



Consejo Superior  
de la Judicatura

## *JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE TUNJA*

Tunja, Ocho (08) de Marzo de dos mil diecisiete (2017)

Referencia: **ACCIÓN POPULAR**  
Demandante: **ULISES BERNAL FLECHAS**  
Demandado: **MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS**  
Radicación: **150013331008200800250 00**

### **I. ANTECEDENTES**

El Señor Ulises Bernal Flechas, presento demanda en acción popular contra el Municipio de Tunja, Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ, Contraloría Municipal de Tunja, Personería Municipal de Tunja, Fiscalía General de la Nación y Consorcio Solarte y Solarte con el fin de que se garantice el derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano y a la seguridad y la prevención de desastres previsibles, previsto en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (ff. 2 a 5).

#### **A. FUNDAMENTOS FÁCTICOS (f. 3 a 5)**

El Despacho los resume así:

- El Plan de Ordenamiento Territorial de Tunja estableció como zona de protección y recuperación forestal un área de alrededor de unas 100 hectáreas las cuales se encuentran ubicadas en la vereda Pirgua sector aeropuerto, Cascada y aledaños.
- En dicha zona se está generando un daño ecológico por medio del uso de maquinaria pesada y motosierras por parte del Consorcio Solarte y Solarte y otros particulares.
- El Concesionario en comento tomo los terrenos ubicados entre la doble calzada y la salida a Toca, inicialmente como depósito de materiales, no obstante el actuar del concesionario se extendió a las cárcavas que se encuentran allí ubicadas, efectuando movimientos de tierra.
- Igualmente, más cerca de la zona del aeropuerto, se está talando de forma indiscriminada el bosque que allí se encuentra sin que el Municipio de Tunja ni CORPOBOYACA tomen acciones al respecto.
- Lo anterior, está causando la destrucción de la fauna y flora del sector además de generar un desequilibrio en el ambiente.

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS  
Radicación: 150013331008200800250 00  
Pág. No. 2

## **B. DERECHO O INTERÉS COLECTIVO AMENAZADO O VULNERADO (f. 2)**

- Goce a un Ambiente Sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.
- El derecho a la Seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

## **C. PRETENSIONES (f. 5)**

### **1. Principales:**

- Amparar el Derecho colectivo vulnerado
- Consecuencialmente, se ordene al Consorcio Solarte y Solarte y a los particulares que están causando vulneración al derecho colectivo que cesen de inmediato con las actividades que se encuentran desempeñando en dicha zona de protección.
- Se ordene también la recuperación inmediata de la zona de protección y el cumplimiento de lo establecido en las normas ambientales y en el POT.
- Igualmente, se disponga la creación de un comité verificación para el cumplimiento del fallo.
- Se condene al pago del incentivo

### **2. Subsidiarias:**

- Si dentro del transcurso de la presente acción se llegare a ejecutar cualquiera de los actos solicitados en las pretensiones principales, se declare que dicha ejecución fue con ocasión a esta acción.
- Consecuencialmente, se condene al pago del incentivo.

## **D. FUNDAMENTOS DE DERECHO (f. 6)**

Fundamenta la demanda en el artículo 38, 95 Núm. 8, 277 Núm. 4, 289, 317 y 361 de la Constitución Política, la Ley 472 de 1998, Ley 99 de 1993, Ley 7 de 1994 [Sic], POT del Municipio de Tunja y demás disposiciones aplicables a la materia.

## **II. TRAMITE PROCESAL**

### **1. DEMANDA, ADMISIÓN Y NOTIFICACIÓN**

Por reparto de fecha 5 de Diciembre de 2008, el conocimiento de la presente demanda correspondió a este Juzgado (f. 19) por lo que mediante auto de fecha diecinueve (19) de Enero de dos mil Nueve (2009) (ff. 21 a 26) lo admitió.

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS  
Radicación: 150013331008200800250 00  
Pág. No. 3

El auto Admisorio fue notificado a la personería de Tunja, a la Contraloría Municipal de Tunja, CORPOBOYACA, Municipio de Tunja, Fiscalía General de la Nación (f. 26v. y 33v).

Mediante auto de fecha 9 de Febrero de 2009, se dispuso la vinculación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy Ministerio de Ambiente (f. 59 a 63) el cual fue notificado según obra a folio 91.

Luego a través de providencia de fecha 4 de Marzo de 2009 visible a folio 227 a 231 se ordenó la vinculación del Departamento de Boyacá, siendo notificado el día 26 de Marzo de ese mismo año (f. 261).

Asimismo, el Consorcio Solarte y Solarte se notificó por aviso (f.393) y llamo en garantía a Seguros Generales Suramericana S.A. y Seguros del Estado S.A., siendo notificadas las anteriores aseguradoras según se observa a folios 25v. y 523 a 524.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **2.1. Corpoboyaca (ff. 83 a 87):**

Su apoderado se opuso al éxito de las pretensiones, argumentando que la Corporación carece de competencia para el licenciamiento del proyecto vial ejecutado por el Consorcio Solarte y Solarte, correspondiendo a la autoridad ambiental que otorgó la licencia, efectuar el control y seguimiento a tales proyectos.

### **2.2. Contraloría Municipal de Tunja (f. 100 a 106):**

Argumento no ser la competente para realizar el seguimiento al instrumento ambiental, el cual fue emitido antes de la entrada en vigencia del Acuerdo Municipal 014 de 2001 mediante el cual se adoptó el POT para el Municipio de Tunja, no obstante, en el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental (EIM) y el Plan de Compensación se debió incluir la prevención, manejo, corrección y mitigación de las afectaciones ambientales que se llegaran a causar.

### **2.3. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy Ministerio de Ambiente:**

Mediante auto de fecha 24 de Marzo de 2010 se tuvo por no contestada la demanda (f. 290)

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS  
Radicación: 150013331008200800250 00  
Pág. No. 4

#### **2.4. Fiscalía General de la Nación (ff. 183 a 186):**

Sostuvo que dentro de las funciones que le son atribuidas al ente acusador, no están las de determinar o adoptar medidas de protección de la denominada zona de recuperación forestal del Municipio de Tunja. Cosa distinta es que se hubiera presentado la configuración de algún punible lo cual es una situación ajena a la acción constitucional que se adelanta.

