

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta – Sala Cuarta Oral

MAGISTRADO PONENTE: HECTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, mayo nueve (09) de dos mil diecinueve (2019)

RADICACIÓN: 500013331005-2008-00202-03
DEMANDANTE: PROCURADURÍA 14 JUDICIAL
AMBIENTAL Y AGRARIA
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL META – MUNICIPIO
DE VILLAVICENCIO y OTROS
NATURALEZA: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E
INTERESES COLECTIVOS
ASUNTO: CONSULTA SANCIÓN

Se decide el grado jurisdiccional de consulta, frente a la providencia del 17 de octubre de 2017, mediante la cual el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Villavicencio, sancionó a la doctora **CLAUDIA MARCELA AMAYA GARCÍA**, en su calidad de Gobernadora del Departamento del Meta, con multa de quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, conmutables con arresto de cinco (5) días, por desacato al fallo de calenda 23 de junio de 2009, modificado por el Tribunal Administrativo del Meta el 1° de septiembre del mismo año, dentro del trámite de la acción popular de la referencia.

ANTECEDENTES:

La Procuradora 14 Judicial, Ambiental y Agraria del Meta, promovió acción popular en contra del Departamento del Meta, el Municipio de Villavicencio, Cormacarena y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio, por la presunta vulneración de los derechos e intereses colectivos de los habitantes del Conjunto Residencial Panorama del Campo.

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante sentencia del 23 de junio de 2009, amparó los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y la salubridad pública de los residentes del Conjunto Residencial Panorama del Campo.

Esta Corporación, profirió sentencia de segunda instancia el 1º de septiembre de 2009, en la que confirmó el fallo impugnado, en el sentido de amparar los derechos colectivos vulnerados y, revocó los ordinales primero, segundo, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo y décimo segundo para en su lugar ordenar lo siguiente:

"Tercero: Ordenar al DEPARTAMENTO (Sic) DEL META la construcción de adecuados, consistentes y suficientes muros de contención en la rivera y orilla de la fuente hídrica "Quebrada La Honda", en la forma, términos, prelación y comprensión territorial referida en este fallo.

Cuarto: Ordenar al GERENTE DE LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO S.A. E.S.P. (EAAV S.A. E.S.P.) participar activa y positivamente en la solución del problema, en la forma y lapso atrás señalado, realizando las obras, colaborando y solicitando la cooperación en los términos mencionados en las consideraciones de este fallo, siendo su meta principal y conjunta evitar que aguas negras, residuales o servidas sean vertidas al caño "Quebrada la Honda".

Sexto: Ordenar a la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL AREA DE MANEJO ESPECIAL LA MACARENA CORMACARENA cumplir sus atribuciones de control, prevención y sanción por infracción a las normas ambientales y en particular por la contaminación de la fuente hídrica caño "Quebrada la Honda" en la extensión territorial del "Conjunto Residencial Panorama del Campo" y los barrios o urbanizaciones Santa Josefa Colonial, Galán, Virrey, Chapinero y La Primavera", en la forma y términos precisados en las consideraciones de esta sentencia.

Octavo: Ordenar al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO abstenerse de otorgar licencia de construcción mientras no se acredite la conexión regular al servicio de alcantarillado a la empresa legalmente instituida en el sector objeto de este amparo; sellar y suspender las obras que no cumplan con este requisito.

Noveno: Ordenar al ALCALDE DE VILLAVICENCIO que junto con la gobernación del DEPARTAMENTO DEL META, el gerente de la EAAV S.A. E.S.P., realizar una campaña de limpieza, promoción, concientización y persuasión en la preservación del medio ambiente en la forma, espacio y términos de esta sentencia.

Décimo: Ordenar al ALCALDE DE VILLAVICENCIO arborizar y realizar un "Plan de Mantenimiento" en el sector objeto de esta sentencia,

realizar obras y cumplir las demás actividades en la forma y términos de que da cuenta esta sentencia en sus consideraciones.

Décimo primero: Compulsar copia auténtica de la demanda de acción popular, de esta sentencia y del acta de inspección judicial obrante a folio 197, con destino a CORMACARENA para que se investigue el comportamiento de CAMPO ELÍAS UMAÑA, según lo expuesto en las consideraciones" (Subraya fuera del texto).

La señora SULEY LOAIZA RIVERA, actuando en nombre y representación del Conjunto Residencial Panorama del Campo, presentó el 19 de julio de 2016 incidente de desacato, al considerar que se habían desatendido los anteriores compromisos, específicamente el numeral tercero de la decisión del Tribunal (fol. 1 C. No. 4 Incidente de desacato).

Con el propósito de indagar acerca del acatamiento del fallo, el *a quo* requirió a la Gobernadora del Departamento del Meta, a través del auto del 28 de julio de 2016, para que remitiera prueba documental que soportara el cumplimiento de la sentencia (fol. 3 C. No. 4 Incidente de desacato).

Allegados los informes rendidos, mediante providencia del 25 de octubre de 2016, ordenó la apertura del incidente de desacato y corrió traslado del mismo a la Gobernadora del Departamento del Meta (fol. 221 C. No. 4 Incidente de desacato).

