

SITUACION DE RIESGO POR INESTABILIDAD DE TALUD – Falta de prueba del origen del riesgo no es óbice para examinar la responsabilidad de las autoridades

La carencia de pruebas frente al origen de la inestabilidad del talud, no es óbice para examinar la responsabilidad de las autoridades demandadas en cuanto al cumplimiento de de sus competencias frente a la prevención de desastres y la garantía de la seguridad de la comunidad. Dicho en otras palabras, el hecho de que no sea posible demostrar, en el caso concreto, a qué se debe la inestabilidad del talud, no impide que se obligue a las autoridades competentes a adoptar las medidas de prevención requeridas para evitar un deslizamiento que genere graves consecuencias para la seguridad de los habitantes de la Urbanización Bellavista, Sector A, Balcones del Oriente, máxime si, como quedó visto, la situación de riesgo se encuentra plenamente demostrada.

DESLIZAMIENTO DE TALUDES – Autoridades responsables / SEGURIDAD PUBLICA – Amenaza por omisión en prevención de deslizamiento de taludes / ATENCION Y PREVENCION DE DESASTRES - Amenaza por omisión en prevención de deslizamiento de taludes

Las pruebas del proceso evidencian que el Municipio de Floridablanca, no sólo es conocedor desde el año 2001, de la necesidad que tienen sus habitantes (Urbanización Bellavista, Sector A, Balcones del Oriente) de obtener una solución pronta, oportuna y eficaz, frente al riesgo de deslizamiento del talud sobre el cual se encuentran ubicadas sus viviendas, sino que además ha dado contestación a sus peticiones, manifestándoles de diversas maneras el mismo mensaje: que “la Administración seguirá atenta y verificará el avance de los procedimientos, con el fin de solucionar la problemática”. Sin embargo, en el expediente no existe prueba alguna de que dicho ente territorial haya adoptado medidas eficaces para mitigar o poner fin al riesgo cierto de deslizamiento del talud, con lo cual ha incumplido sus deberes constitucionales y legales, a los que se hizo alusión en la sentencia arriba transcrita, en cuanto a la atención y prevención de desastres se refiere. De manera que, sin lugar a duda alguna, el Municipio de Floridablanca ha incurrido en conductas omisivas, por incumplimiento de sus competencias, que amenazan los derechos colectivos de la comunidad, en especial, la seguridad pública y la prevención de desastres previsibles técnicamente. Por lo tanto, la sentencia de primera instancia será modificada, en el sentido de declarar amenazados y vulnerados los citados derechos colectivos por parte del Municipio de Floridablanca, quien deberá concurrir, con las demás entidades responsables, a la realización de las obras de estabilización necesarias para evitar el deslizamiento del talud objeto del presente proceso.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la responsabilidad de los municipios en la atención y prevención de desastres: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 4 de noviembre de 2010, rad. 2004-01238, MP. Marco Antonio Velilla Moreno

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL – Competencias frente a la prevención de desastres

Las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales, frente a la prevención de desastres, no se agotan en la realización de visitas técnicas o en asesorías de la misma naturaleza, sino que deben adelantar los programas de adecuación necesarios en zonas de alto riesgo, en concurrencia con las Administraciones Municipales o Distritales, máxime si, como en este caso, una de las posibles causas del riesgo de derrumbe puede consistir en la falta de control

de aguas lluvias, como la misma CDMB lo informó en el Oficio N°04280 de 23 de marzo de 2001, dirigido al Administrador de la Urbanización Bellavista Sector A. En esa medida, la CDMB también es responsable de la amenaza y vulneración de los derechos colectivos a la seguridad pública y prevención de desastres previsibles técnicamente de la comunidad, más aún si se tiene en cuenta que dicha autoridad, como el Municipio de Floridablanca, es concedora de la problemática alegada desde el año 2001, tal como lo evidencian las comunicaciones sostenidas tanto con los habitantes de Bellavista como con el Ministerio Pública, sin que a la fecha de presentación de la demanda, 13 de agosto de 2003, se hubieran adoptado las medidas eficaces tendientes a poner fin al riesgo de deslizamiento del talud.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., once (11) de noviembre de dos mil diez (2010).

Radicación número: 68001-23-15-000- 2003-01782-01(AP)

Actor: PERSONERIA MUNICIPAL DE FLORIDABLANCA SANTANDER

Demandado: GOBERNACIÓN DE SANTANDER

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el Departamento de Santander, parte demandada, contra la sentencia del 17 de marzo de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante la cual se ampararon los derechos colectivos invocados.

I. ANTECEDENTES

I.1.- La Personería Municipal de Floridablanca, interpuso acción popular contra la Gobernación de Santander – Secretaría de Infraestructura Vial y Transporte, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), el Área Metropolitana de Cundinamarca y la Alcaldía Municipal de Bucaramanga – Secretaría de Obras Públicas, por considerar violados los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, dando

prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes del Municipio de Floridablanca.

I.2.- HECHOS

Se resumen de la siguiente forma:

Aseveró que el día 27 de marzo de 2001, en virtud de la solicitud que le hiciera la Junta de Administración de la Urbanización Bellavista, Sector A, Balcones del Oriente, fechada el 6 de marzo de 2001, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, en adelante CDMB, la Secretaría de Obras Públicas de Floridablanca y el Coordinador de Atención y Prevención de Desastres del mismo municipio, realizaron una visita a la mencionada urbanización y constataron que en la parte posterior de la misma, que limita con la antigua carretera que conduce a Floridablanca, se encuentra un talud que amenaza derrumbe, poniendo en peligro la integridad física de los habitantes, en especial, los residentes de los bloques de apartamentos 4, 5, 6, 7, ubicados al borde de la citada carretera.

Agregó que las autoridades que practicaron la visita al lugar, no han adoptado las medidas de atención necesarias para dar solución al problema.

Señaló que por lo anterior, el señor Bernardo Villabona Barajas de la Urbanización Bellavista, Sector A, Balcones de Oriente, elevó una petición ante la CDMB, con copia a la Personería Municipal de Floridablanca, el día 26 de junio de 2001 para reiterar que la comunidad se encuentra expuesta al peligro producido por el talud, sin que hasta la fecha se haya dado respuesta alguna.

