósito de cofinanciar la construcción de obras mecánicas y biomecánicas para la mitigación del riesgo en los barrios centro y Colombia sobre los caños Gema I y Gema II del Municipio de Santa María” (fls. 274-278)

(iii) El Municipio de Santa María suscribió el contrato SP-LP-004 de 29 de septiembre de 2015, con la Unión temporal Coambiental 2015, cuyo objeto correspondió a la ejecución de obras mecánicas y biomecánicas y la construcción de obras de protección e inundación sobre el Caño Cangrejo –Sector Urbano del Municipio de Santa María; contrato con un plazo de ejecución de 1 mes (CD. fl. 366)

(iv) El Municipio de Santa María suscribió en el año 2013 el contrato SP-SA-004-2013, con el objeto de realizar actividades de limpieza, dragado y obras de mitigación en el caño cangrejo del municipio de Santa María, con un plazo de ejecución de 30 días (CD fl. 366)

(v) El Municipio de Santa María suscribió con la Asociación ambiental y ecoturística del municipio de Santa María “Gotas de Agua”, convenio solidario No. CD-CO-SP-003-2017, cuyo objeto correspondió a los servicios de limpieza del recurso hídrico caño cangrejo, caño toro y quebrada la argentina, del área urbana del municipio de Santa María, con un plazo de ejecución de 6 meses. (CD. fl. 366)

(vi) El Municipio de Santa María, celebró junto con la Asociación ambiental ecoturística del municipio de Santa María “Gotas de Agua” y AES CHIVOR, convenio de cooperación CT-ECO-515-2016, cuyo objeto correspondió a la realizar aportes en dinero o en bienes y servicios a favor de “Gotas de Agua” destinados a la implementación de acciones básicas de mantenimiento y restauración de las obras de mitigación del riesgo (tablas estacados y zanjas de control de aguas) instaladas en el Caño Cangrejo del Municipio de Santa María, contrato suscrito por un término de vigencia de 3 meses. (CD. fl. 366).

(vii) Así mismo, el Municipio de Santa María, dando cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela proferido por este tribunal dentro del proceso 2014-308-00 el 18 de junio de 2014 y confirmado por el Consejo de Estado en octubre de 2016, ha adelantado una serie de gestiones encaminadas al mantenimiento del Caño Cangrejo (CD. fl. 366).

(viii) AES CHIVOR en oficio de fecha 8 de octubre de 2018, hace entrega al alcalde del municipio de Santa María informe final del contrato 353-2014 cuyo objeto fue la "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS BIOMECÁNICAS PARA CONTROL DE EROSIÓN Y MITIGACIÓN DEL RIESGO SOBRE EL CASCO URBANO DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA-BOYACÁ". (Doc. 19 C.D. fl. 499).

(ix) En Concepto Técnico No. 9746 de 17 de julio de 2014, realizado por la ANLA a efectos de resolver la solicitud de audiencia pública ambiental formulada por la Alcaldía del municipio de Santa María y que refleja los resultados de la visita técnica realizada por la entidad los días 27 y 28 de mayo de 2014, se describió la realización de obras, en los siguientes términos (Documento 34, C.D. fl 499):

La inspección del caño Cangrejo continuó con la visita a la zona del cauce que se encuentra antes del cruce con la vía que conduce del municipio de Santa María hacia el municipio de San Luis de Gaceno, en esta zona la pendiente del terreno cambia, considerablemente pasando de un terreno de pendiente escarpada a un terreno de pendiente suave y ondulado, en esta zona se observa un ensanchamiento natural del cauce y una zona de depósitos aluviales causados por la dinámica fluvial del Caño.

(...)

A lo largo de esta zona se han realizado obras que buscan direccionar el flujo, reducir la energía del cauce y retener los materiales transportados por el Caño.

(...)

Adicional a las obras de encauzamiento, se han realizado labores de limpieza del Caño, en donde se retiró parte del material rocoso localizado en el lecho del cauce y se ha colocado a los lados del Caño."

(x) Conforme al oficio radicado por CORPOCHIVOR el 1 de septiembre de 2017, se advierte que la entidad, una vez identificó en la visita técnica realizada el 2 de agosto de 2017, los puntos en donde se encuentra obstruido el drenaje de las aguas lluvias en el Caño Cangrejo, procedió a solicitar información a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos, de

Garagoa y a la Unidad Operativa de Catastro de Garagoa del IGAC, información sobre los predios identificados en la zona, con el fin de tramitar el respectivo proceso disciplinario.

Así mismo, en el mencionado oficio, la Corporación ambiental en cita informó que en los últimos años ha venido delimitando áreas protegidas como forma de preservar ecosistemas en la jurisdicción; razón por la cual, mediante Acuerdo 020 de 26 de Noviembre de 2014, mediante el cual "se declara, reserva, alindera y delimita el Distrito Regional de Manejo Integrado (DRMI) Cuchilla Negra y Guanaque en los municipios de Santa María, Chivor, Macanal y Campohermoso," y mediante acuerdo 023 de 18 de diciembre de 2015, se estableció Plan de Manejo ambiental para dicha área; precisando que el DRMI Cuchilla Negra y Guanaque, establece que la microcuenca de Caño Cangrejo se encuentra ubicada dentro de los usos del Preservación y Restauración. (fls. 500-501)

(xi) En el Diagnóstico del EOT del Municipio de Santa María del año 2003, se consigna respecto al Caño Cangrejo, las siguientes características: (i) Representa amenaza por inundación "En un eventual invierno no pueda evacuar las (sic) aguas e inundaría la calle bajo la cual corre"; (ii) Así mismo, representa amenaza por deslizamiento por fallas geológicas, (iii) Aparece relacionado en la unidad ZRE, Categoría "Zona de Restauración Ecológica y rehabilitación", Descripción "Son aquellas áreas cuyos suelos han sufrido procesos de deterioro, ya sea natural o antrópico, diferente de la explotación minera, que justifican su recuperación, con el fin de rehabilitarlos para integrarlos a los suelos y ecosistemas de protección, producción natural o producción rural sostenible." Y (iv) En la clasificación del Suelo, las cuencas de la quebrada caño cangrejo aparece como "suelo protegido" (Documento CD fl. 583)

(xii) Acompasado a lo anterior, dentro del acuerdo No. 015 de 31 de agosto de 2003, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA, SE CLASIFICAN Y DETERMINAN LOS USOS DEL SUELO" El Caño Cangrejo igualmente aparece como recurso hídrico que representa deslizamientos, falla geológica, contaminación de agua, aire y suelo, y finalmente, aparece dentro de las unidades de desarrollo de la Normativa urbana, como Zona de Protección Ambiental (ZPA); estas ZPA a su vez hacen

parte del Suelo de Protección "Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro del perímetro urbano, rural o suburbano que por sus características geográficas, paisajísticas, ambientales, o de amenazas y riesgo, forman parte de las zonas de utilidad pública y no permiten la localización de asentamientos humanos, por lo cual, tienen restringida la posibilidad de urbanizarse" (Documento CD fl. 583)

(xiii) Mediante Decreto No. 072 de 18 de julio de 2012, el Alcalde del Municipio de Santa María conformó y organizó el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres (CMGRD). Dicho comité, se encuentra conformado, entre otros, por el alcalde del municipio y un representante de CORPOCHIVOR (Artículo 1); aunado a lo anterior, se dispuso invitar a las sesiones del CNGRD entre otros, a un representante de AES CHIVOR (parágrafo). (Documento 2 CD. fl. 583)

(xiv) Mediante Decreto No. 065 de 30 de agosto de 2013, el municipio de Santa María adoptó el Plan municipal de Gestión del Riesgo (PMGR) y la estrategia municipal de Respuesta a emergencias (EMRE).

(xv) En el Plan Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres del municipio de Santa María, se consignó frente al **"ANÁLISIS FUTURO E IDENTIFICACIÓN DE MEDIDAS DE INTERVENCIÓN DEL ESCENARIO DE RIESGO"**, que "Se debe hacer una (sic) análisis detallado sobre los factores de amenaza y/o riesgo incluyendo todas las micro cuencas del municipio, en aspectos de deforestación y uso del suelo".