El apoderado del Departamento del Meta¹, se remitió a la respuesta presentada mediante memorial del 24 de agosto de 2016, por medio de la cual adjuntó el oficio No. 111.066.2016 proveniente de EDESA S.A. E.S.P. Indicó, que la orden fue cumplida a cabalidad no solo por el ente departamental sino por el Municipio de Villavicencio, entidades que construyeron el muro colindante con el Conjunto Residencial Panorama del Campo, corrigiendo con ello las arremetidas y altos riesgos en el comportamiento del Caño Seco o Quebrada La Honda. Dijo, que en la inspección ocular llevada a cabo por la Procuradora Delegada se evidenció la ejecución de las obras y que de ello se dejó constancia en el acta que con tal objeto se levantó en dicha diligencia. Afirmó, que las obras si se proyectaron, ejecutaron y como consecuencia

¹ Folios 225 al 226 C. No. 4 Incidente de desacato.

favorable están cumpliendo el objeto impuesto en la condena judicial en comento.

Reseñó, que un aspecto diferente es que con ocasión de la aludida diligencia de campo, algunos vecinos del sector informaron sobre la presencia de filtración de agua, pero se dejó expresa constancia de que dicha filtración era un hecho sobreviniente o de antaño, empero atribuible a los propios residentes y copropietarios, frente a lo cual indicó que se trata de aguas de escorrentía mal manejadas -no controladas- y, que por tales hechos deficientes no podría el Departamento o el Municipio entrar a resolverlas, habida cuenta que es un asunto privado y, por ende, del fuero interno del Conjunto.

En relación con los trabajos de protección del entorno y el muro, dijo que las funcionarias de CORMACARENA que estuvieron presentes en la inspección ocular, adujeron haber realizado labores de mantenimiento técnico, comprometiéndose posteriormente a hacer llegar los documentos y constancias de dicha protección. Señaló, que con los documentos aportados y las salvedades expresadas con relación al acta de la inspección, estima razonadamente y de buena fe que se han cumplido los designios de la sentencia judicial y, que le corresponde a la comunidad del Conjunto Residencial ordenar el estudio y las obras que impidan que ocurra una novedad en contra de su integridad y patrimonio.

Posteriormente, mediante proveído del 25 de noviembre de 2016, el juzgado abrió a pruebas el incidente de desacato (fol. 228 del cuaderno No. 4 del incidente de desacato). Luego de lo anterior, se profirió decisión de fondo el 28 de febrero de 2017, declarando que la Gobernadora del Meta MARCELA AMAYA GARCÍA no incurrió en desacato (fol. 354 a 357 del cuaderno No. 5 del incidente de desacato).

Con ocasión de la acción de tutela interpuesta por la Administradora del Conjunto Residencial Panorama del Campo contra el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Villavicencio, el Tribunal Administrativo

del Meta en sentencia del 17 de agosto de 2017², amparó el derecho fundamental al debido proceso de los residentes del Conjunto Residencial Panorama del Campo y, en consecuencia, dejó sin valor y efecto la providencia de fecha 28 de febrero de 2017; a su vez, ordenó al juzgado accionado proferir un nuevo auto realizando un estudio detallado de los elementos probatorios, en aras de determinar la responsabilidad objetiva y subjetiva de la incidentada (fol. 450 a 458 del cuaderno No. 5 del incidente de desacato). Sentencia que fue confirmada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 3 de mayo de 2018 (fol. 47 a 54 del cuaderno de consulta).

PROVIDENCIA CONSULTADA

Mediante providencia de 17 de octubre de 2017 el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, declaró que la Gobernadora del Departamento del Meta CLAUDIA MARCELA AMAYA GARCÍA, incurrió en desacato de las providencias proferidas el 23 de junio de 2009 por ese despacho y el 1° de septiembre del mismo año por el Tribunal Administrativo del Meta y la sancionó con multa de quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, conmutables con arresto de cinco (5) días.

El *a quo* advirtió que no existe elemento probatorio que determine que se cumplió con la orden judicial del muro colindante con ese conjunto residencial, pues, del objeto del contrato No. 472 de 2011, se desprende la realización de una obra civil para extender el colector existente que llevaba parte o la totalidad de las aguas sanitarias o combinadas de la localidad hasta el sitio del vertimiento, la construcción de la prolongación del emisario final del alcantarillado sanitario del Barrio Chapinero y colector sector la Cabaña en el Municipio; construcción que no tiene injerencia alguna en la orden judicial.

Aunado a lo anterior, refirió, que la Gobernadora no planteó ninguna medida de solución a la problemática de seguridad pública de los habitantes del Conjunto Residencial Panorama del Campo, ni efectuó alguna actividad con ocasión de los requerimientos efectuados en el trámite incidental,

² Magistrada Ponente: Nilce Bonilla Escobar. Sentencia No. TAM004-17-08-0181.

dado que su defensa se basó en el cumplimiento de la orden judicial, cuando ese aspecto evidentemente no era el correcto. Además, explicó, que desde el año 2014 la administración departamental tenía un estudio detallado que permitía edificar un plan o generar actividades para darle cumplimiento al fallo, pero no se expuso en ningún momento la imposibilidad o dificultad para el cumplimiento de la orden, de donde se infiere el total desinterés de la incidentada.

TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto del 17 de octubre de 2018, se ordenó la práctica de pruebas y se solicitó al Departamento del Meta la remisión de un informe detallado, donde consten las actuaciones y/o actividades que se han adelantado con el fin de dar cumplimiento a la orden impartida en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia del 1º de septiembre de 2009, indicando en todo caso, si se identificaron los sectores críticos o de mayor peligro en esa rivera para la construcción de los muros de contención, teniendo en cuenta el cauce natural del caño por efecto del invierno o el desprendimiento de los terrenos en la zona. Además, se solicitó copia de los contratos suscritos y/o actos administrativos expedidos con ocasión de la orden impartida.