Manifestó que el 3 de julio del mismo año, solicitó información a la CDMB, acerca del trámite dado a la petición del ciudadano Villabona Barajas y que ésta visitó nuevamente el sector afectado el día 10 de agosto de 2001 para adquirir compromisos con la comunidad y vincular a otras entidades.

Dijo que el día 6 de septiembre de 2001 la CDMB conceptuó que para mitigar el deslizamiento del mencionado talud, se requieren algunas obras como perfilamiento del talud (terráceo), retiro de material suelto y empradización,

trinchos, muros de contención o gaviones, canaletas para el control de lluvias, entre otras.

Aseguró que en diversas ocasiones ofició al Secretario de Obras Públicas del Municipio y al Director de la CDMB para visitar el sitio afectado, sin que se haya dado una solución definitiva, pues las comunicaciones surtidas entre las autoridades, la Personería y la comunidad han sido documentales y poco efectivas.

Indicó que en uno de tantos documentos, el Coordinador Construcción y Mantenimiento de Obras de Estabilización de la CDMB manifestó la necesidad de que la Secretaría de Obras Públicas de Floridablanca hiciera el correspondiente levantamiento topográfico para ejecutar los diseños de las obras que permitan restablecer la estabilidad del talud, con lo cual desconoció el oficio que él mismo suscribió el día 9 de enero de 2002, donde se comprometió frente a la Secretaría de Obras Públicas a realizar los diseños requeridos para construir dichas obras.

Dijo que hasta la fecha ninguna autoridad municipal, metropolitana ni la CDMB han mostrado compromisos frente a la situación de peligro que viven los habitantes de la Urbanización Balcones de Oriente.

I.3. – PRETENSIONES

Solicitó ordenar a las entidades competentes realizar los estudios, obras y demás procedimientos necesarios para la estabilidad del talud que amenaza deslizamiento en la zona descrita en los hechos, conforme a los lineamientos establecidos por el Coordinador de Construcción y Mantenimiento de Obras de Estabilización, Adquisición y Manejo de Predios de la CDMB, en el Oficio N°13823 de 6 de septiembre de 2001.

I.4.- DEFENSA

- **El Fondo de Inmuebles Urbanos, Adscrito al Área Metropolitana de Bucaramanga**, actuando por conducto de apoderado, contestó la demanda en los siguientes términos:

Aseveró que no le constan los hechos de la demanda y que se atiene a lo que se pruebe en el proceso.

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones en lo que se refieren al Área Metropolitana de Bucaramanga, porque no es la autoridad competente para adelantar las acciones solicitadas por la demandante, a la luz de las funciones previstas en la Ley 128 de 1994, artículos 4° y 6°.

Aseguró que, de las pruebas aportadas con la demanda, se advierte que tanto la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga como el Municipio de Floridablanca han aceptado su responsabilidad y competencia frente a las solicitudes de la comunidad.

Propuso, entonces, la excepción de falta de legitimación por pasiva, pues no es función de las Áreas Metropolitanas realizar estudios, obras y demás procedimientos pertinentes e indispensables para la estabilización de un talud.

- **El Gobernador de Santander**, por conducto de su apoderado, contestó la demanda así:

En relación con los hechos, aceptó algunos, manifestó que otros no le constan y agregó que la vía sobre la cual fue construida la Urbanización Bellavista, Sector A, Balcones del Oriente, era de carácter nacional, cuyo mantenimiento correspondía al INVIAS y que sólo hasta el año 1995 fue transferida al Departamento de Santander.

Dijo que la responsabilidad del Departamento frente a la citada vía se limita a administrarla, mejorarla, rehabilitarla y mantenerla de acuerdo con lo establecido en el Convenio 0226 de 1995, vigente hasta el 31 de diciembre del mismo año y que, posteriormente, correspondió a FINDETER transferirle al Departamento los recursos necesarios para la ejecución de proyectos de construcción, reconstrucción, conservación, mejoramiento, rehabilitación y atención de emergencias de las carreteras nacionales transferidas, según las políticas fijadas por el Ministerio de Transporte.

Solicitó negar las pretensiones, pues aseveró que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21 y 61 del Decreto 919 de 1989, la competencia para realizar las obras que se piden en la demanda corresponde al Alcalde Municipal y a la CDMB.

Sostuvo que la acción popular se dirige contra el Departamento de Santander – Secretaría de Infraestructura Vial, entidad que solo ejerce funciones administrativas, de coordinación y complemento de la acción municipal, razón por la cual, la búsqueda de una solución al caso concreto correspondería a la Oficina de Prevención y Atención de Desastres del Departamento.

Concluyó que al Departamento de Santander no le corresponde implementar programas de estabilización de taludes y que su responsabilidad se limita a prestar apoyo complementario y subsidiario a los esfuerzos locales “cuando la magnitud de las tareas supera su capacidad cuando la situación trasciende su ámbito”.

Manifestó que la carretera afectada por el talud mencionado en la demanda fue construida mucho antes de que existieran las edificaciones del rededor, las cuales se levantaron con la aquiescencia de la CDMB, quien expidió la correspondiente licencia de construcción, pese a que conocía de las fallas geológicas presentes en el sector.

Calificó de negligente la conducta del Municipio de Floridablanca y la CDMB, al no implementar una solución definitiva a la problemática descrita en la demanda.

Informó que el Departamento de Santander nunca fue notificado de la amenaza que enfrentan los habitantes del sector, razón por la cual hasta la fecha no tiene noticia sobre la realización de los diseños de obra para la estabilización del talud, por lo cual estima que no le asiste responsabilidad alguna al respecto.

- El Municipio de Floridablanca, actuando por conducto de apoderado, contestó la demanda de la siguiente manera:

Aceptó que es cierto que en la zona descrita en la demanda existe un talud, pero no está probado que el mismo amenace la estabilidad del terreno. Agregó que no

es cierto que la Administración Municipal no está presta a solucionar los problemas que afronta la comunidad en el caso concreto.

Aseguró que la CDMB no se ha comprometido con la comunidad para poner fin a la situación de riesgo, sino que sólo ha informado que visitará la zona y agregó que la parte demandante no ha tenido en cuenta que todas sus peticiones han sido resueltas y que es a la firma urbanizadora a quien corresponde solucionar el problema planteado.