A partir de lo anterior, dentro de las medidas estructurales de reducción de amenaza –intervención correctiva-, se señalaron como medidas estructurales las siguientes: "a) *Recuperación de los suelos del río y devolverle su cauce natural (...)*" y como medidas no estructurales "a) Actualización del EOT con los mapas de amenaza incluyendo la reglamentación de las zonas mitigables y no mitigables. De otro lado, dentro de las medidas de reducción de riesgo- intervención prospectiva (riesgo futuro), se consigna como medidas estructurales dentro de las medidas de reducción de vulnerabilidad, las siguientes: "a) *Evitar la ubicación de viviendas sobre las rondas de protección y/o áreas de alto riesgo y/o amenaza no mitigable. b) Evitar la construcción de infraestructura productiva en la zona de riesgo no mitigable*" y como

medidas no estructurales, se consignó "a) *Reglamentar en el ordenamiento territorial el uso y ocupación de estas zonas en riesgo*".

De otro lado, en la "**CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL ESCENARIO DE RIESGO POR MOVIMIENTO EN MASA**" se describe dentro del acápite "*condición de amenaza*" que en la quebrada caño Cangrejo – entre otras- se presentan deslizamientos de material, y como factores que desencadenan el fenómeno, se incluyen, entre otros, los siguientes: "*ola invernal, pendientes mayores del 25%, baja densidad de cobertura vegetal, la acción de las aguas superficiales sobre los taludes, pastoreo de ganadería, la construcción de viviendas de forma no técnica en terrenos de ladera, en zona rural principalmente, sin contar con adecuados manejos de aguas tanto subterráneas como superficiales, tala y establecimiento de potreros para pastoreo de ganado a libre albedrío, tanto en la zona de recarga como en la franja protectora de las márgenes, escorrentía superficial de considerable magnitud, la falta de control al reglamento urbano y rural en cuanto al uso de suelo y licencias urbanísticas, lo cual permitió la ocupación e implementación de actividades de forma indiscriminada en áreas susceptibles de amenaza por remoción en masa, de viviendas y otras infraestructuras por lo menos hasta el año 2000 cuando con la aprobación del EOT se cuenta con lineamientos para ejercer ese control y la falta de sensibilización de la población sobre los aspectos de la gestión del riesgo, generando una creencia que este tema es solo responsabilidad del estado*"

Dentro de las medidas de reducción de riesgo -intervención correctiva (riesgo actual) se consignaron como medidas estructurales de reducción de amenaza "a) *Construcción de obras de contención de taludes y conformación de taludes de alta pendiente b) manejo adecuado de aguas superficiales y c) limpieza y mantenimiento de cauces, canales y drenajes*" y como medidas no estructurales a) *Estudio de zonas de amenaza en el municipio b) actualización de los mapas de amenaza incluyendo la reglamentación para las zonas mitigables y no mitigables y c) revisión zonificación uso de suelo urbano y rural, revisión del EOT.*" Aunado a lo anterior, como medidas estructurales de reducción de vulnerabilidad, se fijaron "a) *Recuperación de las áreas de reserva b) retiro o reubicación de población de las áreas de protección y de las zonas*

de amenaza alta” y como medidas no estructurales “a) control de la Oficina de Planeación a través de la expedición de licencias urbanísticas (urbanas y rurales b) Reglamentar en el ordenamiento territorial el uso y ocupación de estas zonas con amenaza”. Finalmente, como medidas de efecto conjunto sobre amenaza y vulnerabilidad, se adoptó “a) Evitar la ubicación de viviendas e infraestructura, sobre áreas de alto riesgo y/o amenaza no mitigable”

(xvi) En certificado de 27 de octubre de 2017, suscrito por el secretario de Planeación e infraestructura del municipio de Santa María, se consigna que el capítulo de Gestión de Riesgo, se encuentra en proceso de incorporación al Esquema de Ordenamiento territorial a través del contrato de consultoría No. CM-SP-001-2016, cuyo objeto es *“CONSULTORÍA PARA LA REVISIÓN, EVALUACIÓN Y AJUSTES DEL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO”* y que, no obstante lo anterior, el municipio cuenta con documentos como el plan municipal de gestión del riesgo de desastres y la estrategia municipal de respuesta a emergencias (Documento 4, CD fl. 483).

(xvii) La tesorera del municipio de Santa María, en certificado de 26 de octubre de 2017, certifica que en el presupuesto general del municipio para la vigencia fiscal 2016-2017, se manejaron los siguientes recursos: **(i)** 2016- Sector Prevención y atención de Desastres – valor apropiado \$42.500.000 y **(ii)** 2017 –Sector prevención y atención desastres- valor apropiado \$52.964.656. (Documento 5, CD fl. 583)

(xviii) La asociación de juntas de acción comunal del municipio de Santa María y AES CHIVOR suscribieron el convenio de cooperación CT-ECO-646-2018, cuyo objeto corresponde al “mantenimiento y reconstrucción de obras pasivas de mitigación de riesgo (zanjas de coronación, tabla estancados en guadua y tabla estancados en madera) ubicadas en la parte alta del deslizamiento de caño Cangrejo del municipio de Santa María.

D. Decisión judicial emitida dentro de la acción de tutela 2014-308-00, respecto de los hechos debatidos en la presente acción popular.

(i) La Sala de Decisión No. 2 del Tribunal Administrativo de Boyacá, emitió el 18 de junio de 2014 decisión dentro de la acción de tutela impetrada

por el señor ARMANDO SOSA PINTO, por los mismos hechos decantados en la presente acción popular-radicado No. 150012333300020140030800-. En esa oportunidad, tras advertir la procedencia del mecanismo tutelar para la protección de derechos colectivos y luego de analizar las probanzas allegadas, encontró la presunta amenaza de los derechos fundamentales y colectivos de la comunidad del municipio de Santa María los cuales se derivarían de la ocurrencia de una avalancha, como ya había tenido lugar en dos oportunidades anteriores; en ese sentido, y resaltando la procedencia de la tutela invocada como mecanismo transitorio, la Corporación ordenó al municipio de Santa María y a AES CHIVOR que dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la decisión, adoptara las siguientes medidas preventivas:

(i) Limpiar de manera frecuente el canal (limpiar de material pétreo deslizado, de suelo y material vegetal para evitar la obstrucción y posibles represamientos en la parte alta del talud)

(ii) Siembra y conservación de especies vegetales livianas con alto poder de enraizamiento

(iii) Conservación de los márgenes de la quebrada principal, para mitigar los efectos erosivos de la quebrada.

(iv) Evitar el uso del suelo para actividades pecuarias u otras actividades antrópicas.

(v) En el talud del deslizamiento drenar y manejar técnicamente las aguas (filtros y canales)

(vi) Informar al Consejo departamental y nacional para la gestión de riesgo de desastres acerca de la existencia de la amenaza y eventual riesgo.

(vii) Mantenimiento periódico del box culvert y tubería que encausa las aguas de escorrentía de caño cangrejo y su afluente

(viii) Prohibición de pastoreo en las laderas del sistema de drenaje de Caño Cangrejo

(xi) Realizar limpieza mecánica del zanjón de drenaje y ampliar su sección.

(x) Recoger las aguas superficiales en zanjas revestidas para conducir las a la quebrada en la parte baja del afluente y evitar que se infiltren al cuerpo afectado por el fenómeno de inestabilidad.

(xi) En la parte alta de la quebrada se debe vigilar la posible infiltración de aguas provenientes de lagunas y cuerpos de agua

(xii) Retiro periódico del material granular grueso.

-Valga precisar que la decisión tutelar previamente citada, fue confirmada por el Consejo de Estado- Sección Cuarta, mediante sentencia del 13 de octubre de 2016. (fls. 53-79)

3.4.2. Respuesta al problema jurídico.

Pues bien, memora la Sala que conforme a las tesis expuestas por las partes en sus diferentes intervenciones procesales, la problemática inicial que dio lugar a la interposición de la presente acción popular, tiene que ver con los deslizamientos de tierra que han tenido lugar a lo largo del cauce del Caño Cangrejo y que en su momento generaron represamientos de las aguas del cauce aludido y consecuentemente una serie de afectaciones al casco urbano del municipio de Santa María, esto en razón a que la fuente hídrica aludida pasa por el casco urbano de dicho ente territorial.