El apoderado del DEPARTAMENTO DEL META, a través del oficio sin fecha que obra a folio 63 del cuaderno de consulta, remitió copia del acta de la reunión que sostuvo el Comité de Seguimiento el 29 de octubre de 2018, en la que participaron la Empresa de Servicios Públicos del Meta – EDESA, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio – EAAV, la Agencia para la Infraestructura del Meta – AIM, la Oficina de Gestión del Riesgo Municipal, la Unidad de Gestión del Riesgo del Meta, entre otros (fol. 64 al 173 Cuaderno de Consulta).

La representante legal del Conjunto Residencial Panorama del Campo, informó que la Gobernación del Meta no ha dado cumplimiento a la orden impartida y solicitó que se practique una inspección judicial en el lugar (fol. 176 Cuaderno de Consulta).

El Despacho, accedió a lo solicitado y practicó inspección judicial el día 18 de marzo de 2019 en el Conjunto Residencial Panorama del Campo, que colinda con la rivera u orilla de la fuente hídrica “Quebrada La Honda” (fól. 182 al 183 Cuaderno de Consulta).

El Procurador 48 Judicial II para Asuntos Administrativos delegado ante esta Corporación, emitió concepto de fondo en el presente trámite, en el que solicitó revocar la sanción impuesta y, en su lugar, declarar que la señora CLAUDIA MARCELA AMAYA GARCÍA no incurrió en desacato, luego de considerar que, no existe negligencia o renuencia en el acatamiento del fallo, por cuanto, la no ejecución se debió a factores de tipo técnico, que recomendaban la no construcción de los muros de contención, no a la omisión caprichosa de las órdenes dadas.

CONSIDERACIONES

Le corresponde al Tribunal determinar, si la sanción por desacato impuesta a la doctora **CLAUDIA MARCELA AMAYA GARCÍA**, en su calidad de Gobernadora del Departamento del Meta, por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 17 de octubre de 2017, consistente en una multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, conmutables con arresto de cinco (5) días, se encuentra ajustada a derecho.

1.- EL INCIDENTE DE DESACATO EN LA ACCION POPULAR

El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 dispone:

“Desacato. La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta será en el efecto devolutivo.”

En virtud de lo citado, el desacato sucede cuando la persona incumple la orden judicial expedida por la autoridad competente, encaminada al amparo de derechos o intereses colectivos violados, por tal razón, es factible considerar esta figura como una atribución sancionatoria de carácter disciplinario que ostenta el juez constitucional protector de intereses colectivos frente al descuido, desatención, negligencia o renuencia de una imposición por parte de la persona a quien se le estableció una orden.

No obstante, para la materialización o configuración del desacato es necesario, además de la desatención de la orden judicial dentro del estipulado para el efecto (responsabilidad objetiva), la renuencia o negligencia de quien está llamado a cumplirla (responsabilidad subjetiva), la cual debe estar fehacientemente probada por parte de quien promueve el incidente.

Sobre el particular, el H. Consejo de Estado en providencia del 24 de agosto de 2018³, precisó:

“III.2.1. Elemento objetivo de responsabilidad.

Para determinar si la imposición de la sanción por desacato se ajusta a la ley, en ejercicio de la potestad disciplinaria del juez de conocimiento, se debe encontrar acreditado el elemento objetivo, referente al incumplimiento del fallo, esto es, que se compruebe que la decisión contenida en el mismo no ha sido acatada por la persona encargada de ejecutarla al interior de la entidad responsable.

En ese orden de ideas, para declarar en desacato (elemento objetivo), debe precisarse cuál era la conducta ordenada, quién o quiénes debían cumplirla y dentro de qué término, a efectos de verificar si el destinatario de la orden la realizó de forma oportuna y completa.

En resumen, el juez que decide la consulta debe, en primer lugar, comprobar si hubo un incumplimiento y si este fue total o parcial, para adoptar medidas necesarias que aseguren el acatamiento de lo decidido, protegiendo el debido proceso del sancionado.

III.2.2. Elemento subjetivo de responsabilidad.

El desacato tiene como finalidad lograr el acatamiento de la orden impartida por el juez constitucional, para lo que cuenta con la posibilidad de sancionar al responsable o responsables de ese incumplimiento. Naturalmente, si la sanción implica la

³ Sección Primera, radicación número: 41001-23-31-000-2004-00006-03(AP)A, CP: Roberto Augusto Serrato Valdés.

comprobación de una responsabilidad subjetiva, en el procedimiento para imponerla se destacan primordialmente los elementos propios del régimen sancionatorio, asociados a los grados y las modalidades de la culpa o de la negligencia con que haya actuado el funcionario, las posibles circunstancias de justificación, agravación o atenuación de la conducta y, por supuesto, el derecho de defensa y contradicción; además de demostrar la inobservancia de la orden.

Así lo ha precisado la jurisprudencia de la Sala⁴ al señalar que no es suficiente para sancionar que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la negligencia o renuencia de la persona encargada de su cumplimiento; lo que garantiza que no se presuma la responsabilidad por el sólo hecho del desacato”.

2.- CASO CONCRETO

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en providencia del 17 de octubre de 2017, consideró que la Gobernadora del Meta no demostró haber realizado las actuaciones y gestiones a su alcance, con el propósito de dar cumplimiento a la orden constitucional impartida, pues, no se ha construido el muro de contención en la rivera y orilla de la fuente hídrica “Quebrada La Honda”, comportamiento que denota la desatención de la sancionada y, por tal motivo, declaró que incurrió en desacato de las providencias proferidas el 23 de junio de 2009 y el 1º de septiembre del mismo año.

Señaló el *a quo*, que del análisis de los documentos aportados por las partes, se colige que el muro de contención en la rivera de la quebrada sobre el talud en donde se encuentra el Conjunto Panorama del Campo aún no se ha construido, pues, se evidencia, de las piezas probatorias aportadas, que se ha intervenido el sector pero con obras diferentes, toda vez que los objetos contractuales denotan que dichas acciones corresponden al cumplimiento de las demás órdenes impartidas por el Tribunal para garantizar el derecho a la salubridad pública y ambiente sano.

Indicó además, que no se apreció alguna voluntad política para

⁴ Ver entre otras, sentencia de 24 de noviembre de 2005, Expediente 2000-3508, y sentencia de 10 de mayo de 2004, Expediente 2003-90007, con ponencia del Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

iniciar actuaciones que permitan garantizar el goce efectivo de los derechos colectivos, ya que existe una evidente inactividad en ese aspecto, pues, si las soluciones planteadas en los estudios elaborados eran inviables, lo procedente era una gestión activa por parte de la administración territorial del Departamento, de encontrar, en conjunto con los residentes, una solución definitiva, sin embargo, no se realizó ninguna actuación por parte de la Gobernadora del Meta desde que asumió el cargo, ni desde el inicio del trámite incidental.

Finalmente, manifestó que como el objeto del incidente de desacato es buscar que se cumplan efectivamente las órdenes judiciales y no la aplicación de la sanción en sí misma, por ello, en uso de sus facultades oficiosas, ordenó de manera adicional, efectuar las medidas tendientes a garantizar la protección de los derechos colectivos.

Ahora bien, en líneas anteriores se expresó, que para entrar a sancionar a la persona sobre quien recae la obligación de cumplir una orden de amparo de derechos colectivos, el solicitante del incidente debe demostrar la responsabilidad objetiva, entendida como el incumplimiento del mandato dentro del término preestablecido y la responsabilidad subjetiva, referida a la negligencia, desidia, renuencia o desobediencia en su cumplimiento, que lleve al convencimiento a esta autoridad judicial de que aquellas personas incurrieron en desacato.

Respecto del elemento **objetivo**, se tiene que la orden presuntamente incumplida guarda relación con el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia del 1º de septiembre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, en la que se dispuso lo siguiente:

“Tercero: Ordenar al DEPARTAMENTO (Sic) DEL META la construcción de adecuados, consistentes y suficientes muros de contención en la rivera y orilla de la fuente hídrica “Quebrada La Honda”, en la forma, términos, prelación y comprensión territorial referida en este fallo”.

Entendiéndose del numeral transcrito que la Gobernadora del Meta es la funcionaria encargada del cumplimiento de dicha orden judicial.

Ahora, en lo relacionado con el elemento **subjetivo**, la Sala traerá a colación algunas pruebas allegadas en el trámite incidental, que ocupa su especial atención:

Pues bien, de las probanzas que obran en el expediente, se colige que entre EDESA S.A. E.S.P. y el Consorcio Chapinerito 2011 se suscribió el contrato No. 472 del 29 de julio de 2011, para la "CONSTRUCCIÓN DE LA PROLONGACIÓN DEL EMISARIO FINAL DEL ALCANTARILLADO SANITARIO DEL BARRIO CHAPINERITO Y COLECTOR SECTOR LA CABAÑA EN EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO META"; en virtud del contrato en mención, se realizó el informe de interventoría No. 7 del 1º al 31 de marzo de 2012⁵.

El día 24 de junio de 2016, la EAAV E.S.P., practicó visita técnica a la red sanitaria en el Barrio Panorama del Campo, en la que se realizó la limpieza del descole de las redes pluvial y redes sanitarias que se encontraban en perfecto estado, se construyó un sumidero para una conexión en la red pluvial y se hizo la reposición de una rejilla⁶.

El 15 de julio de 2016, la Procuraduría Judicial II Ambiental y Agraria del Meta Guaviare y Guainía, en compañía de la EAAV E.S.P., CORMACARENA, la Alcaldía de Villavicencio, la Gobernación del Meta y la Secretaría de Medio Ambiente del Municipio de Villavicencio, realizó visita ocular a la ronda del Caño Seco o Quebrada La Honda, donde constató que aún no se había construido el muro de contención que colinda con el conjunto panorama del campo y conminó al Departamento del Meta para que dentro de los cinco meses siguientes adelantara las acciones tendientes a cumplir lo ordenado⁷.

El 12 de octubre de 2016, el Gerente de la Agencia de Infraestructura del Meta allegó un CD contentivo de los estudios y planos de la consultoría que realizó la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en virtud del contrato interadministrativo 180-2012 que celebró dicha institución con

⁵ Folios 45 al 72 del cuaderno No. 4 del incidente de desacato.

⁶ Folios 40 al 44 del cuaderno No. 4 del incidente de desacato.

⁷ Folios 181 al 184 del cuaderno No. 4 del incidente de desacato.

el Instituto de Desarrollo del Meta⁸, dentro del cual se encuentra el informe general "ESTUDIOS DETALLADOS PARA LA ZONA DE INFLUENCIA DE LA QUEBRADA LA HONDA A LA ALTURA DEL SECTOR DEL CONJUNTO RESIDENCIAL PANORAMA DEL CAMPO EN LA CIUDAD DE VILLAVICENCIO", un estudio hidrológico e hidráulico y el avalúo urbano practicado a las casas que conforman la Manzana D del Conjunto Residencial Panorama del Campo.

En dicho informe general se concluyó, entre otras cosas, que "se hace necesaria la intervención del talud mediante obras de estabilización para garantizar la estabilidad de las viviendas de acuerdo a los requerimientos de la NSR-10" y se plasmaron recomendaciones de estabilización y de drenaje, en los siguientes términos:

"Recomendaciones de estabilización"

Inicialmente se debe realizar el desmonte y limpieza del talud, retirando toda la vegetación y el material orgánico con el fin de poder construir los elementos de estabilización. Como alternativa de estabilización se recomienda construir anclajes activos de 6" de diámetro de 25 m de longitud de los cuales serán 9.0m de bulbo, con una separación de 3.5m verticalmente y 3.0m horizontalmente. De acuerdo con el diseño los anclajes deberán tener tendones conformados por 3 torones de 5/8" y una carga de tensionamiento de 35Ton.

Para fijar los anclajes al talud se deberán construir zapatas de reacción de 1.2m x 1.2m de lado y un espesor de 35cm. Sobre la zapata se deberá construir un dado cuadrado de 0.2m de lado y de 20cm de espesor para poder apoyar la platina de fijación. Los detalles del refuerzo de dicho dado se presentan en el anexo 1 del presente informe.

*Los torones de los anclajes deberán tener un fy no menor a 420MPa y la lechada para la construcción del bulbo del anclaje debe tener un fc de 21MPa. Adicionalmente se recomienda poner una protección superficial en la cara del talud con un concreto lanzado de 10 cm de espesor, de resistencia fc=28 MPa, reforzado con malla de acero (6/6 — 150*150, 2.96 kg/m²). Debido a que el concreto lanzado se meteoriza con el tiempo (grietas, fracturas y posteriormente caídas), la malla de acero ayuda a contener todos los bloques sueltos.*

De acuerdo con los análisis de estabilidad, el refuerzo del talud con anclajes y concreto lanzado permite tener factores de seguridad de 1.32 para condiciones estáticas y es capaz de soportar sismos hasta de 0.20g con un factor de seguridad de

⁸ Folio 233 del cuaderno No. 4 del incidente de desacato.

1.05. Es importante anotar que esta solución mejora sustancialmente las condiciones de estabilidad en el talud, pero no es suficiente para garantizar la estabilidad en el periodo de retorno del sismo de diseño.

Dado que la amenaza sísmica de la zona es extremadamente alta, si se desea garantizar la estabilidad con el sismo de diseño de 0.28g (80% de la aceleración máxima), es necesario colocar un contrapeso en la pata del talud de gran dimensión. Esta alternativa puede ser muy costosa pero es la única forma de contener todo el volumen de suelo potencialmente inestable. De acuerdo con los cálculos realizados, es necesario poner un contrapeso en la parte inferior que genere una presión de unas 15T/m² para garantizar un factor de seguridad de 1.05 para un sismo de 0.28g. Esta sobrecarga se puede generar colocando un relleno con una altura mínima de 8.0m dejando una berma de 5m en la parte superior. El material que se ponga como relleno de contrapeso deberá garantizar un peso unitario de 2.0Ton/m³ y deberá estar conformado en material granular para permitir el flujo de agua que pueda provenir de la parte baja de la terraza.

En caso de usar material fino, se deberá construir un filtro con material granular en la parte inferior para garantizar que no habrán subpresiones en la base del relleno.

Recomendaciones de drenaje

Entre anclajes se recomienda instalar lloraderos con tubos de PVC de 2" de diámetro, y 1.0m de longitud en toda la cara del talud. Como sistema de drenaje profundo se recomienda la instalación de drenes (tubería PVC perforada de diámetro de 2"A") sub-horizontales, formando al menos 5° con la horizontal. La longitud de los drenes es de 25 m. colocados en una cuadrícula de 10.0m x 10.0m sobre la cara del talud.

Finalmente como sistema de drenaje superficial se recomienda construir en la parte superior de la terraza una cuneta de coronación para bajar las aguas de escorrentía por disipadores y entregarlos finalmente a la Quebrada La Honda".

Adicional a ello, se certificó que el valor comercial de las casas No.1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7, ubicadas en la Manzana D del Conjunto Residencial Panorama del Campo, real y actual es la suma de: MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL PESOS MCTE. (\$1.693.975.000.00).

El 19 de diciembre de 2016, la Administradora del Conjunto Residencial Panorama del Campo, arrió el estudio realizado por el Geógrafo Jhon Alexander León Castillo, denominado "PROPUESTA ALTERNATIVA PARA ESTABILIZACIÓN DE TALUD A PARTIR DE UN MÉTODO MIXTO CONVENCIONAL- BIOINGENIERILES EN EL CONJUNTO RESIDENCIAL

PANORAMA DEL CAMPO", en el que se propone la estabilización de la pata del talud por medio de un gavión en piedra, para brindar soporte y estabilidad al material, acompañado de un proceso de vegetación nativa en las áreas desprovistas⁹. Además, enlistó las siguientes recomendaciones:

"Realizar revegetalización de las áreas desprovistas de vegetación.

Realizar poda selectiva

Realizar un estudio hidrogeológico tendiente a la generación de un modelo hidrogeológico de tipo numérico, a fin de conocer las condiciones reales del flujo subterráneo, la capacidad de almacenamiento, velocidad del flujo subterráneo.

Retirar el área de BBQ de las inmediaciones del talud.

Evitar el parqueo de vehículos en las cercanías del talud, hasta establecer la capacidad de la carga del área."

El 13 de febrero de 2017, el Gerente de la Agencia de Infraestructura del Meta rindió informe técnico, en el que señaló, entre otras cosas, que *"para la estabilización de la ladera se propone la construcción de anclajes activos que confinen la masa deslizante y aumenten el factor de seguridad general de la ladera. Para evaluar esta opción se realizó un análisis de estabilidad considerando anclajes activos cuya longitud se determinó con base en la superficie de falla presentada en la Siguiente. La longitud libre de los anclajes se extendió 3m por detrás de la superficie de falla con el fin de garantizar que el bulbo quede anclado a la masa estable"*; además, manifestó que tales obras tienen un valor aproximado de SIETE MIL MILLONES DE PESOS (7.000.000.000.00). Adicionalmente, refirió que en visitas realizadas se evidenció que existe una filtración de las redes hidrosanitarias del conjunto, que están saturando al terreno, lo que puede ocasionar un deslizamiento y que construir las obras no garantizaría la estabilidad del 100% del talud, pues, también se encuentra saturado y durante la ejecución podría fallar¹⁰.

Mediante memorial radicado el 13 de noviembre de 2018, el apoderado del Departamento del Meta, allegó al trámite incidental, el informe final de asesoría realizado por SIACON INGENIERÍA, que fue contratado con el fin de evaluar las condiciones de estabilidad de la ladera y su afectación sobre las casas del conjunto; en dicho estudio se concluyó que la estabilidad de la

⁹ Folios 249 al 341 del cuaderno No. 5 del incidente de desacato.

¹⁰ Folios 346 al 350 del cuaderno No. 5 del incidente de desacato.

ladera es muy precaria para condiciones estáticas y de sismo, que el talud del costado derecho de la quebrada muestra una aparente estabilidad porque la abundante vegetación reduce los procesos erosivos en la cara del talud y en la parte superior de las edificaciones, sin embargo, se señaló que hay evidencias de desprendimientos en la parte superior de la ladera¹¹.

De lo hasta aquí expuesto y una vez revisado el expediente contentivo del presente incidente de desacato, para esta Sala es evidente la configuración del **elemento objetivo** respecto de la orden dada en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia del 1º de septiembre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, pues, lo cierto es que aún no se han construido “los adecuados, consistentes y suficientes muros de contención en la rivera y orilla de la fuente hídrica “Quebrada La Honda”.”

Empero, pese a lo anterior, en lo referente al **elemento subjetivo** de la sanción por desacato, la Sala anota que, en el *sub examine*, no resulta acreditada la desidia o desinterés de la mandataria sancionada dentro del incumplimiento de la orden impuesta en las sentencias mencionadas, conforme pasa a exponerse:

Sea lo primero resaltar, que los pronunciamientos judiciales cuyo incumplimiento se predica, fueron proferidos en el año 2009 y la señora CLAUDIA MARCELA AMAYA GARCÍA, Gobernadora del Meta, ejerce esa dignidad desde el 1º de enero del 2016, por lo que, aun cuando ya han transcurrido tres años desde su posesión, no puede endilgársele el transcurso del tiempo anterior a su mandato.

Seguidamente, en el presente asunto, no puede pasar inadvertido esta Colegiatura que, las pruebas del incidente de desacato y la inspección judicial que se practicó en sede de Consulta, dan cuenta de la inviabilidad material y financiera de la construcción de los muros de contención que en su momento fueron considerados como apropiados para prevenir una eventual tragedia en la ladera de la Quebrada la Honda que colinda con el Conjunto Panorama del Campo.

¹¹ Folios 134 al 167 del cuaderno de consulta.

Nótese en este sentido, que, sin vislumbrarlo plenamente, se comenzó a aceptar el fenómeno, pues, se contrataron por ambas partes, distintos estudios y consultorías con el propósito de buscar una solución a la problemática cuya protección se ordenó en favor de los derechos colectivos de la comunidad afectada.

La Sala, sin entrar a realizar un nuevo debate o juicio de las decisiones ya adoptadas en el proceso de la referencia, considera que no se puede desconocer que las opciones que se proponen implican una erogación del erario de grandes magnitudes, toda vez que, si se acogiera la formula según la cual resulta viable comprar las viviendas afectadas, según se certificó por parte de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, el valor comercial de las mismas asciende a la suma de MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL PESOS MCTE. (\$1.693.975.000.00); pero, si por el contrario, se optara por la construcción de anclajes para la estabilización de la ladera, como se propuso por la Agencia de Infraestructura del Meta, tales obras tendrían un valor aproximado de SIETE MIL MILLONES DE PESOS MCTE (7.000.000.000.00).

En este preciso punto, aclara la Corporación que si bien la Sección Primera del H. Consejo de Estado ha sostenido que las autoridades obligadas en el cumplimiento del fallo no se pueden excusar en insuficiencias presupuestales para no atender las órdenes judiciales¹², lo cierto es que en el presente caso, el incumplimiento de la orden, según se extrae, no se debe sólo a la no apropiación de recursos para la construcción de los muros de contención, sino a la imposibilidad de orden geológico o inviabilidad en la realización de tal obra, en atención a que como se colige del *"INFORME DE ASESORÍA GEOTÉCNICA PARA LA ESTABILIZACIÓN DEL TALUD DEL COSTADO NORTE EN EL CONJUNTO PANORAMA DEL CAMPO"*, rendido por SAICON INGENIERÍA, la amenaza sísmica de la zona es muy alta, pues, se encuentra muy próxima al sistema de fallas del piedemonte, que constituye la principal amenaza sísmica de todo el borde llanero y gran parte de la zona central del país.

¹² Ver entre otros, Auto del 06 de julio de 2018, radicación No. 52001-23-31-000-2004-01658-03 (AC), Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Sentencia del 06 de julio de 2006, expediente N°AP-68001 2315 000 2002 00489 01. M.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

En igual sentido, obran las observaciones que plasmó el Ingeniero Civil adscrito a la Agencia de Infraestructura del Meta, en el informe técnico rendido, en el que advirtió que *“existe una filtración de las redes hidrosanitarias del conjunto que están saturando el terreno, lo que puede ocasionar un deslizamiento”* y que, además, la construcción de las obras no garantizaría la estabilidad en el talud¹³.

Aunado a lo anterior, según se pudo observar en la diligencia de inspección judicial que se realizó en el Conjunto Residencial Panorama del Campo que colinda con la rivera u orilla de la fuente hídrica “Quebrada La Honda” junto con el registro fotográfico y de video (fol. 183 del cuaderno de consulta), si bien existen obras de mitigación de los riesgos de la ladera del costado izquierdo aguas abajo, es decir, frente a la que colinda con el conjunto, relativamente socavadas por la corriente de la Quebrada La Honda en épocas de lluvia, la magnitud del precipicio que colinda con el conjunto y la escorrentía o filtraciones que se presentan en dicha ladera, hacen inviable la construcción de los muros de contención.

En ese orden de ideas, considera la Sala que no se acredita la responsabilidad subjetiva para el acaecimiento de desacato de la señora CLAUDIA MARCELA AMAYA GARCÍA, en calidad Gobernadora del Meta, es decir renuencia, desidia, desobediencia o negligencia de esta personalidad en cumplir con la construcción de “adecuados, consistentes y suficientes muros de contención en la rivera y orilla de la fuente hídrica “Quebrada La Honda”, ordenados en la providencia del 23 de junio de 2009 y modificada por esta Corporación el 1° de septiembre del mismo año, en atención a que participó en el trámite incidental aduciendo gestiones y diligencias que apuntan a enervar la problemática deprecada; por consiguiente, se revocará el auto de 17 de octubre de 2017, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio.

Sin perjuicio de lo anterior, tras advertirse la imposibilidad en el cumplimiento de la orden emitida en el numeral tercero de la sentencia de calenda 23 de junio de 2009, modificada por esta Corporación el 1° de

¹³ Folios 169 al 173 del cuaderno de consulta.

septiembre del mismo año, resulta procedente exhortar al juzgador de primera instancia, para que en el uso de sus facultades, estudie la viabilidad de modular la orden dada en tanto no puede materializarse, siendo ello imprescindible para el goce efectivo de los derechos colectivos amparados en el presente asunto, dentro de un contexto de participación de las directivas, residentes y afectados del conjunto, pues, no resulta razonable trasladar toda la responsabilidad a las autoridades públicas demandadas frente a unos hechos y unas consecuencias previsibles para los gestores del proceso constructivo del conjunto, para sus residentes que compraron sus casas al borde de un precipicio de entre 50 y 80 de profundidad, bajo la égida del principio de la autonomía contractual¹⁴ y que ahora simple y llanamente reputan inestable y entregan su parte de responsabilidad y de los perjuicios a las instituciones demandadas.

Por lo expuesto, la Sala Cuarta de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Meta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la providencia de 17 de octubre de 2017, por medio de la cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Villavicencio, impuso sanción a la Gobernadora del Meta, CLAUDIA MARCELA AMAYA GARCÍA, por haber incurrido en desacato del numeral tercero de la sentencia de fecha 23 de junio de 2009, modificada por esta Corporación el 1° de septiembre del mismo año, de conformidad con las razones expuestas en el presente proveído.

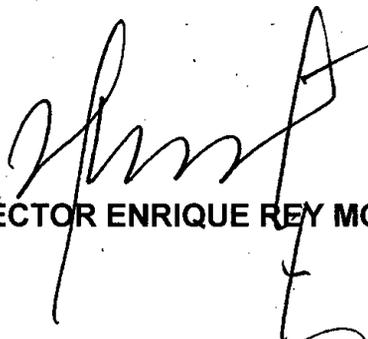
SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, exhortar al funcionario de primer grado, para que en el uso de sus facultades, estudie la viabilidad de modular la orden dada y profiera las decisiones necesarias en el contexto referido.

¹⁴ Artículo 1602 del Código Civil

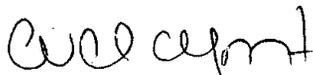
TERCERO: Notificada la presente providencia, regrésese el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiada y aprobada en sesión de la fecha. Acta: 015



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO



NELCY VARGAS TOVAR



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

Salva voto parcial



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

SALVAMENTO DE VOTO PARCIAL

RADICACIÓN: 50 001 33 31 005 2008 00202 03
REFERENCIA: CONSULTA - ACCIÓN POPULAR
ACCIONANTE: PROCURADURÍA 14 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL META Y OTROS
PROVIDENCIA: APROBADA EN SALA DEL 9 DE MAYO DE 2019
M. PONENTE: DR. HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Con el debido respeto, me aparto parcialmente de la decisión mayoritaria de la sala, en tanto exhortó al juez del incidente de desacato, para que hiciera uso de sus facultades y estudiara la viabilidad de modular la orden del ordinal tercero de la sentencia del 1 de septiembre de 2009 y proferiera las decisiones correspondientes, por las siguientes razones:

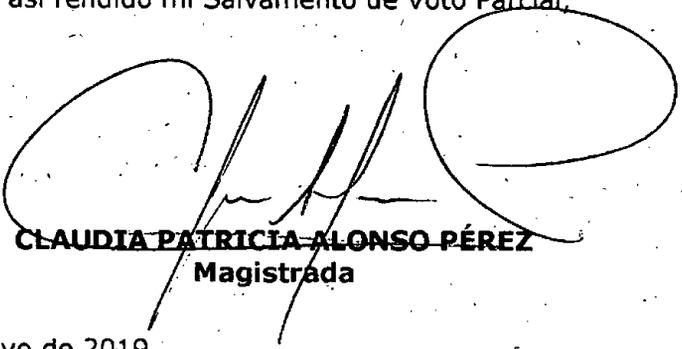
1. En el fallo de tutela proferido por el Consejo de Estado, relacionado con el presente asunto, visible a folios 47 a 54 del cuaderno de consulta, que confirmó el fallo de primera instancia proferido por este tribunal el 17 de agosto de 2017 (fls.450 a 458,C-5), que dejó sin efectos el auto del 28 de febrero de 2017 (fls.354-357, C-5) en el cual no se declaró en desacato a la Gobernadora del Meta; esa Alta corporación señaló frente a la imposibilidad de dar cumplimiento al fallo del 1 de septiembre de 2019, que en estos eventos al juez del incidente de desacato le corresponde adoptar las medidas necesarias y pertinentes para garantizar la protección de los derechos colectivos amparados, dado que, no tomar este tipo de decisiones, implicaría la ineficacia de tal amparo, menoscabando los intereses de los accionantes.
2. En *sub judice*, la juez del incidente de desacato, en el auto consultado, además de declarar en desacato a la Gobernadora del Meta, adoptó las medidas que consideró necesarias para lograr el cumplimiento del fallo del 1 de septiembre de 2019, entre otras, la de ordenar al municipio y al departamento, que a través de sus oficinas de gestión del riesgo, analizaran las diferentes propuestas allegadas para conjurar la problemática que originó la situación objeto de amparo e indicaran la que efectivamente garantizara la estabilidad y seguridad de los accionantes.

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO
Providencia del 9 de mayo de 2019.
MP. HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO
Acción Popular - Consulta
Rad. 50 001 33 33 005 2008 00202 03
Dte: Procuraduría 14 Judicial Ambiental y Agraria
Ddo: Departamento del Meta y otros

3. De tal manera, que a criterio de la suscrita, no resulta procedente exhortar a la juez de incidente de desacato, para que estudie la posibilidad modular la orden del fallo del 1 de septiembre de 2009, habida cuenta que, aquella ya tomó las decisiones que consideró efectivas para dar viabilidad al cumplimiento de la orden del juez popular y así garantizar el goce efectivo de los derechos colectivos amparados.
4. Así las cosas, correspondía en esta oportunidad, verificar si esas medidas adoptadas por la juez del incidente de desacato, eran las necesarias y pertinentes para garantizar el cumplimiento del fallo aludido o en caso de divergencia, complementarlas o, en su defecto, corregirlas; garantizado así los principios de economía, celeridad y eficacia (art.5 L.472/98), que se ven afectados al remitir la diligencias al juez de primer grado, para que nuevamente se pronuncie sobre determinaciones que ya decidió, y que merecen un control detallado del superior, a efectos de salvaguardar los derechos colectivos amparados.

En conclusión, a juicio de la suscrita, si bien era procedente revocar la sanción impuesta a la Gobernadora del Meta en vista de la imposibilidad del cumplimiento del ordinal tercero de fallo del 1 de septiembre de 2009, tal como fue precisado en esa providencia, lo cierto es que la sala en esta oportunidad debió realizar una verificación a las medidas tomadas por la juez del incidente de desacato, en aras de lograr la protección de los derechos colectivos ya amparados mediante providencia ejecutoriada, y no, "exhortar" a la funcionaria judicial de primer grado, a analizar nuevamente una situación que ya quedó plasmada en el auto consultado, dilatando con ello la protección efectiva de los derechos involucrados, especialmente en este caso, en el que se encuentra comprometido el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, sin olvidar el riesgo inminente que amenaza a las familias apostadas alrededor del talud, cuya inestabilidad ha sido ampliamente destacada en los estudios aportados al expediente.

Con todo respeto, dejo así rendido mi Salvamento de Voto Parcial.



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
Magistrada

Villavicencio, 15 de mayo de 2019.

(La providencia definitiva fue recibida en este despacho el día 13 de mayo de 2019).

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO
Providencia del 9 de mayo de 2019.
MP. HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO
Acción Popular - Consulta
Rad. 50 001 33,33 005 2008 00202 03
Dte: Procuraduría 14 Judicial Ambiental y
Agraria
Ddo: Departamento del Meta y otros