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda argumentando que no tiene la competencia exclusiva frente a la situación de riesgo planteada en la demanda si se tiene en cuenta que el talud está ubicado a un costado de la malla vial de la antigua carretera que conduce de Bucaramanga a Floridablanca, cuya preservación es responsabilidad del INVIAS.

- La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga –CDMB- por medio de apoderado contestó la demanda en los siguientes términos:

En cuanto a los hechos, señaló que no le asiste responsabilidad alguna porque ya elaboró los diseños requeridos para la solución del problema y los envió a la Alcaldía de Floridablanca, por ser la autoridad encargada de ejecutar las obras necesarias para la estabilización del talud.

Frente a las pretensiones, propuso la excepción de “INEXISTENCIA DE CAUSA PARA DEMANDAR A LA CDMB”.

Aceptó que le compete efectuar y realizar el estudio tendiente a la estabilización de taludes de la Urbanización Bellavista, vía antigua a Floridablanca, competencia que se hace evidente en los documentos aportados con la demanda.

I.5.- EL FALLO IMPUGNADO

Mediante sentencia de 17 de marzo de 2006, el Tribunal Administrativo de Santander declaró que los derechos colectivos a la seguridad y prevención de

desastres previsibles técnicamente y a la construcción de edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes, fueron vulnerados por el Departamento de Santander, razón por la cual le ordenó realizar gestiones administrativas y adoptar las medidas necesarias para efectuar la estabilización del talud contiguo a la carretera a Floridablanca, ubicado en la parte posterior del Conjunto Urbanización Bellavista, Sector A, Balcones del Oriente.

Decretó el incentivo de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, a favor del Fondo para la Defensa de los Intereses Colectivos a cargo del Departamento de Santander y recomendó a la “Corporación Autónoma Regional de Santander” y al Municipio de Floridablanca, vigilar de manera conjunta y coordinada, que dicho Departamento adopte las recomendaciones efectuadas en el estudio de ESTABILIZACION DE TALUDES URBANIZACIÓN BELLAVISTA VIA ANTIGUA A FLORIDABLANCA, elaborado por la CDMB.

Como fundamento de dicha decisión, el Tribunal:

Manifestó que el primer problema jurídico a dilucidar consiste en establecer si la situación de riesgo señalada en la demanda se presenta o no con ocasión de la inestabilidad del talud, ubicado en el lugar de los hechos y si ello vulnera o pone en peligro los derechos colectivos invocados.

Advirtió que de los documentos allegados al proceso, la CDMB realizó una visita al sector afectado para concluir que son necesarias obras de perfilamiento del talud, retiro de material suelto y empradización, trinchos, muros de contención o en su defecto gaviones, canaletas para el control de lluvias y pantallas ancladas. Que igualmente se probó la existencia de una reunión realizada entre la CDMB con el Alcalde de Floridablanca, en la cual, la primera se comprometió a hacer los diseños de obra.

Señaló que están demostradas las causas de la inestabilidad del talud, vale decir, el corte realizado para la construcción de la vía Bucaramanga – Florida, obra durante la cual no se adoptaron medidas de contención.

Estimó que en tales circunstancias no existe duda de que la inestabilidad del talud puede ocasionar un desastre que ha sido previsto por la CDMB, el cual pone en

grave riesgo a la población residente en el sector con la consecuente violación de derechos colectivos.

Consideró que la CDMB ha cumplido diligentemente sus funciones, en especial, la prevista en el numeral 23 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, comoquiera que elaboró un estudio de estabilización de taludes de la Urbanización Bellavista, ha hecho recomendaciones al Municipio de Floridablanca y ha prestado asesoría para el desarrollo de planes que permitan hacer cesar el riesgo al que se ha hecho alusión.

Aseveró que los hechos aducidos en la demanda no son del orden metropolitano, a la luz de los artículos 4° y 6° de la ley 128 de 1994, pues los mismos solo afectan al Municipio de Floridablanca y ningún otro ente territorial, razón por la cual no se le puede endilgar responsabilidad alguna al Área Metropolitana de Bucaramanga.

Argumentó que el Municipio de Floridablanca no es responsable de la construcción de las denominadas “obras de arte” de la vía antigua a Floridablanca sino que ello le corresponde al Departamento de Santander, quien está a cargo de la citada carretera, al haberle sido transferida por la Nación en el año 1995, momento a partir del cual el citado ente territorial asumió la obligación de mejorarla, rehabilitarla y mantenerla a través de la Secretaría de Obras Públicas.

Precisó que como el Departamento de Santander no aportó pruebas de haber realizado obras para estabilizar el talud objeto de esta acción popular, es clara su responsabilidad frente a la violación de los derechos colectivos invocados.

I.6.- IMPUGNACIÓN

El demandado Departamento de Santander, por conducto de apoderado, interpuso recurso de apelación contra la sentencia anterior, en consideración a lo siguiente:

Reiteró algunos argumentos de la contestación de la demanda, tales como que corresponde a la CDMB “la construcción y mantenimiento de obras dentro de su jurisdicción” y al Municipio de Floridablanca resolver los problemas que se presentan en su territorio.

Agregó que el Departamento nunca fue informado de la situación de riesgo que se aduce en la demanda, como lo demuestra la comunicación cruzada que se presentó entre el citado Municipio, la CDMB, la Personería Municipal y el Área Metropolitana.

Dijo que la antigua carretera Bucaramanga – Floridablanca fue construida hace más de cincuenta años, durante los cuales los taludes han permanecido estables, de tal suerte que la inestabilidad del talud del caso concreto se debe a la construcción de la Urbanización Bellavista, Sector A, Balcones del Oriente y al inadecuado manejo de aguas lluvias y escorrentía.

Señaló que la orden que le impuso el a quo de realizar obras de estabilización del talud, en un término de seis (6) meses, implica una contratación directa, la cual está prohibida por la Ley 996 de 2005 o, en su defecto, un proceso licitatorio.