3.4.2.1. En ese sentido, **respecto al daño invocado por el libelista**, tal como se decantó en el acápite probatorio de esta providencia, se encuentra acreditado que en efecto, el 21 de abril de 2012 y el 3 de octubre de 2013 se presentaron precipitaciones – episodios de lluvia intensa- y deslizamientos de tierra que discurrieron por el cauce del Caño Cangrejo – fuente hídrica que se encuentra ubicada en el municipio de Santa María- y que alcanzaron a invadir su casco urbano generando daños a viviendas y calles del dicho sector.

3.4.2.2. Precisado entonces la existencia de la contingencia ambiental en el municipio, que dio lugar a los daños alegados por el actor popular, memora la Sala que la tesis de dicho sujeto procesal, apunta a sostener que tales deslizamientos tuvieron lugar a causa de infiltraciones de agua de los túneles de carga que hacen parte del proyecto de la Central Hidroeléctrica del Chivor, que atraviesan un sector del municipio de Santa María.

Con todo, ha de señalar la Sala que de acuerdo a las probanzas recaudadas, **NO se demostró la existencia de fisuras o filtraciones de agua en los mencionados túneles de carga.**

En efecto, la ANLA en los conceptos técnicos de seguimiento al PMA otorgado a AES CHIVOR mediante la resolución 1066 de 5 de agosto de 2015, para el proyecto de la Central Hidroeléctrica del Chivor- entre los que se encuentran los conceptos técnicos 449 de 4 de febrero de 2013, el 6906 de 3 de marzo de 2014, 6093 de 11 de noviembre de 2015- , coincidió en colegir que los túneles de carga Chivor I y II que conducen las aguas a la casa de máquinas, se encuentran en buen estado, cumpliendo en consecuencia con la medida de protección del PMA denominada "*Control Hídrico alineamiento túneles de carga*".

Conclusión a la cual la ANLA arribó igualmente, al momento de dar respuesta dentro de los mentados conceptos técnicos, a las quejas que en tal sentido - es decir, encaminadas a sostener la existencia de fisuras en los túneles y su consecuente injerencia en los deslizamientos de material de arrastre en el Caño Cangrejo- habían sido formuladas por el municipio de Santa María, por la comisión accidental para la emergencia invernal del Concejo municipal de Santa María, y por el comité para la veeduría ciudadana de gestión ambiental del municipio de Santa María.

Valga precisar que la tesis sostenida por la autoridad ambiental respecto al estado óptimo de los túneles de carga – entidad encargada de verificar el estado de todas las estructuras y demás componentes que hacen parte del proyecto Central Hidroeléctrica del Chivor, pues es la encargada de hacer seguimiento al Plan de Manejo Ambiental-PMA- otorgado a AES CHIVOR para la ejecución del proyecto, mediante resolución No. 1066 de 5 de agosto de 2015-, se funda en:

- (i) Visitas realizadas por la ANLA a la zona en la que discurre el Caño Cangrejo en el municipio de Santa María;
- (ii) El análisis de los estudios de los caudales aforados en los vertederos localizados en el corredor de los mencionados túneles de conducción;
- (iii) El estudio de los monitoreos de los piezómetros localizados en los mencionados túneles allegados por AES CHIVOR y requeridos por la

autoridad ambiental, con las cuales se logra determinar la medición del recurso hídrico que por allí pasa; y

(iv) En la visita que la ANLA- de manera conjunta con Corpochivor, el municipio de Santa María, y otras dependencias- adelantó al túnel de carga Chivor II del proyecto Central Hidroeléctrica de Chivor, en los días 27 y 28 de mayo de 2018, visita que se adelantó en atención al cierre que del mismo se había realizado para su mantenimiento.

Estos estudios igualmente, permitieron colegir a la ANLA, - contrario a lo señalado por el actor popular, por el municipio de Santa María en su oportunidad, por el concejo municipal de la mencionada entidad territorial y por el comité de veeduría ciudadana para la gestión Ambiental del municipio-, que **al no acreditarse un mal estado de los túneles de carga, estos no tuvieron relación alguna con los deslizamiento de tierra que tuvieron lugar en el discurrir del Caño Cangrejo en los meses de abril de 2012 y octubre de 2013.**

Así lo manifestó la autoridad ambiental, por ejemplo, en el concepto técnico de seguimiento 449 de 4 de febrero de 2013 e igualmente, en el concepto técnico No. 9746 de 17 de julio de 2014, elaborado por la ANLA con ocasión de la visita que se realizara al túnel de Carga Chivor II los días 27 y 28 de mayo de 2014, a efectos de resolver la solicitud de audiencia pública y concomitante solicitud de suspensión del acto administrativo contenido del PMA del Proyecto Central Hidroeléctrica de Chivor, formulada por la Alcaldía del municipio de Santa María y en el concepto técnico 12113 de 10 de noviembre de 2014.

Es de señalar que la ANLA dentro del concepto técnico 9746 de 2014, consignó que si bien Corpochivor había emitido concepto en el año 2014 en el que indicaba una eventual relación entre el estado de los túneles de carga del proyecto central Hidroeléctrica de Chivor y los deslizamientos ocurridos en los años 2012 y 2013, no había prueba técnica que permitiera arribar a esa conclusión.

Tesis que igualmente fue sostenida por la autoridad ambiental en mención, en el concepto técnico 12113 de 10 de noviembre de 2014, en el sentido de afirmar que no se puede concluir la influencia de los túneles

en los fenómenos de remoción en masa, cuando las características "*hidrometeorológicas y geomorfológicas*" del sector.

En suma, conforme a lo expuesto hasta este punto, concluye la Sala que la causa de los deslizamientos de tierra invocada por el actor popular, es decir, las fisuras en los túneles de carga que transportan la reserva hídrica a la casa de máquinas de la central hidroeléctrica de Chivor, NO se encuentra acreditada.

3.4.2.3. Ahora, si bien dentro del plenario no se logró probar la relación entre el estado de los túneles de carga y los fenómenos invernales que tuvieron lugar en el municipio de Santa María en los años 2012 y 2013, la Sala no puede pasar por alto que dentro del expediente se encuentran acreditados algunos aspectos fácticos específicos, relativos a las condiciones del sector en el que se encuentra ubicado el Caño Cangrejo, que revisten imperativa importancia dentro del contexto procesal que nos concita, de cara a evitar un **peligro o amenaza** de algunos de los derechos colectivos invocados por el libelista y que ponen en riesgo a los habitantes del municipio de Santa María.

Lo primero a tomar en consideración sobre esta circunstancia, es que la mencionada quebrada se encuentra ubicada en un sector con características de erosión y de inestabilidad; así, las pruebas arrimadas al informativo - como es el caso del concepto técnico emitido por Corpochivor, de fecha 12 de marzo de 2014, o el de mayo de 2013, el concepto técnico 9746 de 17 de julio de 2014 elaborado por la ANLA, el concepto técnico 12113 de noviembre de 2014 emitido por tal autoridad, el informe de la visita técnica realizada por Corpochivor al Caño Cangrejo en agosto de 2017- y en el plan de gestión de riesgo del municipio de Santa María, permiten establecer que aspectos como **la conformación geológica- fracturamiento de las rocas que conforman el macizo rocoso del río-, las características de las rocas aflorantes de la fuente hídrica, las pendientes de las laderas del río, e intervenciones antrópicas - como la tala de vegetales en algunos sectores, desarrollo de potreros en la parte alta del caño, el manejo inadecuado de aguas de riego para estos y uso del suelo para ganadería- hacen del mismo un sector inestable generando en consecuencia una amenaza de fenómenos de remoción en**

masa, como los que tuvieron lugar, por ejemplo, en abril de 2012 y octubre de 2013.