#### **2.5. Municipio de Tunja (ff. 210 a 216):**

Argumento, que el proyecto ejecutado por el Consorcio Solarte y Solarte, se encuentra licenciado por parte del Ministerio de Ambiente, en tal sentido, es esa autoridad ambiental quien tiene la competencia privativa para suspender o revocar la licencia, además, que el instrumento ambiental fue emitido antes de aprobarse el POT del Municipio de Tunja por parte del Concejo en el año 2001, así las cosas, se tiene que si bien las actividades del proyecto vial pueden ocasionar deterioro al medio ambiente, esto es susceptible de ser mitigado, corregido y compensado.

El ente territorial propuso las excepciones de improcedencia de la acción popular por inexistencia de acciones u omisiones de la entidad pública que conlleven a su responsabilidad, inexistencia de daño contingente y la falta de legitimación en la causa por pasiva.

#### **2.6. Departamento de Boyacá:**

Contesto de manera extemporánea razón por la que en providencia de 3 de Mayo de 2016 (ff. 314 a 317) se tuvo por no contestada.

#### **2.7. Consorcio Solarte y Solarte (ff. 394 a 398):**

Señalo que conforme a visita efectuada por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, no existe evidencia que indique algún grado de responsabilidad por parte del Consorcio Solarte y Solarte en el derribamiento de árboles, destrucción de cárcavas, fauna o flora. Además, si bien, se ha utilizado maquinaria en la zona, esto fue para la recuperación ambiental de la misma.

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS  
Radicación: 150013331008200800250 00  
Pág. No. 5

## **2.8. Seguros Generales Suramericana S.A. - Llamado en Garantía (f. 467 a 480):**

Se opuso a todas y cada una de las pretensiones y además, asume como suyas las razones de defensa esgrimidas por el Consorcio Solarte y Solarte, igualmente, como excepciones al llamamiento propone la sujeción a las condiciones contractuales vigentes al momento de los hechos contenidos en la póliza de seguro de responsabilidad civil, riesgo no cubierto, no configuración del siniestro, imposibilidad de hacer efectivo el seguro ante la ausencia de responsabilidad del demandado, inexistencia de la obligación de indemnizar, deducible pactado, prescripción de la acción derivada del contrato de seguro y la genérica.

## **2.9. Seguros del Estado S.A. - Llamado en Garantía (f. 531 a 545):**

Se opone a los hechos y al éxito de las pretensiones de la demanda. Propone la excepciones de prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguros, inexistencia de amparo para los hechos de la demanda, exclusión del pago de lucro cesante y daño moral, exclusión absoluta, inexistencia de siniestro e inexistencia de la obligación, cláusula de deducible a cargo del asegurado, principio indemnizatorio, inexistencia de amparo para la fecha de los hechos, inexistencia de la obligación contractual frente al consorcio.

## **3. PACTO DE CUMPLIMIENTO (ff. 357 a 358 y 590 a 599)**

El día 15 de Febrero de 2011 se realizó la audiencia de pacto de cumplimiento, con la presencia de la Defensoría del Pueblo, Procuraduría, Contraloría Municipal de Tunja, Personería Municipal de Tunja y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En dicha diligencia se señaló la imposibilidad de notificar al Consorcio Solarte y Solarte, por lo que el Ministerio manifestó facilitar la dirección del mencionado consorcio a fin de surtir el trámite de notificación. Por lo anterior, se ordenó suspender la diligencia.

Así, después de notificar al Consorcio en comento y allegada la contestación de la demanda por parte del mismo, el Juzgado Séptimo Administrativo de Descongestión de Tunja reanudo la audiencia de Pacto de Cumplimiento el día 13 de Septiembre de 2012, la cual se declaró fallida ante la ausencia del actor popular, del Municipio de Tunja, Contraloría Municipal de Tunja, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Departamento de Boyacá y de los llamados en garantía, aunado a que la Fiscalía señalo que no iba a ofrecer fórmula para pacto de cumplimiento.

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS  
Radicación: 150013331008200800250 00  
Pág. No. 6

#### **4. PRUEBAS**

En diligencia adelantada el día trece (13) de Septiembre de dos mil doce (2012) el Juzgado Séptimo Administrativo de Descongestión de Tunja abrió el proceso a pruebas (ff. 590 a 599), decretando las solicitadas por las partes y de oficio por el Despacho.

Precisa el Despacho que en auto de 7 de Abril de 2015 se avoco el conocimiento del presente asunto (f.659).

Así, allegado el material probatorio, este Despacho mediante providencia de 01 de Febrero de 2017, cerro la etapa probatoria y ordeno el traslado para alegar de conclusión (ff. 893).

#### **5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Luego de recaudar el caudal probatorio que fue decretado en la audiencia celebrada el día 13 de septiembre de 2012 por parte del Juzgado Séptimo Administrativo de Descongestión de Tunja, este Despacho en providencia de 1 de Febrero de 2017, dispuso correr traslado para Alegar de Conclusión, término que inicio el día seis (06) de Febrero de 2017 y culmino el día diez (10) de ese mismo mes y año (f. 893), termino dentro del cual se pronunciaron Seguros del Estado S.A., CORPOBOYACA, Contraloría Municipal de Tunja, Consorcio Salarte y Solarte, Municipio de Tunja, Fiscalía General de la Nación, precisando que el actor popular y las demás partes guardaron silencio:

##### **5.1. Parte Accionante:**

Guardo silencio

##### **5.2. Parte accionada:**

###### **5.2.1. Seguros del Estado (Llamado en Garantía) (f. 894 a 897):**

Sostiene que la cobertura otorgada hacia el asegurado, INCO, gira exclusivamente sobre la responsabilidad civil extracontractual que le sea imputada por la ejecución del contrato referido y que de ninguna manera obedecen a declaratoria de acciones populares o tutela de derechos colectivos, ni el incumplimiento de normas ambientales, como erróneamente se pretende. Por esta razón y por definición legal, para los hechos de la acción, Seguros del Estado S.A no extendió cobertura hacia el INCO por lo que solicito al Despacho abstenerse de proferir condena en contra de la Aseguradora.

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS  
Radicación: 1500133310082008  
Pág. No. 7

#### **5.2.2. Corpoboyaca (ff. 898 a 899):**

Adujo su apoderada que conforme a las disposiciones legales que regulan la materia, delimitan claramente que la competencia en torno al otorgamiento de licencia ambiental en el caso concreto recae sobre la ANLA, por lo que la Corporación no tiene injerencia en las decisiones adoptadas dentro del instrumento ambiental que fue otorgado dentro del proyecto efectuado por el Consorcio Solarte y Solarte.

#### **5.2.3. Contraloría Municipal de Tunja (ff. 900 a 902):**

Señalo que de acuerdo con el material probatorio obrante en el expediente, el otorgamiento de la licencia ambiental, por autoridad competente según los lineamientos exigidos en la ley, supone el cumplimiento de las normas ambientales, por lo que el Consorcio Solarte y Solarte, en su momento, debió haber realizado el pago de las tasas ambientales correspondientes y comprometerse con lo consignado en el respectivo instrumento ambiental, el cual debió tener como fin la corrección, mitigación y compensación de la posible afectación ambiental.

#### **5.2.4. Consorcio Solarte y Solarte (ff. 903 a 906):**

Afirmo que las pruebas recaudadas en el expediente demuestran contundentemente que el Consorcio ejecuta el proyecto vial Briceño-Sogamoso de acuerdo con la legislación ambiental aplicable y al plan de manejo ambiental que fue aprobado, además que según las visitas efectuadas por las diferentes autoridades, demuestran que carecen de veracidad las dicciones efectuadas por el actor popular.

#### **5.2.5. Municipio de Tunja (ff. 907 a 909):**

Sostiene el ente territorial, que de la lectura del expediente se puede extraer que se presenta ausencia probatoria para demostrar la existencia de algún daño ambiental en la zona indicada por el actor, que dicho sea de paso, no está delimitada; además, el municipio tampoco otorgo el instrumento ambiental sobre el proyecto vial en cuestión y por lo tanto no se puede inferir que haya afectado derecho colectivo alguno.

#### **5.2.6. Fiscalía General de la Nación (ff. 920):**

Indica que legal o funcionalmente a la entidad no le corresponde controlar o regular el cumplimiento de las normas urbanísticas (f.912) que como bien lo señala el mismo actor popular es una función del ejecutivo, cosa diferente es que de las circunstancias

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS  
Radicación: 1500133310082008-0250 00  
Pág. No. 8

narradas en la acción popular se pudiera desprender la comisión de algún punible lo cual no es de resorte del presente asunto.

### **5.2.7. Departamento de Boyacá (ff. 842 a 848):**

La causa de los daños presuntamente generados a los derechos colectivos invocados, no puede ser atribuida al ente territorial, toda vez que no tiene competencia constitucional, legal y mucho menos ambiental. Sumado a que los encargados del control, preservación y defensa del ambiente no es competencia del Departamento.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **1. PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde al Despacho establecer si el Municipio de Tunja, Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ, Contraloría Municipal de Tunja, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento de Boyacá y el Consorcio Solarte y Solarte, amenazan o vulneran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, previsto en el Artículo 4 de la ley 472 de 1998, con ocasión a la ejecución de las actividades del proyecto vial Briceño-Tunja-Sogamoso, en la zona que se encuentra ubicada en la vereda Pirgua sector aeropuerto, Cascada y alrededores, del Municipio de Tunja.

Como problema jurídico subsidiario se buscara determinar cuál es el valor probatorio de las fotografías y como opera la carga de la prueba en materia de acciones populares.

### **2. DE LAS ACCIONES POPULARES Y LOS DERECHOS COLECTIVOS:**

El inciso segundo, del artículo 2 de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispuso que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9 ibidem, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

Así, las acciones populares, son medios procesales de carácter preventivo, reparativo,

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS  
Radicación: 1500133310082008  
Pág. No. 9

correctivo o restitutorio<sup>1</sup>, que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de particulares **que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos amparados por el ordenamiento jurídico**. Su objeto, entonces, no es otro que la protección de aquellos derechos que la Constitución y la Ley han reconocido de manera indivisible y global a la comunidad en cuanto cuerpo social titular de unos intereses merecedores de protección, los cuales apuntan al buen funcionamiento de la sociedad y la realización del orden jurídico, político, económico y social justo que aspira implantar la Norma Fundamental.

Según ha señalado la jurisprudencia administrativa<sup>2</sup>, se tienen que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes:

- a) Una acción u omisión de la parte demandada
- b) **Un daño contingente, peligro, amenaza**, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana.
- c) La relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses

Ahora bien, respecto a los Derechos Colectivos, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo los ha conceptuado de la siguiente manera:

*"Los derechos en cuestión propenden por la satisfacción de necesidades de tipo colectivo y social, y se diseminan entre los miembros de grupos humanos determinados, quienes los ejercen de manera idéntica, uniforme y compartida. Por su naturaleza e importancia, requieren un reconocimiento en la nueva Carta que fomente la solidaridad entre los habitantes del territorio nacional para la defensa de vitales intereses de carácter colectivo y que propicie la creación de instrumentos jurídicos para su protección". (Gaceta Constitucional, lunes 15 de abril de 1991, páginas 21 a 25). **Son, por tanto, derechos colectivos todos los que proveen a la defensa de intereses inestimables de carácter supra individual, reconocidos en provecho de la comunidad, para asegurar su estabilidad y prosperidad"** (Negritas del Despacho)<sup>3</sup>.*

Ahora bien, aunque el artículo 88 de la Constitución y el artículo 4 de la ley 472 de 1998, hayan mencionado algunos intereses o derechos colectivos, tal enumeración no es taxativa, pues la ley o los tratados internacionales pueden calificar como tales otros intereses similares a los contenidos en el artículo 88 de la Carta<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> C.E. 1, 15 May. 2014, e2010-00609-01AP, G. Vargas

<sup>2</sup> C.E. 1, 4 Feb. 2016, e2012-00268-01AP, G. Vargas

<sup>3</sup> C.E. 5, 27 Sep. 2002, e2001-0432-02, R. Medina

<sup>4</sup> Art. 4 Inc. Final, Art. 4, Ley 472 de 1998

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA y OTROS  
Radicación: 150013331008200800250 00  
Pág. No. 10

En resumen, las Acciones Populares tienen como finalidad la protección de los Derechos e Intereses Colectivos, cuando éstos resulten **amenazados** o vulnerados, exista peligro o agravio **o un daño contingente**<sup>5</sup> atribuible a la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas, para lo cual debe tenerse en cuenta el carácter eminentemente altruista de este tipo de acciones, pues dicha protección busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico que de forma rápida y sencilla logre la protección de los derechos que se encuentren amenazados o vulnerados.

### 3. DE LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS EN LA DEMANDA:

#### 3.1 DEL DERECHO COLECTIVO AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO:

El literal J del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 señala:

*"Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:  
j) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias"*

El medio ambiente desde el punto de vista Constitucional, hace alusión a aspectos como el manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible y la **calidad de vida del hombre como parte de ese mundo natural**<sup>6</sup>.

Ahora bien, como derecho, además de contar con varias dimensiones, busca establecer la correcta relación entre los distintos elementos que lo componen con el fin de conservarlo.

Frente a la **positivización** del goce del medio ambiente sano en nuestro país, el Despacho hace alusión a lo dispuesto por el Consejo de Estado en sentencia de

---

<sup>5</sup> La procedencia de la acción popular para hacer cesar la amenaza o daño contingente responde a la naturaleza preventiva que le es propia: "Ahora bien, otra característica **esencial** de las **acciones populares** es su naturaleza **preventiva**, lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, **sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca**, en razón de los fines públicos que las inspiran. Desde su remoto origen en el derecho romano, fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño" C. Const., T-466/2003, A. Beltrán.

<sup>6</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera - Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Sentencia de quince (15) de mayo de dos mil ocho (2008), Radicación número: 05001-23-31-000-2005-00920-01(AP), Actor: María Luisa Cataño De Monsalve y Otros, Demandado: Municipio de Medellín, Referencia: Apelación Sentencia. Acción Popular.

Referencia: ACCIÓN POPULAR.  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS  
Radicación: 150013331008200800250.00  
Pág. No. 11

veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014)<sup>7</sup>, en donde se señaló que su origen se remonta a la expedición del Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974)<sup>8</sup>.

Posteriormente, expresó dicha Corporación, que el cambio determinante se produjo con la promulgación de la Constitución Política de 1991, normatividad que dispuso en sus artículos 79 y 80 lo siguiente:

**"Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.**

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines."*

**"Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.**

**Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.**

*Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas" (Negrillas del Despacho)*

Así, las disposiciones en cita, no solo reconocieron el derecho que tienen las personas a gozar de un ambiente sano, sino la obligación del Estado de proteger y conservar la diversidad e integridad del medio ambiente y de los recursos naturales; sin olvidar, el deber de las autoridades de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

En tal sentido, atendiendo los parámetros establecidos en los artículos 8º, 79, 80 y 95 numeral 8º de la Constitución, entre muchas otras normas superiores, se determinan los derechos y deberes generales que deben regir una correcta relación entre todas las personas y el medio ambiente.

En dichas disposiciones se determina que todos los habitantes del territorio colombiano deben gozar un ambiente sano, al igual que se estipula la obligación de velar por su "conservación" y "prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados".

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, sentencia de veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014), Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), Actor: Gustavo Moya Ángel y Otros, Demandado: Empresa de Energía de Bogotá y Otros.

<sup>8</sup> Decreto 2811 de 1974 artículo 7: Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano.

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS  
Radicación: 150013331008200800250 00  
Pág. No. 12

Frente al tema, la Jurisprudencia Contencioso Administrativa señaló, que el medio ambiente en Colombia se encuentra protegido por la denominada "Constitución Ecológica", la cual se encuentra conformada por un conjunto de disposiciones superiores que establecen los parámetros sobre los cuales se debe regular las relaciones entre la sociedad y la naturaleza:

*"(...) El medio ambiente hace parte de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado la **Constitución Ecológica, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.**"<sup>9</sup> (...) (Negrillas del Despacho)*

Expresó la Alta Corporación en dicho pronunciamiento, que el aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar el **desarrollo sostenible** de que trata el artículo 80 de la Carta Política, consiste en la exigencia de utilizarlos *dentro de determinados parámetros, de forma que se garantice su uso racional, preservándolos en beneficio de las generaciones futuras.*<sup>10</sup> (Negrillas del Despacho).

Finalmente, el derecho al medio ambiente sano, según el Consejo de Estado, cuenta con varias dimensiones como, (I) derecho fundamental, (II) derecho - deber, (III) de objetivo social y (IV) de deber del Estado; los cuales define de la siguiente manera:

*"(...)En ese orden de ideas, resulta lógico que dicho derecho cuente con varias dimensiones, toda vez que ostenta la calidad de i) derecho fundamental (**por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud**); ii) de derecho-deber (**todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo**); iii) de objetivo social (**conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras**) y, iv) de deber del Estado (**conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar**)...<sup>11</sup> (...) (Negrillas del Despacho)*

<sup>9</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera - Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso, sentencia de doce (12) de febrero de dos mil quince (2015), Radicación número: 85001-23-31-001-2012-00044-00(AP), Actor: Sonia Shirley Bernal Sánchez y Nora Liliana Saavedra Arias, Demandado: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otro

<sup>10</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera - Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso, sentencia de doce (12) de febrero de dos mil quince (2015), Radicación número: 85001-23-31-001-2012-00044-00(AP), Actor: Sonia Shirley Bernal Sánchez y Nora Liliana Saavedra Arias, Demandado: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otro.

<sup>11</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, sentencia de veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014), Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), Actor: Gustavo Moya Ángel y Otros, Demandado: Empresa de Energía de Bogotá y Otros.

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS  
Radicación: 1500133310082008-00571-00  
Pág. No. 13

Tales parámetros permiten concluir que el ambiente sano no sólo es considerado como un asunto de interés general, sino como un derecho de rango constitucional del que son titulares todos los seres vivos, incluidas las futuras generaciones, en conexidad con ese inexcusable deber del Estado de garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, precavando cualquier injerencia nociva que atente contra su salud.

### **3.2 DEL DERECHO COLECTIVO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE:**

El derecho colectivo a la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente se encuentra comprendido en el concepto de orden público, siendo en este sentido objeto de amparo o defensa en sede de acción popular, por mandato constitucional y legal (literal I del artículo 4, Ley 472 de 1998), en la medida que se llegue a demostrar su vulneración, siempre que, acorde con las competencias del ente estatal demandado, se demuestre el incumplimiento a la obligación de garantizar la seguridad pública y las condiciones mínimas que permitan el desarrollo de una vida en sociedad.

En torno al tema, el Consejo de Estado manifestó que: *"La seguridad pública es uno de los elementos que tradicionalmente se identifican como constitutivo del orden público y, por lo tanto, como uno de los objetos a proteger por parte del poder de policía. En la doctrina se le delimita como ausencia de riesgos de accidentes, como la prevención de accidentes de diversos tipos y de flagelos humanos y naturales. v.g. incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, etc, lo mismo que como la prevención de atentados contra la seguridad del Estado. Por lo anotado, y por su expresa inclusión en el artículo 4º de la ley 472 de 1998, es claro que la seguridad pública es un derecho colectivo, y como tal comporta el interés de todas las personas residentes en Colombia por que se remuevan todas las circunstancias que amenacen o vulneren este derecho"*<sup>12</sup>

De igual forma, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha expresado el alcance del derecho colectivo a la seguridad pública, expresando:

*"...la seguridad pública es un derecho colectivo cuyo contenido general implica, entre otros aspectos, la prevención de accidentes naturales y de desgracias humanas.*

*Al respecto esta Corporación ha sostenido:*

---

<sup>12</sup> C. E. 1, Rad. Ap-055, 13/07/2000, C.P.: J. Polo

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y CIROS  
Radicación: 150013331008200800350 00  
Pág. No. 14

*"De modo que la seguridad pública habla de las condiciones objetivas necesarias para que todas las personas puedan ejercer y disfrutar de tales derechos con ausencia de riesgos o amenazas por parte de agentes externos a la misma persona y controlables o previsibles por el Estado, tales como el tránsito automotor, las actividades delincuenciales, el estado de las vías públicas, etc.*

*(...) "Para desplegar, entonces, las actividades pertinentes y viables tendientes a su efectividad no es necesario, entonces, que se presenten hechos atentatorios de los derechos asociados a la misma, cuya violación es justamente el resultado material o concreto de la vulneración al interés colectivo de la seguridad pública. Basta con que se presenten situaciones que propicien los hechos o conductos que puedan lesionar tales derechos para que se le considere amenazado y sea procedente reclamar su especial protección, mediante el mecanismo de las acciones populares, dado que éstas se pueden ejercer para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, así como la vulneración o el agravio sobre los derechos colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible."<sup>13</sup>*

Bajo tal panorama, la protección que se predice del derecho colectivo a la seguridad pública y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, ostenta una naturaleza principalmente preventiva, en la medida en que la sola amenaza del mismo o la configuración de circunstancias fácticas de las que se predique su posible afectación permite invocar su amparo, a fin de precaver situaciones concretas de material violación.

#### **4. DEL VALOR PROBATORIO DE LAS FOTOGRAFÍAS:**

La fotografía es un medio probatorio documental de carácter representativo, que muestra un hecho distinto a él mismo, el cual emerge del documento sin que tenga que hacerse un ejercicio de interpretación exhaustiva de su contenido. Esto, según la sentencia T-269 de 2012 significa que *la representación debe ser inmediata, pues si a simple vista la fotografía muestra una variedad de hechos posibles, ella formará parte de la prueba indiciaria, ya que está contenida en la mente de aquél (el intérprete), y no en el objeto que la documenta"*

La fotografía es un medio que el juez está en la obligación de valorar dentro del conjunto probatorio, siguiendo las reglas de la sana crítica. Por ser un documento, se determinará si es privado o tiene las connotaciones para ser asumido como público y se verificará su autenticidad y genuinidad, conforme a la preceptiva correspondiente.

Las fotografías por sí solas no acreditan que la imagen capturada corresponda a los hechos que pretenden probarse a través de ellas debiendo tener certeza de la fecha y lugar en que se tomó la imagen, correspondiéndole al juez efectuar su cotejo con

---

<sup>13</sup> *Ibidem*

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA / OTROS  
Radicación: 15001333100820080750 00  
Pág. No. 15

testimonios, documentos u otros medios probatorios. El Consejo de Estado ha sostenido:

*"Las fotografías o películas de personas, cosas, predios, etc., sirven para probar el estado de hecho que existía en el momento de ser tomadas, de acuerdo con la libre crítica que de ellas haga el juez; pero como es posible preparar el hecho fotográfico o filmado, es indispensable establecer su autenticidad mediante la confesión de la parte contraria o de testigos presentes en aquel instante o que hayan formado parte de la escena captada o intervenido en el desarrollo posterior del negativo o por el examen del negativo por peritos o por un conjunto fehaciente de indicios; cumplido este requisito, como documentos privados auténticos, pueden llegar a constituir plena prueba de hechos que no requieran por ley un medio diferente; si falta, tendrá un valor relativo libremente valorable por el juez, según la credibilidad que le merezcan y de acuerdo con su contenido, las circunstancias que pudieron ser obtenidas y sus relaciones con las demás pruebas... También son un valioso auxiliar de la prueba testimonial, cuando el testigo reconoce en la fotografía a la persona de la cual habla o el lugar o la cosa que dice haber conocido; en estos casos, el testimonio adquiere mayor verosimilitud."<sup>14</sup>*

En este orden de ideas, el valor probatorio de las fotografías no depende únicamente de su autenticidad formal, sino de la posibilidad de establecer si la imagen representa la realidad de los hechos que se deducen o atribuyen, y no otros diferentes, posiblemente variados por el tiempo, el lugar o el cambio de posición, lo que, como se indicó, obliga al juzgador a valerse de otros medios probatorios y a apreciar razonadamente el conjunto.

##### **5. DE LA CARGA DE LA PRUEBA EN MATERIA DE ACCIONES POPULARES:**

Sea lo primero manifestar que en materia de acciones populares la carga de la prueba la tiene el actor; así las cosas, el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 dispone lo siguiente:

*"ARTICULO 30. CARGA DE LA PRUEBA. La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.*

*En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos".*

De lo antes transcrito, se entiende que le corresponde al actor probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o la

<sup>14</sup> C.E. 3, Rad.760012331000200202791 01, 26 Feb. 2015, C.P.: H. Andrade

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS  
Radicación: 150013331008200800250 00  
Pág. No. 16

vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se pretende con la acción.

Es evidente que no basta con indicar que determinados hechos violan los derechos e intereses colectivos para que se tenga por cierta su afectación o vulneración; el demandante tiene la carga procesal de demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones.

Sobre la carga de la prueba en acciones populares, el Consejo de Estado ha señalado que:

*"La procedencia de la acción popular se sujeta a que, de los hechos de la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos. (...) La obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito es el último que requiere que la acción u omisión sea probada por el actor, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente a proteger y la normalización de una situación que pueda ser protegida con la expedición de la sentencia producto de la acción popular"<sup>15</sup>*

En tal sentido, la acción popular tiene un papel preventivo de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba.

## **6. DEL ANALISIS PROBATORIO Y CASO CONCRETO:**

En el presente caso el actor popular expresa que se vulnera el derecho colectivo, al goce de un ambiente sano y a la seguridad y prevención de desastres previsibles, debido a:

- El entonces Plan de Ordenamiento Territorial de Tunja estableció unas 100 hectáreas ubicadas en la vereda Pirgua sector aeropuerto, Cascada y aledaños como de protección y recuperación forestal.

---

<sup>15</sup> C.E. 1, e. 50001-23-31-000-2004-00643-01(AP), 30 Jun. 2011, C.P.: M. Velilla

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS  
Radicación: 150013331008200803250 00  
Pág. No. 17

- En dicha zona se está generando un daño ecológico por medio del uso de maquinaria pesada y motosierras por parte del Consorcio Solarte y Solarte y otros particulares.
- Igualmente, más cerca de tal zona, se está talando de forma indiscriminada el bosque que allí se encuentra sin que se tomen acciones al respecto.

Por consiguiente, procede el Despacho a realizar el análisis del causal probatorio, para establecer si en el presente caso se encuentran **amenazados o vulnerados** los derechos colectivos invocados en la demanda de la siguiente manera:

Respecto de la zona aludida por el actor popular, encuentra el Despacho que no está determinada, limitándose el actor a ser alusión a 100 hectáreas ubicadas en la vereda Pirgua sector aeropuerto, Cascada y aledaños, las cuales están catalogadas como zona de protección y recuperación forestal (ZAPRF), por lo que si bien de la lectura del Acuerdo 14 de 2001, que corresponde al POT vigente para la época de los hechos, se definió en su artículo 227 que las ZAPRF son áreas boscosas silvestres que por su naturaleza bien sea de orden biológico, genético, estético, sociocultural o económico, ameritan ser protegidas y requieren que en ellas se adelanten obras biomecánicas de recuperación forestal, no está probado en el expediente que la zona a la que se refiere el actor goce de esas características.

Igualmente, de la lectura del causal probatorio, se puede establecer que la zona a la que estaría haciendo referencia el actor popular y en la que efectúa obras el Consorcio Solarte y Solarte (CSS), es el trayecto 12 del proyecto vial "Briceño - Tunja - Sogamoso" (BTS), según lo indica el Ministerio de Ambiente: *"Dado que el lugar no ha sido identificado de manera precisa, es importante aclarar que este Ministerio presume que el sector mencionado dentro de la acción popular interpuesta por el señor ULISES BERNAL FLECHAS, de acuerdo con el proyecto licenciado por este Ministerio mediante la resolución arriba anotada, corresponde al trayecto No 12" (f.251).*

En torno a dicho sector, Corpoboyaca señaló que corresponde a zonas de inundabilidad, además las características del área en comento no corresponden a una ZAPRF, así señaló:

*"El 13 de Julio de 2000 mediante Resolución No 0708 el MINISTERIO DE AMBIENTE otorgó Licencia Ambiental (...) En dicho acto administrativo se establece que la Subdirección de Licencias Ambientales del MINISTERIO DE AMBIENTE emitió Concepto Técnico No 228 de 7 de Julio de 2000 mediante el cual se declara que desde el punto de vista técnico-ambiental se considera viable otorgar Licencia Ambiental al INSTITUTO NACIONAL DE VIAS para el*

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS  
Radicación: 150013331008200800250 00  
Pág. No. 18

proyecto Rehabilitación y construcción de la Segunda Calzada carretera Briceño-Tunja-Sogamoso, bajo las siguientes motivaciones de relevancia:

- Que la construcción del proyecto comprende la variante Tocancipa-Gachancipa: Km 16 variante puente de Boyacá-Duitama: 25 Km, variante Paipa-Duitama 23 Km construcción de 104 Km. En seguida calzada y rehabilitación de 182 Km.
- Que el área de influencia del proyecto presenta intervención antrópica predominando una actividad económica y de uso del suelo actividades agropecuarias e industriales.
- Que el área de estudio NO presenta zonas protegidas por la legislación ambiental tales como parques nacionales, santuario de fauna y flora, reservas forestales, áreas de designación especial y/o distritos de manejo especial
- **Que los posibles impactos ambientales fueron analizados de acuerdo con las metodologías disponibles para tal fin cumplimiento con los objetivos planteados de lo cual se tiene que si bien las actividades del proyecto pueden ocasionar deterioro al medio ambiente, estos son susceptibles de ser mitigados, corregidos o compensados (...)**
- **Que se autoriza el uso, aprovechamiento y afectación de recursos naturales renovables** (Aguas Superficiales, vertimientos líquidos, emisiones atmosféricas, **aprovechamiento forestal**, residuos sólidos, disposición final de material sobrante, de acuerdo con la información e inventarios presentados en el estudio de impacto ambiental. (...)

Con relación a lo anterior y para un mejor detalle sobre las características y condiciones ambientales de la zona de influencia directa a ser intervenida por el proyecto para la **Variante Tunja**, se tienen de manera puntual las siguientes consideraciones descriptivas del medio físico biótico actual.

**De igual manera, al corresponder a una zona en donde se evidencian procesos antrópicos en donde predominan actualmente como cobertura vegetal los pastos naturales y cultivos transitorios mezclados con individuos de tipo arbóreo y arbustivo asilados asociados como cercas vivas y como pequeñas plantaciones de especies introducidas de carácter comercial sobre suelos mal drenados que se convierten en zonas de inundación dada la morfología del terreno. Para un mejor detalle se presenta una muestra fotográfica de la situación actual de la Variante Tunja sobre los sectores que de acuerdo con la zonificación ambiental del Plan de Ordenamiento Territorial se encuentran catalogadas como áreas de consolidación [sic] de humedales y herbazales (...)**

Una vez efectuado el anterior análisis y bajo la consideración expuesta por la Veeduría Ciudadana Ambiental, se concluye de la evaluación técnico ambiental del área de influencia directa o ser ocupada por la variante Tunja que se intervendrán áreas altamente modificadas. Por lo tanto, teniendo en cuenta que en la medida en que se incorporen estrategias de prevención y manejo durante el desarrollo de los trabajos, se propiciará el control adecuado de los efectos de la obra sobre el ambiente y la comunidad de manera que se limiten, controlen y prevengan posibles desequilibrios o impactos inherentes sobre el medio con la ejecución del Plan de Manejo Ambiental, estableciendo programas específicos de protección de rondas, manejo del paisaje natural y conservación escénica, cuidado del material de descapote, reforestaciones, revegetalizaciones y restauraciones ecológicas puntuales, establecimiento de cercas vivas y barreras vegetales visuales y sonoras, empradización de taludes de corte y relleno, separadores viales y zonas de disposición final de materiales o canteras en proceso de abandono o restauración, entre otras las cuales se encuentran establecidas en el PLAN DE MANEJO AMBIENTAL del proyecto el cual será acogido por la Licencia Ambiental que llegue a otorgar el MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL previa evaluación de la información suministrada por el CONSORCIO SOLARTE SOLARTE como ejecutor del

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS  
Radicación: 150013331008200800250 00  
Pág. No. 19

*proyecto y los conceptos de evaluación frente al uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables" (Negrillas del Despacho) (ff. 869 a 880)*

Se refuerza lo anterior con lo indicado en la Tutela 2007-0149, la cual se interpuso en contra del CSS por las **actividades desplegadas en el citado proyecto vial**, siendo fallada dicha acción por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Tunja el día 21 de Marzo de 2007, con ponencia de la Magistrada María Julia Figueredo, confirmada por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, resaltándose del *Ad quo* lo que sigue:

*"Cumplida diligencia de inspección judicial ordenada de oficio por el Tribunal se estableció que el sitio de la intersección Soraca, no es una zona de recarga, que allí no existen humedales, sino son zonas de acumulación de las aguas recogidas por gravedad de los lotes vecinos dada la topografía del terreno, así como de acumulación de aguas de desecho, por la ausencia de acueducto y alcantarillado en el sector. En dicho sector no reside el petente, ni tiene inmuebles, se trata de un sector despoblado siendo perímetro urbano" (f. 370 Anexo 2)*

Ahora bien, centrados en el proyecto vial adelantado por el CSS, se observa que a través de la Resolución 0708 de julio de 2000, el entonces Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgó licencia ambiental al INSTITUTO NACIONAL DE VIAS - INVIAS, amparada en el Estudio de Impacto Ambiental, para llevar a cabo la ejecución del proyecto denominado *"Rehabilitación y Construcción de la segunda calzada carretera Briceño- Tunja-Sogamoso"*, en los departamentos de Cundinamarca y Boyacá.

Posteriormente, a través de la Resolución No. 0658 del 16 de junio de 2003, el Ministerio en comento autorizó la cesión de los derechos y obligaciones de la Licencia Ambiental que se concedió al INVIAS en la Resolución 0708 de 2000 al CONSORCIO SOLARTE SOLARTE, habida cuenta a través del Contrato 077 de 2002, le fue otorgado a dicho consorcio la concesión del mencionado proyecto vial.

Igualmente, se observa que la licencia ambiental que fue otorgada a través de la Resolución 708 de 2000, ha tenido diferentes modificaciones a través de las Resoluciones 1500 de 2005, 2468 de 2006, 232 de 2007 y 798 de 2008 (f. 685v CD).

En cuanto al seguimiento de las actividades emprendidas por el CSS, en virtud de los mencionados actos administrativos y que corresponde al expediente ambiental 1384, indicó el Ministerio de Ambiente que:

*"Ahora bien, como se muestra a continuación, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ha realizado de manera permanente, los procesos de seguimiento ambiental a la ejecución de los diferentes componentes y obligaciones adquiridas por el beneficiario de la Licencia, en el marco de la ejecución del proyecto que se tramita en el expediente 1384: (i) Mediante el Auto 548 de junio 10 de 2004, que acogió el concepto técnico No 105 de febrero 17 de*

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS  
Radicación: 150013331008200800250 00  
Pág. No. 20

2004, se declararon cumplidas unas obligaciones y se efectuaron unos requerimientos (ii) Mediante el Auto 1293 de diciembre 14 de 2004, que acogió el concepto técnico No 913 de noviembre 22 de 2004, este Ministerio efectuó requerimientos al Consorcio Solarte y Solarte (iii) Mediante Auto 984 de junio 14 de 2005, que acogió el concepto técnico No 666 de abril 5 de 2005, este Ministerio declaró cumplidas unas obligaciones y se reiteraron unas obligaciones (iv) Mediante Auto 1136 de julio 8 de 2005, este Ministerio acogió el concepto técnico 656 de abril 5 de 2005 y planteó unos requerimientos concernientes a actividades de revegetalización, compensación Forestal y manejo paisajístico del proyecto (v) Mediante Auto 1713 de septiembre 27 de 2005, se acogió el concepto técnico 1601 de septiembre 6 de 2005, se declararon cumplidas una obligaciones y se tomaron otras determinaciones, que para el caso, en su Artículo tercero, este Ministerio solicitó al CONSORCIO SOLARTE Y SOLARTE que ejecutara las obras referentes a la propuesta de amoblamiento urbano que corresponden al Trayecto 12 (Variante Tunja), siendo éstas las siguientes: paraderos (2), implementación de kits SOS, para la atención de emergencias, una cicloruta y una Berma de 1.8 m. (vi) Mediante el Auto No. 1347 de julio 19 de 2006, se acogió el concepto técnico 958 de junio de 2006 y se efectuaron unos requerimientos" (f.252)

Igualmente, estudiados los autos 1136 de 2005, 3377 de 2007, 1347 de 2008, 2513 de 2009 y 257 de 2010 que obran en el CD visible a folio 685 vuelto del expediente y el auto 3462 de 2011 (Anexo 3), observa el Despacho, que si bien se efectuaron diferentes requerimientos al Consorcio Solarte y Solarte respecto al proyecto vial en cuestión, no se evidencian observaciones en dichos autos que tengan relación con las actividades señaladas en los hechos objeto de la presente acción, como lo son la tala de árboles o la indebida disposición de residuos o vertimientos en el tramo 12 del proyecto, además se resalta lo indicado en el auto 2513 de 2009, así:

"3.1.2. Sector Cárcavas de la variante Tunja, Trayecto 12: Conforme en la información reportada en el numeral 2.2.1.2 del presente concepto y a las fotografías No 16 a 19, el Consorcio Solarte y Solarte ha venido utilizando el relleno del sitio denominado Cárcavas de Tunja, para la disposición de los materiales sobrantes de la construcción de la vía, **evidenciándose el cumplimiento de los programas y proyectos establecidos en el Plan de Manejo Ambiental**. No obstante, el Consorcio debe ejecutar las actividades relacionadas con la empedradización y revegetalización del terreno las cuales se realizaran una vez se termine la conformación del terreno. (...) Por lo anterior, este Ministerio considera que el Consorcio Solarte y Solarte hasta el momento ha dado cumplimiento a lo establecido en el PMA y aprobado mediante Resolución 708 de 2000, para el sector Cárcavas y La Variante Tunja, Trayecto 12.

3.1.3. Deforestación en el sector contiguo al Aeropuerto de Tunja: Según información contenida en el numeral 2.2.1.3 del presente concepto, y de acuerdo a lo observado en el campo y a lo evidenciado en las fotografías No 20 a 22; **no se comprobó responsabilidad de parte del Consorcio Solarte y Solarte por la tala de unos árboles de pino en este sector**, tampoco se identificaron obras o actividades que hagan parte del proyecto vial.

3.1.4. Área de inundación sector La Cascada, Trayecto 12 Variante Tunja: Según la información consignada en el numeral 2.2.1.4. del presente concepto y lo evidenciado en las fotografías No 23 a 29, a pesar de que la vía constituye una barrera para el libre paso de las aguas, **este impacto fue subsanado mediante la construcción de estructuras hidráulicas que permiten su libre tránsito cumpliendo con lo estipulado en el Plan de Manejo Ambiental (...)** (Negrillas del Despacho) (f. 685 v CD)

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS  
Radicación: 150013331008200800250 00  
Pág. No. 21

Refuerzo de lo anterior, es que los Conceptos Técnicos No 228 de 2000, 656 de 2005, 958 de 2006, 1066 y 2069 de 2009 visibles en el folio 685 CD del cuaderno principal y el Concepto Técnico 1496 de 2011 visible en el anexo 3, señalan una situación contraria a la indicada por el actor en su escrito de demanda, sumado a que no se hace ninguna observación al CSS respecto del componente biótico del Trayecto 12 del proyecto vial en cuestión.

Ahora bien, respecto de las fotografías obrantes a folios 8 a 18 y 68 a 74 del expediente, arrimadas por el actor popular, estas no ofrecen claridad en torno a la existencia de alguna afectación o amenaza a los derechos colectivos invocados ya que, atendiendo la postura asumida por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, no ofrecen certeza sobre la persona que las realizó, ni de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que fueron tomadas y que permitan determinar su valor probatorio, además que no obran en el expediente otros medios de prueba que permitan establecer su autenticidad.

Además, no se puede soslayar que aunque el instrumento ambiental otorgado fue emitido mucho antes de ser expedido el Acuerdo 014 de 2001 (POT vigente para la época de los hechos), la licencia tuvo en cuenta las metodologías disponibles para tal fin, por lo que se previó la mitigación, corrección o compensación ante el deterioro al medio ambiente derivado de la actividad del concesionario, además, sea dicho de paso que solo hasta el Decreto 1728 de 2002, el cual derogo el entonces decreto 1753 de 1994, que reglamentaba lo concerniente a las licencias ambientales, se dispuso en su artículo 11 la necesidad de compatibilizar la licencia ambiental con los usos de suelos definidos en el POT, prescripción que se reiteró en el artículo, 2.2.2.3.4.3. del Decreto 1076 de 2015 Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Así las cosas, del material probatorio arrimado al expediente, se concluye que no hay una afectación o amenaza a los derechos colectivos invocados, sumado a que el actor popular no cumplió con su carga probatoria, pues las pruebas allegadas con su escrito de demanda (fotografías) no dan convicción de la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos, habida cuenta para llevar al juez a un convencimiento de los supuestos alegados, debe tenerse un sustento inequívoco, lo cual no ocurrió en el presente caso, razón por la cual se negaran las suplicas de la demanda.

## **7. SOBRE EL PAGO DEL INCENTIVO:**

Teniendo en cuenta que el artículo 1 de la Ley 1425 de 2010, dispuso eliminar del ordenamiento los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, no existe fundamento

Referencia: ACCIÓN POPULAR  
Demandante: ULISES BERNAL FLECHAS  
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS  
Radicación: 150013331008200800250 00  
Pág. No. 22

jurídico para ordenar el pago del Incentivo solicitado por el actor popular en el escrito de demanda.

#### IV. DECISIÓN

En razón y mérito de lo expuesto, el **Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley;

#### RESUELVE

**PRIMERO: NEGAR** la protección de los derechos colectivos al Goce de un Ambiente Sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias y a la Seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NIEGUESE** el incentivo al actor por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: ENVÍESE** una copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para los efectos previstos en el artículo 80 de la ley 473 de 1998.

**CUARTO: EJECUTORIADA** esta providencia y previas constancias del caso **archivase el expediente.**

#### NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

  
**GLORIA CARMENZA PAEZ PALACIOS**  
JUEZ