Solicitó revocar el fallo impugnado y, en su lugar, exonerar al Departamento de Santander de la orden impuesta en el mismo.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción popular, consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas. Con dicha acción se busca que la comunidad afectada disponga de un mecanismo jurídico de forma rápida y sencilla para la protección de sus derechos.

En el presente asunto, la demanda se promovió con ocasión de la presunta situación de riesgo que enfrentan los habitantes de la Urbanización Bellavista, Sector A, Balcones del Oriente, ubicada sobre la antigua vía que de Bucaramanga conducía a Floridablanca, comoquiera que en el mismo lugar se encuentra un talud que amenaza deslizamiento, con posibles consecuencias nefastas para la comunidad mencionada, sin que hasta la fecha las autoridades competentes

hayan adoptado medidas efectivas necesarias para hacer cesar dicha situación de riesgo.

El Tribunal, en su sentencia de primera instancia, estimó que en virtud de lo anterior, es evidente la vulneración de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes del Municipio de Floridablanca, pero solo declaró responsable de ello al Departamento de Santander, por ser el encargado del mantenimiento de la vía sobre la cual se encuentra el talud que amenaza con derrumbarse.

Por su parte, el recurrente, Departamento de Santander, asevera que no es responsable de la violación de los derechos colectivos invocados, porque no es la entidad competente para realizar las obras de estabilización del talud objeto del presente asunto, pues ello corresponde a la CDMB y al ente territorial municipal.

En tales circunstancias, la Sala procederá a verificar si, en efecto, en el caso examinado se presenta la situación de riesgo de deslizamiento de un talud, que ponga en peligro la seguridad de los habitantes del sector y, en caso de constatarse dicha situación, establecer a la luz del ordenamiento jurídico cuál o cuáles son las autoridades competentes para poner fin al peligro existente y cuál ha sido la conducta desplegada por las mismas frente a los hechos planteados, en aras de establecer sus responsabilidades, por acción u omisión, frente a la amenaza descrita.

La Sala abordará el análisis de los problemas jurídicos planteados, en su orden, así:

1.- De la existencia de una situación de riesgo que amenaza la seguridad de la comunidad a la que alude el demandante.

Al respecto se encuentra demostrado lo siguiente:

- A folio 37 se encuentra la Hoja de Visita hecha el **27 de marzo de 2001**, por la CDMB a la Urbanización Bellavista Sector A, de la cual se destaca el siguiente aparte: "Se verificó la necesidad de revegetalizar las zonas verdes del sector,

incluido un talud sobre la carretera antigua a Florida, el cual presenta alto riesgo de deslizamiento, poniendo en peligro la vida de los transeúntes. (las negrillas y subrayas no son del texto original).

- A folios 29 y 14 del expediente, obran respectivamente, los **Oficios N°13823 de 6 de septiembre de 2001 y N°7965 de 28 de mayo de 2002**, suscritos por el Coordinador Construcción y Mantenimiento Obras de Estabilización de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, el primero dirigido al Coordinador del Comité Local de Emergencias y el segundo a la Personera Municipal, en los cuales informó:

“La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga por intermedio de esta Coordinación, **visitó el sitio donde hay preocupación en la Urbanización Bellavista, con el objeto de analizar la situación particular de un talud, el cual requiere de algunas obras para mitigar el riesgo de deslizamiento del mismo.**

Tales obras pueden ser: perfilamiento del talud (terraceo), retiro de material suelto y empradización, trinchos, muros de contención o en su defecto en gaviones, canaletas para control de lluvias, pantallas ancladas, etc.

Por lo anterior es de gran importancia, conocer con qué presupuesto cuenta la Secretaría de Obras Públicas de Floridablanca para tal fin, porque se hace necesario un levantamiento topográfico y los diseños de las obras de estabilización, para seleccionar la obra de mayor eficiencia y entrar a ejecutar obras.

Por las razones anteriormente expresadas y para evitar daños y deterioro en propiedades de terceros, se hace necesario ejecutar obras lo más pronto posible. (las negrillas y subrayas no son del texto original).

- A folios 113 y siguientes obra el informe denominado ***“ESTABILIZACIÓN DE TALUDES URBANIZACION BELLAVISTA VIA ANTIGUA A FLORIDABLANCA. TEXTO, CANTIDADES DE OBRA Y PRESUPUESTO”***, realizado por la Subdirección Conservación de Suelos Coordinación Construcción y Mantenimiento Obras de Estabilización, de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, **en el mes de septiembre de 2003**, del cual se destaca:

“Este informe se realiza viendo la necesidad de solucionar un problema de estabilidad de un talud localizado sobre la vía antigua que conduce a Floridablanca sobre la entrada a la Urbanización Bellavista.

El siguiente informe tiene por objeto presentar los diseños de las obras que deben realizarse para la estabilización del talud en una longitud aproximada de 40 mts y una altura variable entre 10 y 4 metros, las cantidades de obra y el presupuesto aproximado de las mismas.

Se plantea como solución del problema la realización de la superficie del talud con concreto lanzado de 0,10 mts de espesor para impedir el movimiento del terreno según la falla crítica, evitando un posible movimiento que afecte unos bloques de apartamentos que se encuentran en la corona del talud. Adicionalmente se requiere la conformación de parte del talud con su respectiva empradización.

Para la realización del presente informe se desarrolló un levantamiento topográfico de precisión en el sector, sobre el cual se localizan las obras planteadas en el diseño.

Con las secciones topográficas efectuadas se diseñaron las obras planteadas en el siguiente informe.” (fl 120).

- Más adelante, a folios 167 y 168, el mismo informe señala las cantidades aproximadas de obra y precios, que incluyen, entre otras, obras como campamento y encerramiento, desmonte y limpieza, excavaciones, acarreo, concretos, acero de refuerzo, suministro y colocación de concreto lanzado, inyección de lechada para anclajes, perforaciones horizontales, empradizados, ensayos de laboratorio, todo lo cual asciende a un costo de \$102'910.545.15.

En cuanto a las posibles causas de las precarias condiciones del mencionado talud, sólo aparece en el expediente lo siguiente:

- A folios 194 a 196 obra el testimonio técnico del señor Germán Cobos Miranda, en su calidad de Ingeniero Civil, Subdirector de Conservación de Suelos de la CDMB, en los siguientes términos:

“mi declaración se debe a la acción popular que ha sido interpuesta por la Personera de Floridablanca a raíz de algunos problemas que presenta el talud de la vía antigua a Floridablanca que colinda con la urbanización Bellavista...