Esto, sin desconocer que en la zona se han presentado **eventos atípicos de precipitación**- lluvias torrenciales-, los cuales, valga señalar, de acuerdo a los informes presentados por AES CHIVOR en los años 2014 y 2017 y a los testimonios de los señores SANDRO RENÉ PERDOMO y LUIS ALEJANDRO CASTRO VILLAREAL, tuvieron ocurrencia durante las fechas anteriores en las que se presentaron lugar los deslizamientos de tierra por el discurrir del Caño Cangrejo.

Estas eventuales altas precipitaciones – que aunados a lluvias frecuentes en la zona en la que se encuentra ubicado el municipio de Santa María- **augmenta la probabilidad de que, dadas las condiciones del sector, tengan ocurrencia los fenómenos de remoción en masa, poniendo el riesgo a la población del municipio de Santa María.**

Cabe precisar que esta situación de amenaza de daño a causa de los factores previamente decantados que rodean la cuenca hídrica del Caño Cangrejo, ha sido advertida por CORPOCHIVOR, por ejemplo, en el documento de mayo de 2013 que recoge el resultado del convenio de cofinanciación 06 de 2011 celebrado entre Corpochivor y el municipio de Santa María, documento en el que se consignó la amenaza de deslizamiento de rocas y de lodo sobre el casco urbano.

Así mismo, en el concepto técnico emitido por la mencionada corporación el 12 de marzo de 2014, se indicó que las condiciones del sector presentan amenaza severa al municipio por fenómenos de remoción en masa; conclusión que igualmente fue reportada en el informe técnico de mayo de 2012 también por Corpochivor, señalando sobre el particular la amenaza, riesgo inminente y el estado permanente de alerta social.

Valga precisar que la ANLA también resaltó el riesgo de los habitantes del sector en el concepto técnico No. 9746 de 17 de julio de 2014, al indicar que los deslizamientos que presenta el Caño Cangrejo y sus afluentes, generan una acumulación de material en la parte alta de la cuenca que sumado a la saturación de material, genera avalanchas o flujos de material, poniendo en grave riesgo a la población del casco urbano del municipio de Santa María.

Estas circunstancias, dan lugar a determinar las acciones preventivas a ejercer por las autoridades competentes de cara a evitar la el peligro o amenaza advertida, pues, se memora que de conformidad con las prescripciones del artículo 2 de la ley 472 de 1998, una de las hipótesis de procedencia de las acciones populares, corresponde a evitar el peligro o la amenaza de daño.

3.4.2.4. En este punto, la Sala trae a colación que dentro de la audiencia de pacto de cumplimiento celebrada dentro del presente asunto, se planteó la posibilidad de un eventual desvío del Caño Cangrejo y que igualmente hubiese podido coadyuvar en la causa de los deslizamientos ya mencionados; no obstante, cabe precisar que dentro del informe de la visita técnica realizada por Corpochivor el 2 de agosto de 2017, se arribó a la conclusión que **en el Caño Cangrejo no se había advertido desvío alguno de su cauce y que las bifurcaciones que presenta tal fuente hídrica desembocaban en el aludido caño.**

3.4.2.5. Ahora bien, respecto a las competencias de las autoridades accionadas, debe señalarse que, conforme a las previsiones del artículo 2 Superior, son fines esenciales del estado, entre otros, *"servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución"*. *Igualmente, se estableció que "(...) las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares"*.

Así, compete al Estado *"(...) proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines"²³; planificar "(...) el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*

²³ Constitución Política de Colombia, artículo 79.

(...)”²⁴; y “(...) *velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.* (...)”²⁵.²⁶

Aunado a lo anterior, el artículo 209 del mismo estatuto, consagra que “*las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del estado*” y que “*la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones*”.

Ahora bien, en lo que atañe específicamente a la gestión de riesgos de desastres, la ley 1523 de 2012²⁷ creó el **Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres** como un “*Conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país.*” (Artículo 5); la gestión del riesgo, de acuerdo al párrafo 1 del artículo 1 de la ley en cita, constituye en una “*política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población*”.

- El artículo 9 del aludido precepto, prescribe que **el alcalde municipal** será el director del Sistema Nacional en su respectiva jurisdicción y así mismo, está investido de las competencias necesarias para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

²⁴ *Ibíd.*, artículo 80.

²⁵ *Ibíd.*, artículo 82.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 19 de diciembre de 2018. Expediente No. 15001233300020140053401 (AP) Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Cortes.

²⁷ “Por la cual se adopta la política de gestión de riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”

Precepto que, guarda consonancia con las previsiones del artículo 311 de la Constitución Política, en el que se consigna que corresponde a los municipios "*prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*"; competencias que igualmente se encuentran prescritas en el artículo 1 de la ley 136 de 1994²⁸.

Así, frente a las competencias de los alcaldes en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo, de conformidad con las prescripciones del artículo 14 de la ley 1523 de 2012, "*los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. **El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción***" y en consecuencia, los alcaldes y la administración municipal, "***deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.***" (Resalta la Sala).

- De otro lado, debe tomarse en consideración que de acuerdo a las prescripciones del artículo 9 de la ley 1523 de 2012, junto con los alcaldes, **son instancias de dirección del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo, el Presidente de la República, El director de la Unidad Nacional Para la Gestión de Riesgo, y el Gobernador en su respectiva Jurisdicción.**

Así, las funciones encomendadas a cada uno de los integrantes del sistema Nacional de Gestión están regidas por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, positiva, definidos en la plurimencioada ley de la siguiente manera (Artículo 3):

*"(...) **12. Principio de coordinación:** La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y*

²⁸ "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios."

comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

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

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

Principios que, valga precisar, se enuncian en el artículo 288 Constitucional e igualmente, se desarrollan en el artículo 4 de la ley 136 de 1994²⁹, modificado por el artículo 3 de la ley 1551 de 2012.

- Así, respecto a los **gobernadores, como directores del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo**, se precisa que de conformidad con el artículo 13 de la norma en cita, "proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional" por ser agentes del presidente de la república en materia de orden público y desarrollo" y "deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial".

En ese sentido, el aludido precepto consagra como funciones de la gobernación la de "poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones

²⁹ "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad.”

- Otro de los encargados del sistema nacional de riesgos de desastres de acuerdo a la ley 1523 de 2012, es el **Director la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de desastres – UNGRD-**, agente del presidente de la república en todos los asuntos relacionados con la materia (Art. 11).

La UNGRD asume igualmente un rol de orientación en el sistema nacional, al conformar- con otras dependencias-, el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo.

Esta Unidad Administrativa Especial, de conformidad con las prescripciones del artículo 4147 de 2011, tiene el objetivo principal de dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y atención de desastres; así mismo, de acuerdo a las prescripciones del artículo 18 de la ley 1523 de 2012, tiene a su cargo además de las funciones del decreto 4147 de 2011 – dentro de las cuales se encuentran en el artículo 4, entre otras, la de *“Coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del sistema Nacional para la prevención y atención de Desastres”* *“orientar y apoyar a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión de riesgo de desastres en los Planes territoriales”* y *“ Prestar el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del Sistema Nacional Para la prevención y Atención de Desastres”*, tiene igualmente a su cargo, las funciones de *“Articular los niveles nacional y territorial del sistema nacional.”*, y *“Elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del sistema nacional, entiéndase: decretos, resoluciones, circulares, conceptos y otras normas”*.

- Finalmente, respecto a las competencias de las **Corporaciones Autónomas regionales en la Gestión de Riesgo de Desastres**, cabe memorar que de conformidad con las prescripciones del artículo 31 de la ley 1523 de 2012, son integrantes del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo y les corresponde **apoyar** a las entidades territoriales de su

jurisdicción ambiental **en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo, y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo.** Aunado a lo anterior, el párrafo 3 del precepto en cita, consagra que a *“Las corporaciones autónomas regionales como integrantes de los consejos territoriales de gestión del riesgo, en desarrollo de los principios de solidaridad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, deben apoyar a las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de acuerdo con el ámbito de su competencia y serán corresponsables en la implementación”.*

Aunado a lo anterior, las Corporaciones Autónomas Regionales, conforme a lo consagrado en el artículo 31 de la ley 99 de 1993³⁰, como máximas autoridades ambientales de su jurisdicción, tienen a su cargo, entre otras, las siguientes funciones:

(i) Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales (Numeral 4);

(ii) Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten (Numeral 5);

³⁰ Por la cual se crea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA y se dictan otras disposiciones

(iii) Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas (Numeral 6);

(iv) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

(v) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados (Numeral 17);

(vi) Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales (Numeral 18);

(vii) 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 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 (Numeral 19);

(viii) 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 (Numeral 23); y

(ix) Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales en las entidades de derecho público y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes, una vez surtida la etapa de negociación directa, cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones o para la ejecución de obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas, e imponer las servidumbres a que haya lugar, conforme a la ley (Numeral 28);

3.4.2.6. Precisadas entonces las competencias que respecto a la gestión de riesgo de desastres deben ser asumidas por las distintas autoridades, la Sala retoma el estudio del caso concreto, resaltando que en efecto, dentro del plenario se advierte que el municipio de Santa María- como responsable de asumir las medidas sobre tal aspecto en el municipio-, ha adelantado una serie de gestiones para conjurar los riesgos que se han advertido en la zona de Caño Cangrejo.

Así, por ejemplo, ha identificado partir de estudios técnicos realizados con la colaboración de CORPOCHIVOR en el año 2013, que los sectores del Caño Cangrejo resultan ser áreas críticas, por su inestabilidad geológica; igualmente, ha celebrado una serie de convenios interadministrativos con la mencionada autoridad ambiental en aras de realizar labores de dragado a la cuenca del caño Cangrejo, la construcción de obras de protección para evitar el desbordamiento del citado caño, así como obras de limpieza y de mantenimiento del cauce.

Aunado a lo expuesto, se advierte que dentro del EOT del municipio de Santa María, se identificó el Caño Cangrejo como "Zona de Protección Ambiental", que tiene restricción respecto a la posibilidad de urbanización de zonas aledañas.

Concomitante a lo expuesto, CORPOCHIVOR, como autoridad ambiental de la jurisdicción del Municipio de Santa María, ha suscrito convenios interadministrativos encaminados a lograr el mantenimiento de la aludida fuente hídrica e igualmente, ha realizado una serie de estudios técnicos encaminados a determinar las medidas a adoptar para mitigar el riesgo en la zona.

No obstante, advierte la Sala que las medidas adoptadas por el Municipio de Santa María y por CORPOCHIVOR NO resultan suficientes de cara a mitigar el riesgo de la zona en la que se encuentra ubicado el Caño Cangrejo.

Debe tenerse en cuenta de una parte, que el municipio de Santa María es el encargado de la gestión del Riesgo en el ente territorial, conforme a las previsiones de la ley 1523 de 2012 y, de otro lado CORPOCHIVOR como autoridad ambiental de la jurisdicción del municipio de Santa María, tiene a su cargo funciones encaminadas a la ejecución, de las políticas, planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables y a aplicar las normas requeridas para su administración manejo y aprovechamiento.

En ese sentido, tal y como lo consignó el Municipio de Santa María en su Plan Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres, dentro del EOT del municipio NO se encuentran identificadas de manera precisa, las **zonas mitigables y no mitigables**, y de manera específica, respecto del Caño Cangrejo, la misma autoridad municipal dentro del aludido documento de planeación de la política de gestión de riesgo, admite que existe una ***"falta de control al reglamento urbano y rural en cuanto al uso de suelo y las licencias urbanísticas"*** dentro del EOT municipal.

Aunado a lo anterior, dentro del plenario tampoco se advierte la ejecución por parte del municipio de Santa María o de CORPOCHIVOR, de medidas tendientes a proteger las áreas estratégicas para la conservación del recurso hídrico en la cuenca del Caño Cangrejo, que incluya la adquisición de los bienes que harían parte de la misma; medida que lograría la mitigación del daño que ya se ha identificado en el sector por factores antrópicos.

Sobre este punto, cabe señalar que si bien el artículo 111 de la ley 99 de 1993, consagra la obligación por parte de las entidades territoriales de dedicar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos o para financiar los esquemas de pago por servicios ambientales en dichas áreas, itera la Sala que la adquisición de los bienes que hacen parte de la mencionada área estratégica, permitiría la mitigación de los daños causados evitando la intervención antrópica que genera afectación a la vegetación y estabilidad de la zona, lo que repercute como factor detonante en los fenómenos de remoción en masa; medida que resulta viable de cara al riesgo al que se encuentra sometidos los habitantes del municipio de Santa María a causa de los deslizamientos que pueden tener ocurrencia en el discurrir del Caño Cangrejo.

Aunado a lo anterior, y conforme se precisó en el acápite de hechos probados, mediante Acuerdo 020 de 26 de Noviembre de 2014, Corpochivor dispuso declarar, reservar, alinear y delimitar "*el Distrito Regional de Manejo Integrado (DRMI) Cuchilla Negra y Guanaque en los municipios de Santa María, Chivor, Macanal y Campohermoso,*" y mediante acuerdo 023 de 18 de diciembre de 2015, se estableció Plan de Manejo ambiental para dicha área, precisando que el DRMI Cuchilla Negra y Guanaque, establece que la microcuenca de Caño Cangrejo se encuentra ubicada dentro de los usos del Preservación y Restauración. (fls. 500-501); de suerte que resulta igualmente necesario ejecutar dicha medida de protección del mencionado sector.

En este punto debe memorarse- conforme se mencionó en acápite anterior de esta providencia- que si bien hay factores naturales- relacionados con las características geomorfológicas de la cuenca del Caño Cangrejo-, que generan un riesgo en punto a la ocurrencia de fenómenos de remoción en masa, lo cierto es que también se encuentran identificadas causas de tipo antrópico como las desencadenantes de dicha amenaza y que igualmente, deben ser conjuradas.

En ese orden de ideas, considera la Sala que las gestiones de mitigación de riesgo en el sector adelantadas por el municipio de Santa María y por CORPOCHIVOR, si bien en principio resultan pertinentes para evitar la

amenaza por deslizamientos en el recurso hídrico, NO se han encaminado a evitar los riesgos propios de las intervenciones antrópicas realizadas en la cuenca del Caño Cangrejo, resultando evidente que la gestión municipal en ese sentido, recuperando y protegiendo el área de importancia ambiental estratégica de la cuenca del caño Cangrejo, permitiría mitigar de una mejor manera el riesgo advertido apuntando a, mediano y largo plazo a la estabilidad del sector en su conjunto.

Medidas que, en criterio de la Sala, el municipio de Santa María y CORPOCHIVOR, debieron adoptar desde el mismo momento en tuvo ocurrencia los deslizamientos del año 2012 y atendiendo los resultados de los diferentes estudios técnicos adelantados por las autoridades ambientales y por el mismo ente municipal, en el que identificaban de manera clara los riesgos a los cuales estaban sometidos los habitantes del municipio de Santa María, ante las condiciones de inestabilidad del Caño Cangrejo y que acompañada con las recomendaciones y demás medidas de mitigación adelantadas, pueden conjurar la amenaza ya advertida.

3.4.2.7. En ese orden de ideas, advirtiendo los riesgos de deslizamientos que se presenta por el discurrir de Caño Cangrejo en el municipio de Santa María, se advierte una amenaza y vulneración de los derechos colectivos al ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento de recursos naturales y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y al goce del espacio público y a la defensa de los bienes de uso público, por parte del MUNICIPIO de Santa María y de CORPOCHIVOR por cuanto:

(i) Existe afectación del suelo y de la cobertura vegetal existente en la zona por la que discurre el Caño Cangrejo en el municipio de Santa María.

(ii) Los fenómenos de remoción en masa que puedan llegarse a presentar en el discurrir del caño cangrejo, ponen el riesgo a los residentes del casco urbano del municipio de Santa María así como las obras viales del ente territorial y

(iii) No se ha ejercido control que logre identificar al Caño Cangrejo como zona de protección ambiental.