... la subdirección a mi cargo y de acuerdo con la competencia institucional y los compromisos adquiridos realizó los diseños de las obras que se requiere ejecutar por parte del responsable de la vía para garantizar la estabilidad del talud mencionado...

...PREGUNTADO: En atención a sus conocimientos profesionales ilustre al despacho por qué se ha dado la inestabilidad del talud que amenaza con caerse. CONTESTÓ: Porque el talud es el resultado del

corte realizado para la construcción de la vía Bucaramanga – Florida en este sector, obra esta que no fue ejecutada en forma integral, es decir, no se realizaron las obras de contención que requiere todo tipo de intervención en cualquier talud resultante del corte que se realiza para la construcción de la banca de la vía...PREGUNTADO: Dígame al despacho en qué consisten las denominadas “OBRAS DE ARTE”, cuáles son las más frecuentes u a quién compete su trazado y ejecución. CONTESTADO: Las denominadas obras de arte de las vías son aquellas obras complementarias... que son indispensables y complementarias para garantizar no solo el adecuado funcionamiento de la vía sino su misma estabilidad, tales como alcantarillas, obras de contención de los taludes naturales y resultantes de los cortes ejecutados, conducciones de aguas fluviales y su trazado y construcción, así como su mantenimiento corresponden a la entidad encargada de la vía en comento. PREGUNTADO: En una de sus respuestas anteriores dijo usted que la obra ejecutada no se realizó en forma integral, es decir no se realizaron las obras de contención requeridas. Precísele al despacho si estas obras de contención están dentro de las denominadas obras de arte y si no haberlas hecho en forma integral son la causa directa de la desestabilización del talud asomada por la demandante. CONTESTÓ: Efectivamente estas obras de contención hacen parte de las ya mencionadas obras de arte que debieron ser ejecutadas en el momento de construcción de la vía y desarrolladas por quien adelantó la obra; y efectivamente la no construcción de las mismas constituyen la causa de los problemas de inestabilidad que actualmente se presentan...

... este tipo de obras requeridos para estabilizar taludes resultantes de obras tales como vías, urbanizaciones o cualquier otro tipo de infraestructura urbana no compete realizarlo a la CDMB. Los programas de estabilización de taludes que adelanta la Corporación corresponden a aquellas áreas afectadas por el fenómeno de la erosión natural, pero repito, en ningún momento a problemáticas generadas por acciones antrópicas, es decir por la ejecución de obras o creados por el hombre en desarrollo de obras de infraestructura.”

- A folio 33 aparece el Oficio N°04280 de 23 de marzo de 2001 suscrito por el Coordinador Operación de Redes y Plantas de tratamiento de la CDMB, dirigido al Administrador de la Urbanización Bellavista Sector A, en el que le manifiesta:

“De acuerdo con visita realizada por el personal técnico de la Entidad al sector **se detectó la necesidad de hacer mantenimiento a las redes de aguas lluvias**, actividad que será incluida en la programación del segundo trimestre de la vigencia actual.” (las negrillas y subrayas no son del texto original).

Lo anterior no es prueba suficiente para establecer en forma contundente cuáles son las causas precisas que generaron la actual inestabilidad del talud, habida cuenta de que mientras el testigo técnico asevera (sin soporte histórico alguno), que ello se debe a la indebida ejecución de la obra de construcción de la antigua

carretera a Floridablanca, en cuanto no se adoptaron las medidas de contención necesarias, el informe de la CDMB transcrito señala que en el sector “**se detectó la necesidad de hacer mantenimiento a las redes de aguas lluvias**”, lo cual, bien podría ser causa adicional de la amenaza de deslizamiento.

Además, no se conoce, pues no hay prueba alguna al respecto, cuál es la autoridad responsable de la construcción de la citada vía para verificar si, efectivamente, el talud mencionado es consecuencia de dicha obra y en qué condiciones fue dejado desde entonces.

Sin embargo, la carencia de pruebas frente al origen de la inestabilidad del talud, no es óbice para examinar la responsabilidad de las autoridades demandadas en cuanto al cumplimiento de de sus competencias frente a la prevención de desastres y la garantía de la seguridad de la comunidad.

Dicho en otras palabras, el hecho de que no sea posible demostrar, en el caso concreto, a qué se debe la inestabilidad del talud, no impide que se obligue a las autoridades competentes a adoptar las medidas de prevención requeridas para evitar un deslizamiento que genere graves consecuencias para la seguridad de los habitantes de la Urbanización Bellavista, Sector A, Balcones del Oriente, máxime si, como quedó visto, la situación de riesgo se encuentra plenamente demostrada.

En consecuencia, la Sala procederá al análisis del segundo problema jurídico, relativo a la determinación de las conductas exigibles a las autoridades competentes frente a la amenaza descrita.

2.- A la luz del ordenamiento jurídico ¿cuál o cuáles son las autoridades competentes para poner fin al riesgo de deslizamiento del talud y cuál ha sido la conducta desplegada por las mismas frente a las exigencias de seguridad de la comunidad a que alude el demandante?

En reciente pronunciamiento, esta Sala abordó ampliamente el análisis de las competencias de los Municipios y las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que tiene que ver con la atención y prevención de desastres, en los siguientes

términos¹:

“Como bien lo expresa la jurisprudencia constitucional², ese deber genérico ha sido concretado en distintos preceptos de carácter legal, de manera específica y en relación con la materia que nos ocupa, la Ley 715 de 2001 dispuso en su artículo 76 lo siguiente:

“ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. *Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:*

“.....
.....

“76.9. En prevención y atención de desastres:

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

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos”.

De manera más específica el artículo 62 del Decreto - Ley 919 de 1989 “*Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones*”, en su literal h) señala entre las funciones que corresponde a las entidades territoriales la de **“atender las recomendaciones que en materia de prevención, atención y rehabilitación les formulen los Comités Regionales y Locales”**.