Valga precisar en este punto de la motivación, que los supuestos fácticos acreditados en el presente asunto NO permiten constatar la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa -pues no se avizora que funcionarios de las entidades accionadas hubiesen incurrido en actos que enmarquen conductas corruptas que afecten el ejercicio de sus competencias. Tampoco se avizora la vulneración del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, en tanto no se advierte el detrimento del patrimonio estatal, ni del derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la nación, en tanto la vulneración y amenaza advertidas no recaen sobre bienes de interés cultural de la nación o sujetos de alguna protección especial por conformar la identidad nacional. Finalmente, ha de indicarse que no se encuentra acreditada la vulneración o amenaza del derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas, dado que no se encuentra afectación a las condiciones de salud de la población con los hechos que se advierten constitutivos de la vulneración advertida, ni la afectación del derecho colectivo a la realización de construcciones y edificaciones respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, en tanto las afectaciones urbanísticas advertidas en el sub júdice, no tienen injerencia con la omisión en la construcción de infraestructuras, sino con la protección de las áreas de reserva ambiental conforme a los usos del suelo definidos por el EOT del municipio de Santa María.

3.4.2.8. La problemática advertida, implica adoptar una serie de ordenes desde el punto de vista ambiental y del ordenamiento territorial, que den lugar a una mitigar de la manera más eficiente posible los riesgos ya mencionados, y que implican una acción dirigida por el municipio de Santa María – como el responsable de la política de Gestión del Riesgo en el en dicho ente territorial-, y con la participación de las demás entidades accionadas dentro del presente asunto, en el ámbito de sus competencias, en aplicación a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad ya decantados en el aparte normativo de esta providencia.

De manera que resulta necesaria la gestión no solo del municipio de Santa María, también, de Corpochivor – dentro de su rol de apoyar a las entidades territoriales en los estudios necesarios para el conocimiento y reducción del riesgo y como máxima autoridad ambiental de la jurisdicción

de Santa María-, el departamento de Boyacá y la UNGRD – frente a los recursos necesarios para adelantar las medidas de mitigación requeridas- y AES CIHVOR como integrante del consejo municipal de gestión de riesgo de desastres y en razón a que gran parte de las estructuras que conforman el Proyecto Central Hidroeléctrica del Chivor, se encuentran ubicados en el Municipio de Santa María.

Atendiendo entonces las conclusiones a las cuales se arribó en acápites anteriores respecto a las causas de los daños causados y a la amenaza de los derechos colectivos al ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento de recursos naturales y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y atendiendo igualmente, las competencias de cada una de las entidades accionadas, **la Sala ordenará lo siguiente:**

(i) El municipio de Santa María y CORPOCHIVOR, de manera conjunta, deberán realizar las gestiones necesarias para lograr la adquisición de los predios que hagan parte del área de importancia estratégica para la conservación de la cuenca del Caño Cangrejo del municipio de Santa María, atendiendo los siguientes parámetros:

a) Dentro de los 2 meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, identificar los predios que conforman área de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico en la cuenca del Caño Cangrejo. Para la ejecución de esta orden, **CORPOCHIVOR apoyará al municipio de Santa María en la elaboración de los estudios técnicos** requeridos para el efecto.

b) Una vez identificados los predios, el municipio de Santa María y CORPOCHIVOR, dentro de los 15 días siguientes a la identificación de los predios, **indagará a AES CHIVOR-** su intención de adquirir los predios que conforman el área de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico en la cuenca del Caño Cangrejo.- adquisición entendida como una gestión de las políticas de responsabilidad social de la empresa-, y en caso afirmativo, acompañarán a la empresa en mención en la adquisición de los mismos.

c) En caso que AES CHIVOR no esté interesado en adquirir todos o algunos de los predios que conforman el área de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico en la cuenca del Caño Cangrejo,

el municipio de Santa María y CORPOCHIVOR, contarán con un plazo de 6 meses, siguientes a la respuesta dada por AES CHIVOR, para realizar las gestiones presupuestales y adquirir los predios. En caso de que el ente territorial municipal no cuente con el presupuesto requerido para el efecto, deberá acudir al **Departamento de Boyacá** en primera medida y posteriormente a la **UNGRD** para que, en virtud de los principios de subsidiariedad positiva y coordinación, le brinden la ayuda financiera requerida para materializar tal adquisición.

d) En caso de no ser posible la adquisición de los predios que conforman el área de importancia estratégica para la conservación de la microcuenca del Caño Cangrejo **por negociación directa, el Municipio de Santa María deberá hacer uso de la facultad legal de expropiación** para tal fin.

e) Simultáneamente, la **Alcaldía Municipal de Santa María gestionará** ante el Fondo Nacional de Regalías y demás entes públicos creados con la finalidad de financiar proyectos ambientales y/o regionales, el proyecto que deberá elaborar previamente con la colaboración de CORPOCHIVOR, con la finalidad de constituir y materializar **la zona de preservación y restauración ambiental correspondiente a la microcuenca del caño Cangrejo**, como parte integrante del Distrito Regional de Manejo Integrado (DRMI) Cuchilla Negra y Guanaque, creado por Acuerdo No. 020 de 26 de Noviembre de 2014 y de CORPOCHIVOR.

f) CORPOCHIVOR dentro de los 3 meses siguientes a la ejecutoria de ésta providencia deberá **(i)** identificar las medidas que logren mitigar los daños antrópicos y ambientales causados en los predios que conforman el área de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico en la cuenca del Caño Cangrejo y realizar de manera periódica seguimiento a las medidas de protección; **(ii)** Solicitar a quien funja como propietario de los predios- que adopte las medidas identificadas y hacer seguimiento periódico a las mismas, iniciando las investigaciones ambientales pertinentes ante el incumplimiento en el desarrollo y ejecución de las mismas.

g) CORPOCHIVOR, si aún no lo ha hecho, **deberá en el término de 3 meses** a partir de la ejecutoria de ésta providencia, **delimitar las zonas**

de preservación y restauración correspondiente a la microcuenca del Caño Cangrejo, como parte del Distrito Regional de Manejo Integrado Cuchilla Negra y Guanaque, determinado los usos prohibidos.

(ii) El municipio de Santa María dentro de los 6 meses siguientes a la ejecutoria de la providencia, deberá adelantar las gestiones pertinentes a efectos de **incluir en el EOT y reglamentar de manera detallada, la prohibición del uso y ocupación de la zona de Protección ambiental de la zona de preservación y restauración de la cuenca del Caño Cangrejo. CORPOCHIVOR deberá participar** en los procesos que adelante el municipio de Santa María de cara a lograr la protección de la cuenca de la fuente hídrica. CORPOCHIVOR deberá acompañar al municipio de Santa María en la adecuación de EOT y verificará si con la medida adoptada, se logra la protección de la cuenca del Caño Cangrejo.

(iii) El municipio de Santa María deberá continuar con la ejecución periódica de las obras de mitigación que ha venido realizando, específicamente, las ordenadas por el Tribunal Administrativo de Boyacá dentro de la acción de tutela No. 150012333300020140030800, y que corresponden a los siguientes:

- Limpiar de manera frecuente el canal (limpiar de material pétreo deslizado, de suelo y material vegetal para evitar la obstrucción y posibles represamientos en la parte alta del talud)
- Siembra y conservación de especies vegetales livianas con alto poder de enraizamiento
- Conservación de los márgenes de la quebrada principal, para mitigar los efectos erosivos de la quebrada.
- Evitar el uso del suelo para actividades pecuarias u otras actividades antrópicas.
- En el talud del deslizamiento drenar y manejar técnicamente las aguas (filtros y canales)
- Informar al Consejo departamental y nacional para la gestión de riesgo de desastres acerca de la existencia de la amenaza y eventual riesgo.

- Mantenimiento periódico del box culvert y tubería que encausa las aguas de escorrentía de caño cangrejo y su afluente
- Prohibición de pastoreo en las laderas del sistema de drenaje de Caño Cangrejo
- Realizar limpieza mecánica del zanjón del drenaje y ampliar su sección.
- Recoger las aguas superficiales en zanjas revestidas para conducir las a la quebrada en la parte baja del afluente y evitar que se infiltren al cuerpo afectado por el fenómeno de inestabilidad.
- En la parte alta de la quebrada se debe vigilar la posible infiltración de aguas provenientes de lagunas y cuerpos de agua
- Retiro periódico del material granular grueso.