Las anteriores normas se complementan con los diferentes mandatos contenidos en la Ley 388 de 1997³ los cuales destacan la importancia de la prevención de desastres dentro de la planeación del ordenamiento territorial municipal.

El artículo 1º señala entre los objetivos de la Ley el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial **y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes**; garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 4 de noviembre de 2010, proferida en el expediente N° 2004-1238. M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

² Corte Constitucional. Sentencia del 23 de marzo de 2010. Rad.: T – 199/10. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

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

propiedad y **permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres;** promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Por su parte, el artículo 8º establece que la función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo y **menciona entre las acciones urbanísticas “localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística”.**

En el mismo sentido el artículo 10º *supra* prescribe que **“en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta como determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales”.**

Así pues, los entes Municipales cuentan con sendas competencias específicas en la prevención y atención de desastres, las cuales pueden ser financiadas con recursos propios, del Sistema General de Participaciones o de otros recursos. Estas competencias no se limitan a las zonas de alto riesgo ni se agotan con la reubicación de asentamientos⁴.”

En el presente asunto, la Urbanización Bellavista, Sector A, Balcones del Oriente, se encuentra ubicada en jurisdicción del Municipio de Floridablanca, pues así se desprende de los hechos de la demanda sin que haya sido negado por dicho ente territorial.

Adicionalmente, de los documentos aportados al proceso, se advierte que el Municipio ha asumido frente a la comunidad afectada y ante el Ministerio Público, quien es parte demandante, conductas que permiten inferir compromisos de la Administración frente a la problemática planteada en cuanto al riesgo de deslizamiento del talud al que se ha hecho mención.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia del 23 de marzo de 2010. Rad.: T – 199/10. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

Así lo evidencian comunicaciones por medio de las cuales el Municipio de Floridablanca ha dado trámite a diversas solicitudes de los habitantes de Bellavista y de la Personería Municipal desde el año 2001, las cuales se enuncian a continuación:

- A folio 23 obra la petición del 6 de diciembre de 2001, radicada con el N°002667 PE/0368 Seg: 4.2.041/C-8777/01, por la Personera Municipal de Floridablanca, por medio de la cual le solicita al Secretario de Obras Públicas de dicho ente territorial:

“De manera atenta me permito solicitarle su colaboración para que por intermedio suyo se gestione ante el Dr. FREDY ANTONIO ANAYA MARTÍNEZ Director Regional de la C.D.M.B. los diseños que se requieran y los valores presupuestales de la obra que se necesita para estabilizar el talud de la urbanización Balcones del Oriente, **en razón a los compromisos que se hicieron ante la comunidad el viernes 30 de noviembre de 2001; lo anterior con el fin de evitar en el futuro alguna tragedia que lamentar.**” (las negrillas y subrayas no son del texto original).

- A folio 22 obra la Comunicación de 10 de diciembre de 2001, dirigida a la demandante, Personera Municipal de Floridablanca, por parte del Coordinador del Comité Local de Emergencias de dicho municipio, en la cual le informa:

“Esta comunicación tiene por objeto dar respuesta a su oficio PE/0367, Seg.4.2.-041 C-8777/01 sobre Balcones del Oriente se realizará inspección con la secretaría de obras públicas y la CDMB para evaluar los pasos a seguir en este caso.

Sobre el caso PE/0369 Seg. 1.6-027/C 0000/01 se trasmitió a la inspección de Policía encargada del control urbanístico del municipio y la secretaría de planeación municipal para que se tomen las medidas del caso.”

- A folio 20 obra el Oficio de fecha 10 de abril de 2002, suscrito por el señor Alcalde de Floridablanca, dirigido al Presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio Bellavista, en el cual le manifiesta:

“...
Sobre su inquietud relacionada con la necesidad de construir un muro que garantice la estabilidad de las viviendas ubicadas en el sector, debo informarle que la Administración ya inició acciones para enfrentar la situación de riesgo.”

El Secretario de Obras Públicas convocó a una reunión con técnicos de la CDMB, con el fin de evaluar la situación y **se consideró que es necesario estabilizar el talud**, para la cual la Corporación se comprometió a hacer los diseños de la obra.

Una vez esté listo el diseño se analizarán los costos que deben ser asumidos por la Secretaría de Infraestructura del Departamento, ya que los muros pertenecen al área de influencia de la carretera antigua.

Apreciado ciudadano **la Administración seguirá atenta y verificará el avance de los procedimientos, con el fin de solucionar la problemática.**” (las negrillas y subrayas no son del texto original).

- A folio 21 aparece el Oficio N°0176 del 10 de enero de 2002, suscrito por el Coordinador de Construcción y Mantenimiento de Obras de Estabilización, dirigido a la demandante Personera Municipal de Floridablanca, en el cual le informa:

“La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga por intermedio de la Subdirección de Conservación de Suelos ha tenido en cuenta su solicitud, **visitando el lugar en compañía del señor Secretario de Obras Públicas del Municipio de Floridablanca** y adquiriendo los compromisos que atañen a la entidad en lo relacionado con la asesoría que estimen necesaria.” (las negrillas y subrayas no son del texto original).

Los anteriores documentos evidencian que el Municipio de Floridablanca, no sólo es conocedor desde el año 2001, de la necesidad que tienen sus habitantes (Urbanización Bellavista, Sector A, Balcones del Oriente) de obtener una solución pronta, oportuna y eficaz, frente al riesgo de deslizamiento del talud sobre el cual se encuentran ubicadas sus viviendas, sino que además ha dado contestación a sus peticiones, manifestándoles de diversas maneras el mismo mensaje: que **“la Administración seguirá atenta y verificará el avance de los procedimientos, con el fin de solucionar la problemática”**.

Sin embargo, en el expediente no existe prueba alguna de que dicho ente territorial haya adoptado medidas eficaces para mitigar o poner fin al riesgo cierto de deslizamiento del talud, con lo cual ha incumplido sus deberes constitucionales y legales, a los que se hizo alusión en la sentencia arriba transcrita, en cuanto a la atención y prevención de desastres se refiere.

De manera que, sin lugar a duda alguna, el Municipio de Floridablanca ha incurrido en conductas omisivas, por incumplimiento de sus competencias, que amenazan los derechos colectivos de la comunidad, en especial, la seguridad

pública y la prevención de desastres previsibles técnicamente.

Por lo tanto, la sentencia de primera instancia será modificada, en el sentido de declarar amenazados y vulnerados los citados derechos colectivos por parte del Municipio de Floridablanca, quien deberá concurrir, con las demás entidades responsables, a la realización de las obras de estabilización necesarias para evitar el deslizamiento del talud objeto del presente proceso.

Para tal efecto, se le ordenará a los responsables que, en el término de seis (6) meses, siguientes a la notificación del presente fallo, apropien los recursos presupuestales necesarios para la realización de las obras indicadas en el informe denominado **“ESTABILIZACIÓN DE TALUDES URBANIZACION BELLAVISTA VIA ANTIGUA A FLORIDABLANCA. TEXTO, CANTIDADES DE OBRA Y PRESUPUESTO”**, realizado por la Subdirección Conservación de Suelos Coordinación Construcción y Mantenimiento Obras de Estabilización, de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga y concurrir al pago de dichas obras de estabilización del talud, por partes iguales, las cuales deberán ejecutar en el término máximo de cuatro (4) meses, siguientes al vencimiento de los primeros seis (6).

Similares consideraciones proceden frente a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, comoquiera que la competencia de esta entidad, en materia de prevención de desastres, no se limita a emitir informes o dar asesoría acerca de las medidas pertinentes frente a las situaciones de riesgo, sino que debe concurrir a **“adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control, manejo de cauces y reforestación”**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993. Así lo precisó la Sala en la sentencia aludida anteriormente⁵:

“Adicionalmente deben atender las medidas que las autoridades de otros niveles territoriales les dirijan en materia de prevención, entre ellas por supuesto la ejecución de las obras recomendadas por éstas, tal es el caso de las hechos por Corpocaldas en el caso sub examine.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 4 de noviembre de 2010, proferida en el expediente N° 2004-1238. M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

En cuanto a esta última, igualmente existen múltiples disposiciones que le imponen sendas obligaciones en cuanto a la prevención y atención de desastres, esto es, sus competencias no se agotan con simple asesoría sino que tiene trascendentes funciones de ejecución sobre el particular.

El artículo 31 de la Ley 99 de 1993⁶ establece entre las funciones de las Corporaciones Regionales la de ***“realizar actividades de análisis, seguimientos, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medio ambientales 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, manejo de cauces y reforestación”***.

En suma, la Sala concluye sin dubitación alguna la afectación de los derechos e intereses de la colectividad y la responsabilidad de la autoridades territoriales. En efecto, ellas cuentan con específicas competencias y obligaciones para la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de acuerdo con las disposiciones vigentes.”

Ahora bien, en el caso examinado, el a quo exoneró a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga de toda responsabilidad, por la amenaza y vulneración de los derechos colectivos a la seguridad pública y prevención de desastres, por considerar que dicha autoridad ha actuado diligentemente en cuanto a sus funciones de asesoría en esa materia.

Para la Sala, es cierto que la CDMB ha atendido las peticiones tanto de la comunidad afectada como de la Personería de Floridablanca, en cuanto a la necesidad de visitar el sitio afectado por el talud y la indicación de las obras requeridas para poner fin a la situación de riesgo, así como del costo de las mismas. Prueba de ello son los documentos aducidos al estudiar el primer problema jurídico del caso concreto, tales como el acta de visita hecha el **27 de marzo de 2001**, por la CDMB a la Urbanización Bellavista Sector A, los **Oficios N°13823 de 6 de septiembre de 2001** y **N°7965 de 28 de mayo de 2002**, suscritos por el Coordinador Construcción y Mantenimiento Obras de Estabilización de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, el primero dirigido al Coordinador del Comité Local de Emergencias y el segundo a la Personera Municipal, **el Oficio N°0176 del 10 de**

⁶ 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

enero de 2002, suscrito por el Coordinador de Construcción y Mantenimiento de Obras de Estabilización, dirigido a la demandante Personera Municipal de Floridablanca y el informe denominado **“ESTABILIZACIÓN DE TALUDES URBANIZACION BELLAVISTA VIA ANTIGUA A FLORIDABLANCA. TEXTO, CANTIDADES DE OBRA Y PRESUPUESTO”**, realizado por la Subdirección Conservación de Suelos Coordinación Construcción y Mantenimiento Obras de Estabilización, de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, en el mes de septiembre de 2003.

No obstante, se repite, las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales, frente a la prevención de desastres, no se agotan en la realización de visitas técnicas o en asesorías de la misma naturaleza, sino que deben adelantar los programas de adecuación necesarios en zonas de alto riesgo, en concurrencia con las Administraciones Municipales o Distritales, máxime si, como en este caso, una de las posibles causas del riesgo de derrumbe puede consistir en la falta de control de aguas lluvias, como la misma CDMB lo informó en el Oficio N°04280 de 23 de marzo de 2001, dirigido al Administrador de la Urbanización Bellavista Sector A (fl. 33).

En esa medida, la CDMB también es responsable de la amenaza y vulneración de los derechos colectivos a la seguridad pública y prevención de desastres previsibles técnicamente de la comunidad, más aún si se tiene en cuenta que dicha autoridad, como el Municipio de Floridablanca, es conocedora de la problemática alegada desde el año 2001, tal como lo evidencian las comunicaciones sostenidas tanto con los habitantes de Bellavista como con el Ministerio Pública, sin que a la fecha de presentación de la demanda, 13 de agosto de 2003, se hubieran adoptado las medidas eficaces tendientes a poner fin al riesgo de deslizamiento del talud.

Lo anterior impone modificar el fallo impugnado, vinculando a la CDMB a las órdenes de ejecución de obras dadas al Municipio de Floridablanca.

Finalmente, en lo que tiene que ver con los deberes legales correspondientes al Departamento de Santander, se encuentra demostrado que la vía sobre la cual está ubicado el talud que ha puesto en riesgo a la comunidad, está a cargo de dicho ente territorial, como consta en los siguientes documentos:

- A folio 199 obra la Certificación expedida por la Directora Territorial Santander del Instituto Nacional de Vías, fechada el 23 de agosto de 2005, dirigida al Tribunal Administrativo de Santander, en la cual comunica:

“Acusamos recibo de su amable comunicación de la referencia y sobre el particular nos permitimos certificar que el tramo correspondiente a la carretera antigua Bucaramanga – Floridablanca no es de competencia del Instituto Nacional de Vías.