CORPOCHIVOR deberá verificar que el municipio de Santa María cumpla periódicamente con la ejecución de las obras y en caso negativo, adelantará las acciones sancionatorias ambientales a su cargo en contra del ente territorial.

En caso de que el ente territorial municipal no cuente con el presupuesto requerido para el efecto, deberá acudir al **Departamento de Boyacá** en primera medida y posteriormente a la **UNGRD** para que, en virtud de los principios de subsidiariedad positiva y coordinación, le brinden ayuda requerida para la ejecución de las obras.

(iv) Aun cuando se advirtió que el estado de los túneles de carga es óptimo y que los mismos no tuvieron injerencia alguna en los fenómenos de remoción de masa del Caño Cangrejo, lo cierto es que en criterio de la Sala, AES CHIVOR, como integrante del Consejo municipal de Gestión de Riesgo de Desastres del Municipio de Santa María, debe seguir colaborando con la ejecución de las obras de mitigación, que previamente fueron ordenadas mediante el fallo de tutela mencionado, atendiendo el impacto que tiene el proyecto en el mencionado ente municipal.

(v) Finalmente, se exhortará a la ANLA para que siga realizando de manera periódica el seguimiento al PMA del Proyecto de la Central Hidroeléctrica de Chivor, verificando de manera específica el estado de los túneles de carga que transportan la fuente hídrica a la casa de

máquinas del proyecto y presentando los informes correspondientes al Comité de Verificación que por esta providencia se cree.

3.4.3. De las excepciones propuestas

Conforme a lo expuesto, la Sala declarará probada la excepción de "*Falta de Legitimación en la causa por pasiva*" invocada por el MINISTERIO DE AMBIENTE, en tanto no se advierte que la cartera ministerial tenga a su cargo la ejecución de políticas, competencias o funciones relacionadas con la prevención de riesgo de desastres, dado que estas a nivel nacional están a cargo de la UNGRD.

Así mismo, atendiendo las motivaciones expuestas en la solución al problema jurídico, **se declaran probadas** las siguientes excepciones: **(i)** "*Ausencia de vulneración de derechos colectivos por parte de la ANLA*", "*Inexistencia de responsabilidad y nexo de causalidad, Insuficiencia probatoria- carga probatoria en cabeza del accionante*" y "*falta de legitimación por pasiva, formuladas por la ANLA*"; dado que ha realizado el seguimiento al PMA otorgado a AES CHIVOR para la ejecución del proyecto central Hidroeléctrica de Chivor, y ha verificado que los túneles de carga que hacen parte del mismo se encuentran en buen estado y no han generado deslizamientos por el discurrir del Caño Cangrejo **(ii)** "*Imposibilidad de imputar responsabilidad a la sociedad AES CHIVOR por eventuales daños a la población de Santa María, formulada por AES CHIVOR*"; en tanto no se acreditó el mal estado de los túneles de carga- causa inicialmente imputada por el actor popular a la mencionada sociedad-.

De otra parte, NO se declaran probadas las siguientes excepciones: **(i)** "*Inexigibilidad de los deberes propios de las autoridades estatales a la sociedad AES CHIVOR*", formulada por AES CHIVOR, pues conforme a lo expuesto en la solución del caso concreto, la sociedad en mención dentro de su responsabilidad social y como integrante del CMGRD del municipio de Santa María, puede colaborar en la ejecución de las obras de mitigación que le fueron ordenadas desde el año 2014; **(ii)** "*Improcedencia de la caducidad de la acción popular, inexistencia de vulneración, daño o amenaza actual contra los derechos colectivos - inexistencia de responsabilidad por parte de la alcaldía municipal de Santa María*", e "*Insuficiencia probatoria- carga probatoria en cabeza del demandante,*

formulada por el municipio de Santa María”, dado que las pruebas recaudadas permitieron colegir la existencia del riesgo a los habitantes del municipio de Santa María por el estado de inestabilidad del Caño Cangrejo y los fenómenos de remoción en masa que pueden llegar a ocurrir e igualmente, la insuficiencia de las medidas adoptadas por el ente municipal, de cara a mitigar el riesgo advertido; **(iii)** *“Falta de requisito de procedibilidad”* invocada por el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, dado que dentro del fallo de tutela emitido por esta corporación el 18 de junio de 2014 y confirmada por el Consejo de Estado el 13 de octubre de 2016 dentro del proceso No.150012333300020140030800, se dispuso no agotar el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 144 del C.P.A.C.A. ante la existencia de un perjuicio irremediable **(iv)** *“Falta de Legitimación en la Causa de Pasiva”*, formulada por la UNGRD, dado que, conforme quedó plasmado en la solución al caso concreto, la entidad, atendiendo a los principios de subsidiariedad y cooperación deberá ayudar al municipio de Santa María en la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los riesgos advertidos, en los términos de las órdenes emitidas dentro del presente fallo y **(v)** *“Falta de legitimación en la causa por pasiva”*, formulado por la Señora NIDIA BUITRAGO, dado que a la fecha no se advierte prueba de que hubiese realizado la enajenación de su predio a AES CHIVOR o a alguna otra entidad, de manera que las causas antrópicas que deriven de su inmueble y que sean identificadas por CORPOCHIVOR deben ser por ella mitigadas.

3.4.4. Condena en Costas

No habrá condena en costas por cuanto en el sub júdece se ventila un asunto de interés público; lo anterior, conforme a lo previsto en el artículo 188 del C.P.A.C.A.

3.4.5. Comité de verificación

Finalmente, **para la vigilancia y cumplimiento de las decisiones que en ésta providencia se adopta**, conforme al artículo 34 de la ley 472 de 1998, se conformará el comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, de la siguiente manera: el actor popular, el representante de la Defensoría del Pueblo, el Procurador Judicial que ha actuado en el presente proceso, el alcalde del Municipio de Santa María, el Director

CORPCHIVOR, el Representante Legal de AES CHIVOR, el Director de la UNGRD, el director de la ANLA y el Gobernador del Departamento de Boyacá.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO.- Declarar Probadas la excepciones de *"Falta de Legitimación en la causa por pasiva"* invocada por el MINISTERIO DE AMBIENTE; *"Ausencia de vulneración de derechos colectivos por parte de la ANLA"*, *"Inexistencia de responsabilidad y nexo de causalidad, Insuficiencia probatoria- carga probatoria en cabeza del accionante"* y *"falta de legitimación por pasiva, formuladas por la ANLA"*; e *"Imposibilidad de imputar responsabilidad a la sociedad AES CHIVOR por eventuales daños a la población de Santa María, formulada por AES CHIVOR"*; de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

SEGUNDO.- Declarar no probadas las excepciones de *"Inexigibilidad de los deberes propios de las autoridades estatales a la sociedad AES CHIVOR"*, formulada por AES CHIVOR; *"Improcedencia de la caducidad de la acción popular, inexistencia de vulneración, daño o amenaza actual contra los derechos colectivos – inexistencia de responsabilidad por parte de la alcaldía municipal de Santa María"*, e *"Insuficiencia probatoria- carga probatoria en cabeza del demandante"*, formulada por el municipio de Santa María; *"Falta de requisito de procedibilidad"* invocada por el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE; *"Falta de Legitimación en la Causa de Pasiva"*, formulada por la UNGRD; y *"Falta de legitimación en la causa por pasiva"*, formulado por la Señora NIDIA BUITRAGO; lo anterior, conforme a lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

TERCERO.- Declarar la amenaza y vulneración de los derechos colectivos al ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al

manejo y aprovechamiento de recursos naturales y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y al goce del espacio público y a la defensa de los bienes de uso público, por parte del municipio de Santa María y de CORPOCHIVOR, de acuerdo a lo expuesto en la motivación de esta providencia.

CUARTO.- Como consecuencia de lo anterior, se ordena lo siguiente:

(i) El municipio de Santa María y CORPOCHIVOR, de manera conjunta, deberán realizar las gestiones necesarias para lograr la adquisición de los predios que hagan parte del área de importancia estratégica para la conservación de la cuenca del Caño Cangrejo del municipio de Santa María, atendiendo los siguientes parámetros:

a) Dentro de los 2 meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, identificar los predios que conforman área de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico en la cuenca del Caño Cangrejo. Para la ejecución de esta orden, **CORPOCHIVOR apoyará al municipio de Santa María en la elaboración de los estudios técnicos** requeridos para el efecto.

b) Una vez identificados los predios, el municipio de Santa María y CORPOCHIVOR, dentro de los 15 días siguientes a la identificación de los predios, **indagará a AES CHIVOR-** su intención de adquirir los predios que conforman el área de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico en la cuenca del Caño Cangrejo.- adquisición entendida como una gestión de las políticas de responsabilidad social de la empresa-, y en caso afirmativo, acompañarán a la empresa en mención en la adquisición de los mismos.

c) En caso que AES CHIVOR no esté interesado en adquirir todos o algunos de los predios que conforman el área de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico en la cuenca del Caño Cangrejo, el municipio de Santa María y CORPOCHIVOR, contarán con un plazo de 6 meses, siguientes a la respuesta dada por AES CHIVOR, para **realizar las gestiones presupuestales y adquirir los predios.** En caso de que el ente territorial municipal no cuente con el presupuesto requerido para el efecto, deberá acudir al **Departamento de Boyacá** en

primera medida y posteriormente a la **UNGRD** para que, en virtud de los principios de subsidiariedad positiva y coordinación, le brinden la ayuda financiera requerida para materializar tal adquisición.

d) En caso de no ser posible la adquisición de los predios que conforman el área de importancia estratégica para la conservación de la microcuenca del Caño Cangrejo **por negociación directa, el Municipio de Santa María deberá hacer uso de la facultad legal de expropiación** para tal fin.

e) Simultáneamente, la **Alcaldía Municipal de Santa María gestionará** ante el Fondo Nacional de Regalías y demás entes públicos creados con la finalidad de financiar proyectos ambientales y/o regionales, el proyecto que deberá elaborar previamente con la colaboración de CORPOCHIVOR, con la finalidad de constituir y materializar **la zona de preservación y restauración ambiental correspondiente a la microcuenca del caño Cangrejo**, como parte integrante del Distrito Regional de Manejo Integrado (DRMI) Cuchilla Negra y Guanaque, creado por Acuerdo No. 020 de 26 de Noviembre de 2014 y de CORPOCHIVOR.

f) CORPOCHIVOR dentro de los 3 meses siguientes a la ejecutoria de ésta providencia deberá **(i)** identificar las medidas que logren mitigar los daños antrópicos y ambientales causados en los predios que conforman el área de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico en la cuenca del Caño Cangrejo y realizar de manera periódica seguimiento a las medidas de protección; **(ii)** Solicitar a quien funja como propietario de los predios- que adopte las medidas identificadas y hacer seguimiento periódico a las mismas, iniciando las investigaciones ambientales pertinentes ante el incumplimiento en el desarrollo y ejecución de las mismas.

g) CORPOCHIVOR, si aún no lo ha hecho, **deberá en el término de 3 meses** a partir de la ejecutoria de ésta providencia, **delimitar las zonas de preservación y restauración correspondiente a la microcuenca del Caño Cangrejo**, como parte del Distrito Regional de Manejo Integrado Cuchilla Negra y Guanaque, determinado los usos prohibidos.

(ii) El **municipio de Santa María** dentro de los **6 meses siguientes a la ejecutoria de la providencia**, deberá adelantar las gestiones

pertinentes a efectos de **incluir en el EOT y reglamentar de manera detallada, la prohibición del uso y ocupación de la zona de Protección ambiental de la zona de preservación y restauración de la cuenca del Caño Cangrejo. CORPOCHIVOR deberá participar** en los procesos que adelante el municipio de Santa María de cara a lograr la protección de la cuenca de la fuente hídrica. CORPOCHIVOR deberá acompañar al municipio de Santa María en la adecuación de EOT y verificará si con la medida adoptada, se logra la protección de la cuenca del Caño Cangrejo.

(iii) El municipio de Santa María deberá continuar con la ejecución periódica de las obras de mitigación que ha venido realizando, específicamente, las ordenadas por el Tribunal Administrativo de Boyacá dentro de la acción de tutela No. 150012333300020140030800, y que corresponden a los siguientes:

- Limpiar de manera frecuente el canal (limpiar de material pétreo deslizado, de suelo y material vegetal para evitar la obstrucción y posibles represamientos en la parte alta del talud)
- Siembra y conservación de especies vegetales livianas con alto poder de enraizamiento
- Conservación de los márgenes de la quebrada principal, para mitigar los efectos erosivos de la quebrada.
- Evitar el uso del suelo para actividades pecuarias u otras actividades antrópicas.
- En el talud del deslizamiento drenar y manejar técnicamente las aguas (filtros y canales)
- Informar al Consejo departamental y nacional para la gestión de riesgo de desastres acerca de la existencia de la amenaza y eventual riesgo.
- Mantenimiento periódico del box culvert y tubería que encausa las aguas de escorrentía de caño cangrejo y su afluente
- Prohibición de pastoreo en las laderas del sistema de drenaje de Caño Cangrejo
- Realizar limpieza mecánica del zanjón del drenaje y ampliar su sección.

- Recoger las aguas superficiales en zanjas revestidas para conducir las a la quebrada en la parte baja del afluente y evitar que se infiltren al cuerpo afectado por el fenómeno de inestabilidad.
- En la parte alta de la quebrada se debe vigilar la posible infiltración de aguas provenientes de lagunas y cuerpos de agua
- Retiro periódico del material granular grueso.

CORPOCHIVOR deberá verificar que el municipio de Santa María cumpla periódicamente con la ejecución de las obras y en caso negativo, adelantará las acciones sancionatorias ambientales a su cargo en contra del ente territorial.

En caso de que el ente territorial municipal no cuente con el presupuesto requerido para el efecto, deberá acudir al **Departamento de Boyacá** en primera medida y posteriormente a la **UNGRD** para que, en virtud de los principios de subsidiariedad positiva y coordinación, le brinden ayuda requerida para la ejecución de las obras.

(iv) AES CHIVOR deberá seguir colaborando con la ejecución de las obras de mitigación, que previamente fueron ordenadas mediante el fallo de tutela proferido por el tribunal administrativo de Boyacá el 18 de junio de 2014 y confirmado por el Consejo de Estado el 13 de octubre de 2016 dentro del proceso No.150012333300020140030800, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

(v) Exhortar a la ANLA para que siga realizando de manera periódica el seguimiento al PMA del Proyecto de la Central Hidroeléctrica de Chivor, verificando de manera específica el estado de los túneles de carga que transportan la fuente hídrica a la casa de máquinas del proyecto.

QUINTO.- Para la vigilancia y cumplimiento de las decisiones que en ésta providencia se adopta, conforme al artículo 34 de la ley 472 de 1998, conformar el comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, de la siguiente manera: el actor popular, el representante de la Defensoría del Pueblo, el Procurador Judicial que ha actuado en el presente proceso, el alcalde del Municipio de Santa María, el Director CORPCHIVOR, el Representante Legal de AES CHIVOR, el Director de la UNGRD, el director de la ANLA y el Gobernador del Departamento de Boyacá.

SEXTO.- En aplicación de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **remítase** copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo - Registro Público de Acciones Populares y de Grupo.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, en sesión de la fecha.

NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Los Magistrados,


FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS
Magistrado


LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

Ausente con permiso
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

HOJA DE FIRMAS
ACCION POPULAR
EXP. 2016-898-00
DEMANDANTE: ARMANDO SOSA PINTO
DEMANDADOS: MUNICIPIO DESANTA MARIA Y OTROS

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA
NOTIFICACION POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
Exp. 055 de 2016 del 16 de Julio de 2016
El SECRETARIO