Hasta donde tenemos conocimiento el tramo vial referido está a cargo del Departamento de Santander.”

- Ahora bien, tanto en la contestación de la demanda como en el recurso de apelación, el Departamento de Santander aceptó que desde el año 1995, la carretera sobre la cual se encuentra el talud objeto de discusión, está a su cargo. A continuación se transcriben apartes pertinentes de la contestación de la demanda y el recurso de apelación interpuesto por éste:

“Al punto Décimo Segundo: Debe probarse. La vía sobre la cual fue construida la URBANIZACIÓN BELLAVISTA SECTOR A BALCONES DEL ORIENTE, era una vía Nacional cuyo mantenimiento correspondía al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS “INVIAS”. **Solamente hasta el año 1995 fue transferida al Departamento de Santander, con la obligación de este último de administrar, mejorar, rehabilitar y mantener a través de la Secretaría de Obras Públicas la vía recibida de acuerdo con lo establecido en el Convenio 0226 de 1995** (cuya vigencia fue estipulada hasta el 31 de Diciembre de 1995), **la Ley 105 de 1993 y los Decretos 2171 y 2132 de 1992.**

Correspondió a FINDETER para el año de 1995, transferir al Departamento los recursos correspondientes a los aportes de la Nación para la ejecución de los proyectos de construcción, reconstrucción, conservación, mejoramiento, rehabilitación y atención de emergencia de las carreteras transferidas de acuerdo a las políticas fijadas por el Ministerio de Transporte y la reglamentación establecida en el Comité de Administración de Fondo. Dichos recursos ya fueron ejecutados.” (fl. 81).

“Reitero la respuesta al punto Décimo Segundo. Se comprobó que la vía sobre la cual fue construida la URBANIZACIÓN BELLAVISTA SECTOR A BALCONES DEL ORIENTE, era una vía Nacional cuyo mantenimiento correspondía al INSTITUTO NACIONAL DE VIAS “INVIAS” hasta 1995.

A partir de ese año, el Departamento de Santander no ha realizado obras de ampliación de la banca que impliquen movimientos de tierra en sus taludes, realizando el parcheo de la calzada cuando a ello hubo necesidad.” (fl. 235).

El Departamento de Santander, alega que debe ser exonerado de las obligaciones impuestas en la sentencia de primera instancia porque, a pesar de ser el ente territorial encargado de la vía sobre la cual se ubica el talud objeto de este asunto, lo cierto es que nunca fue notificado de la situación de riesgo generada por el mismo, pues todas las comunicaciones sostenidas al respecto, se cruzaron únicamente entre la comunidad afectada, el Ministerio Público, el Municipio de Floridablanca y la CDMB.

No obstante, para la Sala la afirmación del Departamento de Santander no sirve de excusa frente a los deberes legales que le corresponden como encargado de una vía, dentro de los cuales se encuentran los de “administrar, mejorar, rehabilitar y mantener a través de la Secretaría de Obras Públicas la vía recibida” de acuerdo con lo establecido en el Convenio 0226 de 1995 (cuya vigencia fue estipulada hasta el 31 de Diciembre de 1995), la Ley 105 de 1993 y los Decretos 2171 y 2132 de 1992, tal como lo aceptó el mismo ente territorial en el documento transcrito.

Ello por cuanto, se repite, el ejercicio de sus competencias no depende del conocimiento o ausencia del mismo frente a una situación de peligro en concreto, sino del mandato legal que lo obliga, entre otras cosas, al mantenimiento de sus vías.

Por lo tanto, la declaración de vulneración de derechos colectivos hecha en la sentencia de primera instancia se mantendrá, en cuanto halló responsable de la amenaza y vulneración de derechos colectivos al citado ente territorial departamental y en cuanto a las obligaciones que le fueron impuestas; con la modificación de que a dichos deberes concurrirán el Municipio de Floridablanca y la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, quienes igualmente, responderán por el pago del incentivo reconocido a favor del Fondo para la Protección de Intereses Colectivos, por partes iguales.

Por lo expuesto, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

FALLA

PRIMERO: MODIFÍCASE el fallo de 17 de marzo de 2006, proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, el cual quedará así:

1.- DECLÁRASE que los derechos colectivos a la seguridad pública y a la prevención de desastres previsibles técnicamente han sido amenazados y vulnerados por el Municipio de Floridablanca, el Departamento de Santander y la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB-.

2. ORDÉNASE a las citadas autoridades que, en el término improrrogable de seis (6) meses, siguientes a la notificación de este fallo, apropien los recursos presupuestales necesarios para la realización de las obras indicadas en el informe denominado **“ESTABILIZACIÓN DE TALUDES URBANIZACION BELLAVISTA VIA ANTIGUA A FLORIDABLANCA. TEXTO, CANTIDADES DE OBRA Y PRESUPUESTO”**, realizado por la Subdirección Conservación de Suelos Coordinación Construcción y Mantenimiento Obras de Estabilización, de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.

3.- ORDÉNASE a las mismas autoridades concurrir al pago de dichas obras de estabilización del talud, por partes iguales, las cuales deberán ejecutar en el término máximo de cuatro (4) meses, siguientes al vencimiento de los seis (6) meses concedidos en el numeral anterior.

4.- CONDÉNASE a las autoridades declaradas responsables en esta sentencia, al pago del incentivo ordenado en el fallo de primera instancia, en partes iguales, a favor del Fondo de Defensa de Intereses Colectivos.

5.- INTÉGRASE un comité permanente de verificación conformado por la demandante Personería de Floridablanca, el Alcalde del mismo Municipio y un Representante de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, para garantizar que las anteriores órdenes serán cumplidas por las demandadas.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala de la Sección Primera, en sesión de once (11) de noviembre de dos mil diez (2010).

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARÍA ELIZABETH GARCÍA
GONZÁLEZ**

Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO