



Juzgado Décimo Administrativo Oral de Tunja

Tunja, 24 OCT 2018

Radicación : 1500013331009 2008 00038 00
Demandante : BEYER ERNESTO GORDILLO ALFONSO
Demandado : DEPARTAMENTO DE BOYACÁ Y OTROS
Incidente : JUAN DIEGO MORALES CALDERON (ex alcalde M. Páez), JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA (ex gobernador Boyacá), JOSE RICARDO LOPEZ DULCEY (Director de Corpoboyaca), MIGUEL ARTURO RODRIGUEZ MONROY y OMAR LIZARAZO GOYENECHÉ (ex directores de Corpoboyaca), CARLOS ANDRES AMAYA (Gobernador de Boyacá) y DUMAR FABIAN LOZANO VARGAS (Alcalde del M. de Páez)
Acción : POPULAR - INCIDENTE

Procede el Juzgado a decidir lo que corresponda respecto al incidente de desacato de la referencia, conforme a lo siguiente:

EL INCIDENTE

Mediante providencia de 7 de diciembre de 2016 (fl. 404 y 405 C4), y luego que el Tribunal Administrativo de Boyacá con auto de 8 de septiembre del mismo año (fls. 370 al 372 C4), declaró la nulidad de lo actuado en el incidente de desacato a partir del auto de 28 de enero de 2016, este Despacho procedió a abrir incidente de desacato en contra de: Juan Diego Morales Calderón (ex alcalde M/pio de Páez), Juan Carlos Granados Becerra (exgobernador de Boyacá), José Ricardo López Dulcey (Director de Corpoboyaca), Miguel Arturo Rodríguez Monroy y Omar Lizarazo Goyeneche (exdirectores de Corpoboyaca); Carlos Andrés Amaya (Gobernador de Boyacá) y Dumar Fabián Lozano Vargas (Alcalde del M/pio de Páez).

DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS

Mediante Sentencia de fecha diez (10) de febrero de 2011, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Tunja (fls. 1 al 15 C 3), se ordenó:

“PRIMERO: Declarar probadas las excepciones de “Falta de Legitimación en la causa por pasiva”, propuesta por el INVIAS, “Falta de integración del litis consorcio necesario” propuesta por el Departamento de Boyacá y declarar no probadas las excepciones de “Falta de legitimación en la causa por pasiva”, propuesta por Departamento de Boyacá; “Improcedencia de la acción popular” propuesta por el municipio de Páez y “Falta de legitimación en la causa por pasiva” propuesta por Corpoboyaca.

TERCERO: Ordenar al Municipio de Páez y al Departamento de Boyacá, a través de sus representantes legales, cada una en un 50%, realicen los trámites presupuestales pertinentes tendientes a que se trasladen y/o adicionen recursos con el fin de que se ejecuten obras de prevención que a corto plazo impidan el deslizamiento del talud y la ocurrencia de un desastre en las veredas Ceibal y Agua Blanca del Municipio de Páez, para lo cual deberán ceñirse a los parámetros técnicos dados por la Corporación Autónoma Regional de Chivor-CORPOCHIVOR (fls. 319-326)

La adición y/o traslado presupuestal deberá realizarse en el término máximo de tres (3) meses y deberá tener en cuenta todas las medidas que estime indispensables con el fin de garantizar la ejecución de los recursos suficientes para las obras. Vencido el plazo anterior y en el plazo máximo de seis (6) meses se adelantará el proceso pre-contractual y contractual tendiente a seleccionar el contratista que adelante la obra, para lo cual el Municipio y/o el Departamento tomarán y adoptarán todas las medidas administrativas, contractuales y post contractuales que le permita verificar la ejecución idónea y eficaz de la obra y garantizar la calidad y oportunidad de la misma. Vencido el plazo anterior y en el plazo máximo de cinco (5) meses se culminará la ejecución de la obra.

CUARTO: Ordenar al municipio de Páez, que en forma inmediata a la ejecutoria de esta providencia, adelante la reubicación de los habitantes de los inmuebles correspondientes a Jorge Caballero y Vicente Aguirre. Conjuntamente con el Comité Local de Atención y Prevención de Desastres, el Municipio deberá adoptar e implementar en forma permanente un plan de monitoreo y de prevención del riesgo en que se encuentran los habitantes de las veredas Ceibal y Aguablanca del Municipio de Páez, ante la contingencia de un eventual deslizamiento.

QUINTO: Ordenar al Municipio de Páez, a través de su representante legal, realizar los trámites presupuestales pertinentes tendientes a que se trasladen y/o adicionen recursos con el fin de que se ejecuten obras de reparación de la Escuela de la vereda Yapompo del Municipio de Páez, para lo cual deberán ceñirse a los parámetros técnicos dados por el Comité Regional para la prevención y atención de desastres CREPAD (fls. 265-267)

La adición y/o traslado presupuestal deberá realizarse en el término máximo de tres (3) meses y deberá tener en cuenta todas las medidas que estime indispensables con el fin de garantizar la ejecución de los recursos suficientes para la(s) obra(s). Vencido el plazo anterior y en el plazo máximo de seis (6) meses se adelantará el proceso pre-contractual y contractual tendiente a seleccionar el contratista que adelante la obra, para lo cual el Municipio tomará y adoptará todas las medidas administrativas, contractuales y post contractuales que le permita verificar la ejecución idónea y eficaz de la obra y garantizar la calidad y oportunidad de la misma. Vencido el plazo anterior y en el plazo máximo de cinco (5) meses se culminará la ejecución de la obra.

De la misma forma deberá adoptar e implementar en forma permanente un plan de monitoreo y de prevención del riesgo en que se encuentra la comunidad educativa de la Escuela de la vereda Yapompo del Municipio de Páez.

SEXTO: Ordenar a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá-CORPOBOYACA adelante un programa de revegetalización y de prevención de la reforestación en la zona ubicada entre la vía que del municipio de Páez, conduce al de Sabanalarga-Casanare, la quebrada agua blanca y el Río Upía, que garantice la recuperación vegetal en las veredas Ceibal y Agua Blanca del Municipio de Páez. De la misma forma, adelantará un programa de revegetalización y recuperación del talud en la parte frontal de la Escuela Yapompo del Municipio de Páez, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, para lo cual deberán ceñirse a los parámetros técnicos dados por el Comité Regional para la prevención y atención de desastres CREPAD (fls. 265-267)

SEPTIMO: Nieganse las demás pretensiones de la demanda

(...)"

Esta sentencia fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en providencia fechada el diez (10) de agosto de 2011, salvo unas expresiones (fls. 16 al 21), de la siguiente manera:

"PRIMERO.- Confirmar la sentencia de fecha diez (10) de febrero de dos mil once (2011), proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, salvo las expresiones "y que el Municipio de Páez y Corpoboyacá han vulnerado el Derecho Colectivo a la defensa de bienes de uso público", contenidas en los numerales segundo y quinto de la sentencia.

SEGUNDO.- Modificar el numeral segundo de la sentencia, el cual quedará así: Declarar que el Municipio de Páez, Corpoboyacá y el Departamento de Boyacá han vulnerado los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

TERCERO.- Adicional al numeral tercero de la sentencia, el siguiente aparte: Previo a la realización de los trámites de carácter presupuestal y contractual, si aún no lo hubieren hecho, y dentro de un plazo no mayor a cuatro (4) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, el Departamento de Boyacá y el Municipio de Páez, deberán efectuar los estudios técnicos que permitan determinar las obras a ejecutar.

CUARTO.- Poner en conocimiento del Departamento de Boyacá, CORPOBOYACA y el Municipio de Páez, el informe de visita técnica efectuado por el Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres (fls. 265-267) y el acta de reunión del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres (fls. 288-291)
(...)"

TRAMITE PROCESAL

Mediante auto del 07 de diciembre de 2016, el Despacho dispuso abrir incidente de desacato en contra de: Juan Diego Morales Calderón (exalcalde M/pio de Páez), Juan Carlos Granados Becerra (ex gobernador de Boyacá), José Ricardo López Dulcey (Director de Corpoboyaca), Miguel Arturo Rodríguez Monroy y Omar Lizarazo Goyeneche (exdirectores de Corpoboyaca); Carlos Andrés Amaya (Gobernador de Boyacá) y Dumar Fabián Lozano Vargas (Alcalde del M/pio de Páez), ordenando su notificación personal. No se ordenó la notificación del Alcalde de Páez, el Gobernador de Boyacá, al ex Gobernador de Boyacá Juan Carlos Granados Becerra y al exalcalde de Páez, Juan Diego Morales Calderón, en tanto ya conocían la existencia del trámite incidental. De igual forma, se indicó que se tendría en cuenta sus intervenciones, sin perjuicio de que desearan agregar razones en su defensa, para lo que se les otorgó un término de 10 días. (fls. 404-405)

CONTESTACIÓN DE LOS INCIDENTADOS

- Departamento de Boyacá, (fls. 22 al 28 C 4).

Indican que tanto el Departamento como el Municipio vienen adelantando las obras necesarias para solucionar la situación presentada en los sectores El Ceibal y Agua Blanca atendiendo las órdenes impartidas en Primera y Segunda Instancia, realizando los estudios que arrojaron una serie de recomendaciones que frente a las relacionadas obras se vienen ejecutando y las que proyecta el Departamento, las cuales deben ajustarse a los procedimientos contractuales y a las recomendaciones dadas por la UPTC con respecto a la reforestación de los sitios el Ceibal y Agua Blanca que conforme al fallo deben coordinarse con Corpoboyacá a efectos de elaborar el plan de reforestación.

Que la actual administración viene asumiendo con seriedad el seguimiento constante de las actuaciones administrativas (contractuales), por ello señalan que allegan en medio magnético el proyecto que se encuentra en revisión en Planeación Departamental.

En cuanto al desacato manifiestan que en cuanto al alcance de la figura del desacato, la jurisprudencia tiene determinado que es preciso establecer no solo si materialmente se presenta un incumplimiento de la orden judicial (factor objetivo), sino que además es preciso verificar si está acreditada la negligencia o renuencia de la autoridad (factor subjetivo), por lo que no es posible presumir la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento. La procedencia de la sanción por desacato consagrada en el artículo 41 de la ley 472 de 1998 exige comprobar que efectivamente y sin justificación válida, se incurrió en rebeldía contra el fallo.

Concluyen que no se configuró el segundo presupuesto (subjetivo) requerido para que haya lugar a la sanción por desacato, en tanto no solo se acreditó que emprendió las acciones necesarias para dar cumplimiento a las decisiones de protección de los derechos colectivos, sino que además se han presentado dificultades de orden técnico que se mitigaron (aprobación del proyecto).

Además de lo anterior, el Departamento de Boyacá ha presentado los siguientes informes:

- o Visita técnica a la Vereda el Ceibal del municipio de Páez, el 23 de julio de 2015 de la OAPD y la Secretaría Jurídica. Con el fin de conceptuar acerca de la situación de la Vereda el Ceibal donde se presentan eventos de remoción en masa. Indican que el deslizamiento se localiza en la finca de los señores Gordillo. *"(...) Se puede observar que existe en desarrollo eventos de remoción en masa tales como: Reptación en la parte alta ocasionada por el manejo inadecuado del agua y la acción de las pisadas del Ganado Vacuno que allí se cría. El material constitutivo del suelo que residual de origen lutítico el cual al entrar en contacto con el agua hace que este pierda cohesión y sea lavado generando flujo de lodos que se observan a lo largo de toda la zona, desde la parte alta hasta el río. La longitud desde la parte alta al río se estimó en 1600 metros. Toda la zona ha sido sometida a deforestación la cual acelera el proceso (...)"* Citan la ley 1523 de 2012, en la que el artículo 2º, dispone que la responsabilidad de la gestión del riesgo es de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano, así como que los habitantes del territorio nacional actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes acatarán lo dispuesto por las autoridades. (86-87 C4)
- o Informe de 26 de abril de 2016, en el que señalan que el 31 de marzo, la Oficina de Prevención y Atención de Desastres (OPAD) realizó visita técnica ajustándose al concepto técnico emitido por la UPTC, en el denominado *"Estudio Diagnóstico y formulación de las medidas necesarias para la recuperación del sector la Laguna, Vereda Aguablanca del Municipio de Páez Departamento de Boyacá"*. Realizaron visita a la finca Arbolito de propiedad del señor Alonso Moreno de Gordillo, ubicada en la Vereda el Ceibal del municipio de Páez.

De igual forma se informaron las gestiones adelantadas hasta ese momento para la "CONSTRUCCION DE UN MURO DE CONTENCIÓN EN LA VIA QUE DEL CASCO

URBANO COMUNICA CON LA INSPECCION DE LA URURIA, SECTOR BUENA VISTA MUNICIPIO DE PAEZ, DEPARTAMENTO DE BOYACA", donde la última actuación fue encontrarse elaborando estudios previos y proceso de obtención de CDP. Folios 124-131 C4. Se anexó:

- ✓ Comunicación de la OPAD Boyacá, en la que indican que la UPTC ha entregado los estudios pertinentes para poder dar alcance al cumplimiento del fallo y se deberán utilizar como concepto técnico por el OPAD. También informan la visita técnica que se realizó el 12 de abril de 2016 con el fin de verificar la zona de riesgo y las probabilidades de ejecución de obra. (fls. 126-127 C4)
- ✓ Informe de visitas de campo realizada el 31 de marzo de 2016. Visita de inspección ocular vereda el Ceibal del Municipio de Páez –Acción Popular 2008-0038- (fl. 128-129 C 4)
- ✓ Certificado registro BPPID (modificación) "CONSTRUCCION DE UN MURO DE CONTENCIÓN EN LA VIA QUE DEL CASCO URBANO COMUNICA CON LA INSPECCION DE LA URURIA, SECTOR BUENAVISTA MUNICIPIO DE PAEZ, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ" (fl. 130-131 C4)
- Concepto técnico emitido por la oficina para la prevención y atención de desastres OPAD, en relación con la viabilidad de dar o no aplicación al capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, respecto de los inmuebles ubicados en la vereda el Ceibal del M. de Páez, así como el informe de las gestiones adelantadas por dicha sectorial para el cabal cumplimiento de los fallos dentro de la acción popular. Señalan que la Gobernación de Boyacá suscribió contrato interadministrativo con la UPTC y se llevó a cabo el estudio denominado "ESTUDIO DE DIAGNÓSTICO Y FORMULACION DE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA LA RECUPERACION DEL SECTOR LA LAGUNA, VEREDA AGUABLANCA DEL MUNICIPIO DE PAEZ, DEPARTAMENTO DE BOYACA, CONTRATO INTERADMINISTRATIVO GOBERNACION DE BOYACA- UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA", en el que resaltan el numeral 8º "PLAN DE REFORESTACION". (fl. 177 al 207 C4)
- Informe de la Secretaría de Infraestructura del Departamento, acerca del estado del proceso precontractual para la contratación y ejecución del proyecto de construcción del muro del Municipio de Páez. (fl. 208 C4)
- Cronograma de trabajo a desarrollar para el cumplimiento de la acción popular – construcción muro de contención Municipio de Páez. (fl. 218-219 C4)
- Informe de actividades. Hablan del proyecto "CONSTRUCCION DE UN MURO EN LA VIA QUE DEL CASCO URBANO COMUNICA CON LA INSPECCION DE LA URURIA, SECTOR BUENA VISTA MUNICIPIO DE PAEZ, DEPARTAMENTO DE

BOYACA", donde a ese momento, se indicó que el 31 de agosto de 2016, se publicó el informe preliminar de evaluación de las ofertas, con dos propuestas presentadas, donde una se señaló "no habilitado" y la otra "rechazado", con término de tres días (hasta el 5 de septiembre) para presentar observaciones y/o subsanar requisitos.

En relación con la Vereda el **Ceibal**:

El Departamento acogió los parámetros técnicos dados por CORPOCHIVOR, en el informe de 10 de agosto de 2010.

El 31 de marzo de 2016, la Dirección Departamental de Gestión del Riesgo realizó visita técnica a la vereda el Ceibal Finca Arbolito de propiedad de Marco Antonio Gordillo y Concepción Alfonso Moreno de Gordillo, donde describen el fenómeno ocurrido.

El 3 de agosto de 2016, el Departamento por medio de la Dirección de Riesgos y Atención de Desastres, citó reunión conjunta con los demás demandados para determinar las acciones a ejecutar respecto de la vereda el Ceibal, toda vez que en varias oportunidades se ha solicitado a Corpoboyacá adelantar la revegetalización de la zona, no obstante la entidad ambiental informa que requiere por parte de la Gobernación de Boyacá la ejecución de obras que permitan estabilizar el terreno, y que el informe final elaborado por la UPTC no contiene información completa que le permita establecer áreas específicas, coordenadas, entre otros.

El día 2 de agosto de 2016, se lleva a cabo nueva reunión con el propósito anterior. La autoridad ambiental informó que en visita realizada a la vereda el Ceibal, los propietarios de los predios se niegan a permitir cualquier tipo de intervención tendiente a la estabilización del terreno, alegando que se trata de bienes privados en los cuales no permitirán la injerencia de ningún tipo de recomendación del tipo de siembras que deben realizar, y que además, de ser así, solicitan la siembra de madera aprovechable.

Se adquirieron los siguientes compromisos:

Municipio de Páez: acompañamiento a la zona dando coordenadas exactas del área que se va a intervenir. Investigar quiénes son los dueños de los predios para esclarecer que el terreno no esté englobado y si realmente las personas que están viviendo allí son los propietarios.

Departamento de Boyacá: La Oficina de Gestión de Riesgo realizará visita al terreno el 16 de agosto para rendir concepto técnico, determinar la zona y las acciones a seguir, para ser entregado a Corpoboyacá el día 18. Secretaria de infraestructura: levantamiento topográfico del terreno.

Corpoboyacá: visita el 22 de agosto e indicará acerca del permiso de los propietarios para realizar la reforestación.

24 de agosto de 2016. Nueva reunión entre los demandados y la Dirección de Riesgos presentó informe técnico de visita a la vereda El Ceibal, indicando que existen grandes diferencias del estado real de la zona frente al concepto técnico emitido por Corpochivor.

La visita se llevó a cabo en la Finca El Arbolito de propiedad de Marco Antonio Gordillo y Concepción Alfonso, en una extensión de 150 hectáreas. Deslizamiento de grandes proporciones, aproximadamente 1 hectárea. Finca del señor Luis Moreno, extensión de 80 hectáreas. Indica el estudio que la vereda ha sido afectada por la deforestación con el fin de hacer potreros para ganadería, actividad que genera deterioro en el suelo.

Indican que en atención a la real magnitud del terreno a intervenir y al deslizamiento presente en la zona, el cual dista del área calculada por CORPOCHIVOR, cualquier tipo de obra que se ejecute para detener el talud es ineficaz, no solo desde el punto de vista del estado del terreno, también en cuanto a la accesibilidad al mismo y además desde el punto de vista económico, ya que cualquier inversión de recursos para la construcción de obras que contengan el deslizamiento a más de ser elevada, sería inocua, lo cual constituiría detrimento patrimonial. Por ello la Dirección de Riesgos ha establecido como medidas de mitigación en la zona objeto de la problemática "obras de tipo biomecánico (revegetalización y reforestación), y parar la acción antrópica mediante prácticas agropecuarias amigables con el suelo y el medio ambiente"

El Departamento ha gestionado dos proyectos: 1. "AUNAR ESFUERZOS ENTRE EL DEPARTAMENTO DE BOYACA Y LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA, (ESCUELAS DE INGENIERIA GEOLOGICA PARA EL ESTUDIO DE DIAGNÓSTICO, CAUSAS, CLASIFICACION, MECANISMOS DE FALLA, ÁREA AFECTADA, GRADO DE AMENAZA Y FORMULACION DE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA LA RECUPERACION DEL SECTOR LA LAGUNA (SIC) MUNICIPIO DE PAEZ DEPARTAMENTO DE BOYACÁ" por un valor de \$187.012.505, cuyo producto fue INFORME FINAL de agosto de 2014. Como resultado de ese estudio, proyecto: 2. "CONSTRUCCION DE UN MURO EN LA VIA QUE DEL CASCO URBANO COMUNICA CON LA INSPECCION DE LA URURIA, SECTOR BUENAVISTA MUNICIPIO DE PAEZ, DEPARTAMENTO DE BOYACA" a la fecha de ese informe, contaba con publicación en el SECOP I de los documentos del proceso de contratación bajo la modalidad de selección abreviada. (Fls. 274-288 C4)

o Informe técnico de la visita a las veredas el Ceibal y Agua Blanca, municipio de Páez (fls. 289 al 296 C 4)

- Informe visita de campo, municipio de Páez de 30 de abril de 2013. Objeto de la visita: sentencia juzgado 9 veredas Ceibal y Agua Blanca. (fls. 297 C4)
- Informe de visitas de campo, municipio de Páez de 23 de julio de 2015. Objeto de la visita de inspección para viabilizar fallo de acción popular vereda el Ceiba del Municipio de Páez. (fl. 298-300 C 4)
- Informe de visitas de campo, de 31 de marzo de 2016. Objeto de la visita: visita inspección ocular vereda Ceibal del Municipio de Páez, acción popular 2008-0038. (fl. 301-303 C4)
- Acta comité reunión conjunta cumplimiento fallo acción popular 2008-00038, vereda el Ceibal, 12 de agosto 2016. (fl. 304-306 C4)
- Acta comité reunión conjunta cumplimiento fallo acción popular 2008-00038, vereda el Ceibal, 24 de agosto 2016. (fl. 307-309 C4)
- Informe visitas de campo, municipio Páez de 16 y 17 de agosto de 2016. Objeto visita: Informe sobre inestabilidad del terreno en la vereda Ceibal. (fl. 310-317 C4)
- Pantallazos Secop I, tramite contratación construcción muro Municipio de Páez. (fl. 318-319 C4)
- Planos N° 1 y 2 (fl. 320 C4)
- CD. Selección abreviada (fl. 321 C4)
- Informe selección abreviada SA GB-007/2016 "CONSTRUCCION DE UN MURO EN LA VIA QUE DEL CASCO URBANO COMUNICA CON LA INSPECCION DE LA URURIA, SECTOR BUENAVISTA MUNICIPIO DE PAEZ. (fls. 376 -379)
- Informe actividades ejecutadas por el Departamento de Boyacá para cumplimiento de los fallos judiciales. (fls 406-421 C4)
- Comunicación remitida por CORPOCHIVOR, a través del cual ratifican los informes emitidos por visita realizada los días 02 y 03 de julio de 2010 a las veredas El Ceibal y Agua Blanca; además señalan que si el Juzgado requiere un nuevo concepto técnico de la zona afectada, se designará nuevo equipo para realizar la visita y conceptuar sobre las condiciones actuales, toda vez que el municipio de Páez, no corresponde a su jurisdicción. (fl. 425 y 440 C4)
- Reunión de Corpoboyacá con la comunidad de la Vereda Ceibal. (fls. 441- 444 C4)
- Reunión de Corpoboyacá con la comunidad de la Vereda Aguablanca. (fls. 445-448 C4)
- Informe de las visitas realizadas el día 26 de octubre de 2016 a las Veredas El Ceibal y Aguablanca. (fls. 449-453 C4)
- Informe relacionado con el proceso contractual de construcción del muro de contención en el Municipio de Páez. (fl. 454 al 462 C4)
- Informe del trámite adelantado para contratar la CONSTRUCCION DE UN MURO DE CONTENCIÓN EN LA VIA QUE EL CASCO URBANO COMUNICA CON LA INSPECCION DE LA URURIA, SECTOR BUENAVISTA, MUNICIPIO DE PAEZ DEPARTAMENTO DE BOYACA, indicando que a 31 de enero de 2017, se realizó evaluación de las propuestas presentadas dentro del proceso de contratación.

Ninguna de las dos propuestas presentadas cumplió con los requisitos. (fls. 496-498 C4)

- o Informe solicitado en auto de 8 de junio de 2017 (1-147 C5), en el cual se relacionan las actividades desplegadas por el Departamento en virtud de las ordenes emitidas en los fallos: **a)** En la administración de Juan Carlos Granados Becerra, se ejecutó contrato interadministrativo cuyo objeto fue "AUNAR ESFUERZOS ENTRE EL DEPARTAMENTO DE BOYACA Y LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA PARA EL ESTUDIO DE DIAGNÓSTICO, CAUSAS, CLASIFICACION, MECANISMOS DE FALLA, AREA AFECTADA, GRADO DE AMENAZA Y FORMULACION DE LA MEDIDAD (SIC) NECESARIAS PARA LA RECUPERACION DEL SECTOR LA LAGUNA (SIC) MUNICIPIO DE PAEZ DEPARTAMENTO DE BOYACÁ" por un valor de \$187.012.505. Con base en las recomendaciones del estudio: **b)** Proyecto para la "CONSTRUCCION DE UN MURO DE CONTENCIÓN DE LA URURIA SECTOR BUENA VISTA MUNICIPIO DE PAEZ, DEPARTAMENTO DE BOYACA", el cual durante la administración del Gobernador CARLOS AMAYA fue sometido a ajustes. **c)** 11 de julio de 2016, publicación en el Secop (selección abreviada) con el numero SA-GB-007/2016, el cual se declaró desierto; 15 de diciembre de 2016 se publicó por segunda vez y se declaró desierto; 21 de febrero de 2016 se publicó por tercera vez, y fue suspendido el 15 de marzo de 2017; 23 de mayo de 2017 se solicitó CDP con el mismo objeto; 12 de junio de 2017 devolución del proyecto con observaciones a la secretaria de Infraestructura; 13 de junio de 2017 se presentaron las correcciones a la Dirección de Contratación.

VEREDA EL CEIBAL. Se acogió el concepto de CORPOCHIVOR (informe técnico de 10 de agosto de 2010) y en la zona se han realizado visitas técnicas, levantamientos topográficos, emitido conceptos técnicos de las condiciones de la zona (desarrollados por los ingenieros geólogos de la OPAD), determinando que la magnitud del terreno afectado dista del informe de CORPOCHIVOR según el cual la zona afectada corresponde a una hectárea, cuando la afectación real se presenta en más de 200 hectáreas solo en esa vereda, de las cuales la familia GORDILLO es propietaria de 150 hectáreas. **a)** 12 de abril de 2013, visita a Aguablanca y el Ceibal. **b)** 23 de julio de 2015, visita de campo: se observó que se presentan eventos de remoción en masa: readaptación en la parte alta ocasionada por el manejo inadecuado del agua y la acción de pisadas de ganado vacuno; el material constitutivo del suelo residual de origen lutítico al entrar en contacto con el agua hace que pierda cohesión y sea lavado, generando flujo de lodos, desde la zona alta hasta el río, estimado en 1600 metros; la zona ha sido sometida a deforestación la cual acelera el proceso. **c)** 31 de marzo de 2016, nueva visita por parte de la Dirección Departamental de Gestión del Riesgo, finca Arbolito de propiedad de Marco Antonio Gordillo y Concepción Alfonso Moreno de Gordillo, donde se relata el movimiento en masa y los problemas de deslizamiento; además se indica que hacia la parte baja hay probabilidad de socavación de la Quebrada Agua Blanca, que puede estar

inciendiando en los movimientos en masa. La OPAD acoge concepto técnico de la UPTC en el numeral 8º del informe final, el cual establece los lineamientos para el programa de reforestación y revegetalización y así lo informó a CORPOBOYACÁ, por ser la entidad que debe determinar las zonas y el tipo de especies nativas a utilizar en el programa. **c)** 3 de agosto de 2016 reunión conjunta con el Municipio de Páez y CORPOBOYACA. La entidad ambiental informó que requiere por parte de la Gobernación de Boyacá la ejecución de obras para estabilizar el terreno, y el informe final de la UPTC no contiene información completa que le permita establecer áreas específicas. **d)** 12 de agosto de 2016 nueva reunión conjunta: la autoridad ambiental informó que en visita realizada a la Vereda el Ceibal los propietarios de los predios se niegan a permitir cualquier tipo de intervención tendiente a la estabilización del terreno, alegando que se trata de bienes privados en los cuales no permitirán injerencia de ningún tipo ni recomendación del tipo de siembras que se deben realizar, y que además de ser así solicitan siembra de madera aprovechable. **e)** 24 de agosto de 2016, nueva visita, en la que se indican los argumentos ya informados precedentemente, y se reitera que en atención a la real magnitud del terreno a intervenir y al deslizamiento presente en la zona, el cual dista mucho del área calculada por Corpochivor, cualquier tipo de obra que es ejecute para detener el talud es inofensiva, no solo desde el punto de vista del estado del terreno, también en cuanto a la accesibilidad del mismo y desde el punto de vista económico, ya que cualquier inversión de recursos para la construcción de obras que contengan el deslizamiento a más de ser elevada sería inocua, lo que constituiría detrimento patrimonial.

Ante esto la Dirección de Riesgos del Departamento (OPAD) estableció como obras de mitigación "obras de tipo biomecánico (revegetalización y reforestación) y parar la acción antrópica mediante prácticas agropecuarias amigables con el suelo y el medio ambiente" se necesita determinar cuanta área quedará reforestada y cuanta para pastoreo y si la actividad debe cesar para que la actividad pecuaria no genere inestabilidad.

El terreno posee drenajes naturales que deben mantenerse y la excavación de nuevos drenajes sobre suelos y rocas susceptibles al agua, constituirían nuevos focos de erosión. El fenómeno presente se acelera por la acción de los propietarios que con la tala de bosques nativos y el uso inadecuado del suelo como por ejemplo la ganadería y el pastoreo han contribuido al aumento del deslizamiento y al deterioro de la zona. Secretaría de Infraestructura realizó levantamiento topográfico, el cual reposa en el plenario con dos planos. **f)** 11 octubre de 2016 mesa técnica en la que se acordó realizar una nueva visita para la obtención de permisos de la comunidad y exponer las obras de plantación que se pretenden realizar. **g)** 26 de octubre de 2016 visita de campo, la comunidad solicita acciones que no se enmarcan en las órdenes de la acción popular. No fue posible obtener los permisos de los propietarios del

inmueble de la familia Gordillo, por temas de sucesión, siendo indispensables para poder intervenir la zona objeto de la problemática. En la Vereda Agua Blanca, se contó con la receptividad y apoyo de la comunidad.

- Informe presentado el 30 de agosto de 2018 (folios 310 al 426 C6). Se suscribió contrato N° 1821 del 7 de septiembre de 2017 "CONSTRUCCION DE UN MURO DE CONTENCIÓN EN LA VIA QUE DEL CASCO URBANO COMUNICA CON LA INSPECCION DE LA URURIA, SECTOR BUENAVISTA, MUNICIPIO DE PÁEZ, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ".

Proceso que comenzó desde el 21 de febrero de 2017 con la publicación en SECOP I de los documentos del proceso de selección bajo la modalidad de selección abreviada N° SA-GB-01-2017. El 23 de junio de 2017 se revocó el proceso de selección abreviada en virtud a la actualización de precios unitarios, siendo publicada nuevamente el 27 de junio de 2017. Fue adjudicado el 24 de agosto de 2017 al Consorcio Páez 07 por valor de \$301.653.227. Plazo de ejecución de dos (2) meses, acta de inicio de 20 de noviembre de 2017. Tiene un contrato adicional por un valor de \$150.753.009.16 para un total de \$452.406.236.16. Con fecha de terminación el 17 de julio de 2018.

También suscribieron el contrato N° 121 de 2017, cuyo objeto es: "INTERVENTORIA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, JURÍDICA, CONTABLE Y AMBIENTAL AL PROYECTO DENOMINADO CONSTRUCCION DE UN MURO DE CONTENCIÓN EN LA VIA QUE DEL CASCO URBANO COMUNICA CON LA INSPECCION DE LA URURÍA, SECTOR BUENAVISTA, MUNICIPIO DE PÁEZ, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ EN CUMPLIMIENTO DE LA META DE MANTENER 1000 KILÓMETROS DE LA RED VIAL DEL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ"

Concluyen que durante el 2017 y 2018, adelantaron acciones tendientes a modelar e identificar las dimensiones reales del área que presenta la afectación, confirmándose que corresponde a una extensión de aproximadamente 220 hectáreas, dando cumplimiento al numeral sexto del fallo. Las condiciones geomorfológicas y de inestabilidad del terreno y el área afectada dista bastante de la estimada por Corpochivor en su informe del 2010, de una hectárea a aproximadamente 220 hectáreas identificadas por el Departamento. Así mismo anexaron informe de cumplimiento de la sentencia presentado por parte del Director del OPAD, específicamente lo relacionado con el numeral SEXTO de la sentencia, donde relatan actividades desde el 23 de julio de 2015.

- **Dumar Fabián Lozano Vargas.** Alcalde Municipio de Páez (fls. 100-122 C4, también 142-164 y 61 al 68)

Como respuesta al incidente, aportó las documentales que fueron incorporadas al expediente como pruebas y se mencionan a continuación:

- ✓ Acta N° 004 octubre de 8 de 2015, suscrita por el comité de riesgo del municipio de Páez (fl. 101-102 C 4)
- ✓ Acta de inicio del contrato N° MP. Imc-091-2015 (fl. 103 C4)
- ✓ Informe final de obra, diciembre de 2015 (fl. 104-116 C4)
- ✓ Acta de recibo final de diciembre 30 de 2015 de la obra contratada mediante contrato MP-IMC-091-2015 (fl. 117 C4)
- ✓ Acta de liquidación del contrato MP-IMC-091-2015 (fl. 118 C4)
- ✓ Certificación de construcción de muro sobre la vía Aguablanca-Ururia. (fl. 119-120 C4)
- ✓ Formato acta de reunión con comunidades, 27 de enero de 2015. Socialización obras acción popular y proceso de revegetación. (fl. 121-122 C4)
- ✓ Informe técnico de la visita a las veredas el Ceibal y Agua Blanca, municipio de Páez (fls. 61 al 68 C 4)

- **Municipio de Páez.** (fls. 36 al 68 C4)

Indica que el municipio ha desplegado todas las acciones para proteger el Derecho al Ambiente Sano, a la Seguridad y a la Prevención de Desastres Previsibles Técnicamente, a saber:

- Reubicación de los señores Jorge Caballero y Vicente Aguirre
- Obras:
 - Acta N° 004 de octubre 8 de 2015, suscrita por el comité municipal de riesgo. Se establecieron compromisos para evitar movimientos en masa y deslizamientos en las Veredas Aguablanca y Ceibal.
- Órdenes para contratar gaviones en la vía del sector de la Vereda Ceibal
- Se acordó suscribir contrato para realizar las obras de contención en las Veredas Aguablanca y Ceibal, como lo son los gaviones.
- Suscripción del contrato de mínima cuantía N° MP.imc-091-2015 de 11 de diciembre de 2015, para el "Diseño y la construcción del muro sobre la vía Aguablanca-Ururia del municipio de Páez-Boyacá", con acta de inicio de 22 de diciembre de 2015. Ejecución del 100% del contrato.
- En el informe final de la obra en el numeral 3.1 "SOCIALIZACION DEL OBJETO Y ALCANCE DEL CONTRATO MP-IMC-091-2015", se señala que el 21 de diciembre de 2015 se reunió el representante legal de la firma contratista, junto con el señor propietario del predio a intervenir MARCO GORDILLO ALFONSO, quien manifestó consentimiento en el desarrollo de la obra y solicitó que se ubique de manera correcta con el propósito de mejorar el tránsito y mitigar el riesgo de accidentalidad. (folio 50 C4). Por lo anterior, el municipio señala que el predio intervenido es del señor MARCO GORDILLO y que estuvo de acuerdo en las obras a realizar sin presentar reclamación u objeción alguna frente a lo expuesto, así que la alcaldía no

incumplió en la inclusión de la Vereda el Ceibal, pues ese predio se encuentra ubicado allí.

- o En el informe final de obra de diciembre 30 de 2015, numeral 4.1, Actividades o ítems ejecutados, se señaló como ítem 1, ESTUDIO Y DISEÑO DEL MURO – OBSERVACIONES: “Se realizó el estudio, diseño, localización del muro sobre la vía AGUABLANCA-URURIA, en la vereda CEIBAL del municipio de Páez, Boyacá, finca El Arbolito de propiedad del señor MARCOS GORDILLO”. La obra está ejecutada en un 100%, por lo que concluyen que se dio cumplimiento a las ordenes correspondientes al municipio y la Vereda el CEIBAL efectivamente si se incluyó, pues el predio El Arbolito fue intervenido de acuerdo con el informe técnico de agosto 10 de 2010, en el que se indicó que la afectación por deslizamiento en la vereda El Ceibal, sólo se encontraba en ese predio, folio 65 C4.
- o Obra el acta de recibo final de diciembre 30 de 2015 de la obra que fue objeto del contrato MP-IMC-091-2015 y acta de liquidación del mismo contrato. Folios 58 y 59, 60-61 C4.

Por lo anterior, consideran que no existe asidero fáctico ni legal para que se resuelva un desacato en contra del señor Alcalde del Municipio de Páez, como quiera que se logró demostrar el cumplimiento de las órdenes impartidas en los fallos de febrero 11 de 2011 y agosto 10 de 2011 y el municipio ha estado en plena disposición de efectuar y desplegar las acciones a fin de proteger el Derecho a un ambiente sano, a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente.

Asimismo, el 3 de septiembre de 2018, dieron respuesta a lo solicitado por el Despacho en auto de 2 de mayo de los corrientes, haciendo un recuento de las acciones desplegadas por el municipio de Páez, para dar cumplimiento a la Acción Popular. Se da cuenta de la reubicación de las personas afectadas en la Vereda Aguablanca, de la construcción de un muro en esa misma vereda, y de sendas reuniones para la verificación del lugar de los hechos materia de esta acción. (Folios 427 al 460 C6)

- **Corporación Autónoma Regional de Boyacá CORPOBOYACÁ** (Fis. 384 al 398 C4, 463 al 472 C4)

La Corporación presentó reporte de visita realizada al lugar objeto de la acción popular, localizado en la vereda Agua Blanca, Ceibal y en la escuela Yapompo, jurisdicción del Municipio de Páez. Se considera desde el punto de vista técnico, que el movimiento en masa que se presenta en la Vereda el Ceibal se encuentra en estado activo, es decir, que independientemente de las obras de mitigación que se implementen, continuará el movimiento del deslizamiento.

Aducen que dicha área constituye una zona de inestabilidad Geológica frente a la cual no es posible garantizar la estabilización total y definitiva. (fl. 385 al 398 C4). Informan que según

socialización de acciones a realizar en esta área el 26 de octubre de 2016, verificaron que los propietarios de los predios donde se localizan los movimientos en masa no autorizan la intervención de sus terrenos para adelantar el Programa de Reforestación.

A su vez verificaron que respecto del programa de revegetalización y recuperación del talud en la parte frontal de la Escuela Yapompo, técnicamente se evidenció que el talud frontal sobre la vía se encuentra estabilizado y recuperado a través de empradización y siembra de especies sobre la cara del talud.

En la contestación del incidente se elaboró Informe Técnico emitido por la Subdirección Técnica Ambiental de Corpoboyacá de 17 de mayo de 2013, a través del cual se determinó después de llevada a cabo visita técnica al área objeto de la orden proferida, en compañía de Ingenieros delegados por la Gobernación, Corpochivor, Planeación Municipal de Páez y la Facultad de Geología de la UPTC, el Alcalde de Páez y el Personero, entre otras cosas, que antes de adelantar cualquier acción por parte de CORPOBOYACA y las demás entidades en las zonas de afectación, se debía realizar un estudio geológico, geomorfológico, hídrico y ambiental, que permita establecer con claridad cuál es la verdadera causa del fenómeno de remoción en masa que se presenta, y así estimar con mayor exactitud las obras y acciones que se deben adelantar, a fin de estabilizar los terrenos y mitigar los impactos generados, estudio que se comprometió a aportar la Gobernación de Boyacá con el apoyo de la UPTC. Una vez se allegara este estudio técnico se comunicarían los parámetros a seguir para el cumplimiento de la orden judicial.

El Departamento de Boyacá hasta el día 21 de enero de 2015, le hizo entrega a Corpoboyacá del denominado "Estudio Diagnóstico, causas clasificación, mecanismos de falla, área afectada, grado de amenaza y formulación de medidas necesarias para la recuperación del sector La Laguna, Vereda Aguablanca del municipio de Páez del Departamento de Boyacá". El 23 de enero de 2015, se realizó reunión en la que se señaló que el estudio carecía de diseños de revegetalización, coordenadas, cuantificación, distribución y manejo agroforestal, igualmente no contempló la socialización y concertación con los propietarios de los predios donde se ejecutarían las actividades, toda vez que se requiere el consentimiento de los mismos para el acceso a los predios, así como la suscripción de compromisos de protección y manejo del recurso vegetal, con el fin de evitar la pérdida del mismo.

El 27 de enero de 2015, se lleva a cabo reunión con la presencia de las partes accionadas y los dueños de los predios, donde se evidencia que la comunidad involucrada desconoce la propuesta presentada en el estudio y plantea inquietudes como en donde se va a sostener el ganado mientras se desarrollan los sistemas de revegetación silvopastoril y silvoagrícola, qué áreas de terrenos específicamente de su propiedad serían intervenidas en el proceso de revegetalización, qué aportes recibirán ellos para el establecimiento de dichos sistemas, entre otros.

Establecieron que cuatro de los predios a intervenir quedan inmersos en su totalidad en una zona de protección, es de precisar que allí no se podría realizar ningún otro tipo de actividad, situación que requiere socialización, consentimiento y compromisos expresos por parte de los propietarios de las zonas donde se realizarían las labores de revegetalización.

En visita de 26 de octubre de 2016, los propietarios de los predios donde se localizan los movimientos de remoción en masa en las veredas Ceibal y Aguablanca, no autorizan la intervención de sus terrenos para adelantar el programa de reforestación.

Indican que está demostrada la total ausencia de un proceder caprichoso, injustificado o meramente dilatorio de CORPOBOYACÁ, circunstancias plenamente probadas y que no pueden desconocerse al momento de decidir el asunto, tal y como lo manifiesta el Consejo de Estado en la sentencia del 24 de noviembre de 2005, radicación 68001-23-15-000-2000-00854-01 (AP) CP: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Solicita la exoneración de la Corporación de toda responsabilidad y condena en cuanto atañe al supuesto incumplimiento de las órdenes impartidas. (fls. 463-472)

La CORPORACION también presentó informe para atender requerimiento realizado mediante providencia de 8 de junio de 2017 (fl. 148 y 149 C5), allí señaló lo siguiente:

- ✓ Desde el punto de vista técnico (geológico y ambiental) el movimiento en masa que se presenta en la Vereda el Ceibal, presenta un estado activo, independiente de las obras de mitigación que se implementen, continuará el movimiento del deslizamiento. El área constituye zona de inestabilidad geológica, frente a la cual la estabilización total y definitiva de la misma no es posible de garantizar.

En relación con el programa de revegetalización, identificaron los predios de propiedad de los señores ANTONIO GORDILLO y LUIS MORENO, en los que por décadas se han desarrollado actividades de tipo ganadero y agrícola y que se encuentran en dos áreas donde se presentan los movimientos en masa en las Veredas Ceibal y Agua Blanca, para lo cual se requiere concertación y autorización de sus propietarios para definir porcentajes de área a intervenir, sin que los propietarios de los terrenos donde se localizan los movimientos en masa de las veredas Ceibal y Agua Blanca, hayan autorizado la intervención de sus terrenos para adelantar el programa de reforestación. Señalan que por lo anotado, es imposible dar cabal cumplimiento al fallo.

- **Juan Carlos Granados Becerra.** (cuaderno de contestación de incidente, folios 1 al 329)

Indica que en cumplimiento de lo ordenado en la acción popular, el Departamento procedió a realizar los trámites necesarios para el proceso de contratación que permitieran realizar la consultoría que entregaría los estudios técnicos exigidos por el fallo. Se suscribió el contrato

interadministrativo número 2548 de 2014 celebrado entre la Gobernación de Boyacá y la Universidad UPTC cuyo objeto fue: AUNAR ESFUERZOS ENTRE EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ Y LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA (ESCUELA DE INGENIERÍA GEOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE DIAGNÓSTICO, CAUSAS, CLASIFICACION Y MECANISMOS, DE FALLA, ÁREA AFECTADA, GRADO DE AMENAZA Y FORMULACION DE MEDIDAS NECESARIAS PARA LA RECUPERACION DEL SECTOR LA LAGUNA MUNICIPIO DE PAEZ DEPARTAMENTO DE BOYACA" por un valor de CIENTO OCHENTA Y SIETE MILLONES M/CTE (\$187.012.505)

Indica que como producto de este contrato interadministrativo se obtuvo el estudio técnico de diagnóstico, y por sus conclusiones realizaron la estructuración del proyecto para ser presentado al Banco de proyectos denominado: "CONSTRUCCION DE UN MURO DE CONTENCIÓN EN LA VIA QUE DEL CASCO URBANO COMUNICA CON LA INSPECCION DE LA URURIA, SECTOR BUENAVISTA MUNICIPIO DE PAEZ, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, formulado por un valor total de DOSCIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES NOVENTA MIL SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS (\$239.090.788), al no poder financiarlo con recursos propios tomaron la decisión de presentarlo al OCAD –Órganos Colegiados de Administración y Decisión, del sistema general de regalías el cual no fue aprobado por algunas inconsistencias técnicas las cuales fueron corregidas, una vez obtenida la viabilidad técnica, la nueva administración procedió a realizar los trámites legales para iniciar el proceso contractual.

Indica que el Departamento de Boyacá en su administración culminó el 31 de diciembre de 2015 y con lo ya mencionado demuestra la actitud diligente con la que actuaron para el cumplimiento de lo ordenado y que en ningún momento se sustrajo de la obligación de cumplir con el fallo de la acción popular sin desconocer que muchas de las demoras que se han originado en la ejecución del proyecto se deben al cumplimiento de la normatividad en temas específicos contractuales y administrativos.

Concluye que no se configuró ninguno de los presupuestos (objetivo y subjetivo) requerido para que haya lugar a la sanción por desacato, por cuanto acreditó que emprendió las acciones necesarias para dar cumplimiento a las decisiones de protección de derechos colectivos y que la nueva administración del Departamento de Boyacá ha continuado de manera diligente en aras de dar solución a los problemas que se vienen presentando en el municipio de Páez.

- **OMAR LIZARAZO GOYENECHÉ.** (folios 224 al 227 C5)

Mediante curador *ad litem* dio contestación al incidente de desacato, señalando que el desacato se entiende como una conducta que evidencia el mero incumplimiento de cualquier orden proferida en el curso del trámite de la acción popular, cuando se han superado los términos concedidos para su ejecución sin proceder a atenderla; y desde

el punto de vista subjetivo se tiene como un comportamiento negligente frente a lo ordenado, lo cual excluye la declaratoria de responsabilidad por el mero incumplimiento. No es entonces suficiente para sancionar que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la renuencia, negligencia o capricho en acatarla por parte de la persona encargada de su cumplimiento.

Indica que se atiene a la decisión que adopte el Despacho, en la que se deberá establecer si da lugar o no a la posible existencia o inexistencia de vulneración, daño o amenaza actual contra los derechos colectivos, existencia o inexistencia de responsabilidad por parte del señor OMAR LIZCANO GOYENECHÉ. Solicita la improcedencia del incidente de desacato, así como su absolución.

- Los vinculados JUAN DIEGO MORALES, exalcalde de Páez y MIGUEL ANTONIO RODRIGUEZ, exdirector de CORPOBOYACÁ, no efectuaron contestación al incidente de desacato.

DECRETO DE PRUEBAS

Mediante auto de fecha 02 de mayo de 2018 (fls. 246 al 251 C5), se procedió a decretar las pruebas solicitadas por las partes, incorporando como tales los documentos aportados por las entidades y vinculados en el incidente, decretando la recepción de los testimonios pedidos por CORPOBOYACÁ, así como decretando prueba pericial a cargo de CORPOCHIVOR.

CONSIDERACIONES

De conformidad con el artículo 41 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998¹ hay desacato cuando **se incumple una orden proferida en el curso del trámite de la acción popular, habiéndose superado los términos concedidos para su ejecución**. La citada norma indica:

“Artículo 41. 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 se hará en el efecto devolutivo [...]”. (Negrillas fuera del texto).

¹ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.”

Sobre el particular, ha destacado el Consejo de Estado²:

Se trata del ejercicio de la potestad disciplinaria del juez que profirió la providencia, para sancionar a quien desatienda las obligaciones en ella contenidas. Su finalidad no es otra que la de persuadir al responsable que cumpla con la orden judicial. Ahora bien, el Juez cuenta con otras herramientas para lograr este fin; sin embargo, la sanción por desacato representa una medida de carácter coercitivo y disciplinario para restaurar el orden constitucional quebrantado, quedando a salvo, claramente, su competencia para tomar las medidas necesarias para la verificación del cumplimiento del fallo y la ejecución de la sentencia³.

De conformidad con lo anterior tenemos que el desacato se fundamenta en el incumplimiento de la orden impartida por el juez dentro de una acción popular, de esta forma si la orden no es acatada, dará lugar a la imposición de la sanción por desacato, la cual consistirá en la imposición de una multa, convertible en arresto.

Así las cosas, tenemos que el factor **objetivo** dentro del incidente de desacato se entiende como el incumplimiento de cualquier orden proferida en el fallo de la acción popular, y el factor **subjetivo** se tiene como un comportamiento negligente frente a la orden impartida, por tanto se excluye la declaratoria de responsabilidad si tan solo se comprueba el factor objetivo; es decir que para castigar por desacato no basta que se haya incumplido con el plazo otorgado para el cumplimiento de la orden impartida, sino que debe probarse la renuencia o negligencia en acatarla por parte de la persona encargada de su cumplimiento. Al respecto, tenemos que en un caso similar el Consejo de Estado, en Sentencia del 14 de junio de 2007, exp. 2004-008, M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA, señaló:

"...El Desacato se concibe como un ejercicio del poder disciplinario frente, a la desatención de una orden proferida por la autoridad competente, en o curso del trámite de la acción popular, y trae, como consecuencia, la imposición de una sanción de multa conmutable en arresto, previo trámite, incidental especial, consultable, con el superior jerárquico quien decidirá si debe revocarse o no... Entonces, se trata de una conducta que mirada objetivamente por, el, juez evidencia el incumplimiento de cualquier orden proferida en el curso del trámite de la acción popular, y que desde un punto de vista subjetivo se tiene como un comportamiento negligente frente a lo ordenado, lo cual excluye la declaratoria de responsabilidad por, ese mero. Incumplimiento,

No es, por tanto, suficiente para sancionar que se haya objetivamente inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la renuencia a acatarla por parte de la persona encargada de su cumplimiento (responsabilidad subjetiva). En el incidente serán de recibo y se estudiarán todos los aspectos relacionados con el acatamiento o no de la orden proferida, pero de ninguna manera constituye un nuevo escenario para los reparos o controversias propias de la acción popular. Solo la sanción será consultada con el superior jerárquico, sin que en su contra o respecto del auto que decida no sancionar proceda algún recurso"

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: 19001-23-33-000-2017-00078-01(AC) A. Actor: Procuraduría Judicial VII Ambiental y Agraria del Cauca. Demandado: Municipio de Popayán – Cauca. Bogotá, D.C., primero (1) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

³Al respecto señala el artículo 34 de la Ley 472: "...En la sentencia el Juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el Juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo".

CASO CONCRETO

Antes de abordar el caso que nos ocupa, es pertinente recordar que el 19 de marzo de 2015, el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja declaró que el Departamento de Boyacá y el Municipio de Páez, incurrieron en desacato a la orden que les fue impartida respecto de los numerales 3 y 6 de la parte resolutive del fallo proferido por ese Despacho judicial mediante sentencia de 10 de febrero de 2011, adicionada por el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia de fecha 10 de agosto del mismo año, y en consecuencia se sancionó con la imposición de multa (folios 85-91 del C3)

A su vez, el Tribunal Administrativo de Boyacá, en Sala de Decisión N° 4, mediante providencia del 16 de julio de 2015, confirmó la sanción impuesta por el Juzgado Noveno Administrativo. (Folios 153 al 161)

DESTINATARIOS DE LAS ORDENES

Las órdenes de protección de derechos colectivos estaban dirigidas al Municipio de Páez, Departamento de Boyacá y a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACA-, en tal virtud, lógicamente corresponde a sus representantes legales el cumplimiento de las órdenes que emanen de una acción constitucional como la que nos ocupa.

Para el efecto, se convocaron en desacato a los señores JUAN DIEGO MORALES CALDERON (ex alcalde M. Páez), JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA (ex gobernador Departamento de Boyacá), JOSE RICARDO LOPEZ DULCEY (Director de Corpoboyaca), MIGUEL ARTURO RODRIGUEZ MONROY y OMAR LIZARAZO GOYENECHÉ (ex directores de Corpoboyaca), CARLOS ANDRES AMAYA (Gobernador de Boyacá) y DUMAR FABIAN LOZANO VARGAS (Alcalde del M. de Páez), quienes serían los directos responsables en el escenario administrativo de realizar las gestiones necesarias para acatar lo dispuesto en las sentencias de primera y segunda instancia, ya aludidas.

ALCANCE DE LAS ÓRDENES (FACTOR OBJETIVO)

Debe recordarse que las órdenes impartidas al Departamento de Boyacá y al Municipio de Páez, consistían en realizar los trámites presupuestales para ejecutar obras de prevención que a corto plazo impidieran el deslizamiento del talud y la ocurrencia de un desastre en las Veredas Ceibal y Agua Blanca del Municipio de Páez, para lo cual debían ceñirse a los parámetros técnicos dados por Corpochivor.

Las entidades contaban con un plazo de tres (3) meses para la adición y/o traslado presupuestal, seis (6) meses para agotar el proceso precontractual y contractual y cinco (5) meses para la ejecución de la obra, decisión respecto de la cual el Tribunal Administrativo

de Boyacá, adicionó una actividad previa consistente en que las entidades territoriales debían, si no lo habían hecho, efectuar los estudios técnicos que permitieran determinar las obras a ejecutar, para lo cual concedieron un término de cuatro (4) meses.

Adicionalmente, el Municipio de Páez debía reubicar a los habitantes de los inmuebles correspondientes a Jorge Caballero y Vicente Aguirre; implementar en conjunto con el Comité Local de Atención y Prevención de Desastres del Municipio un plan de monitoreo y de prevención del riesgo en que se encuentran los habitantes de las veredas Ceibal y Aguablanca, ante la contingencia de un eventual deslizamiento; así como los traslados y/o adiciones presupuestales para contratar y ejecutar obras de reparación de la Escuela de la vereda Yapompo, dentro de los mismos términos, conforme a los parámetros del CREPAD y adoptar e implementar en forma permanente un plan de monitoreo y prevención del riesgo en que se encuentra la comunidad educativa de esta escuela.

Ahora bien, en cuanto a las órdenes que debía cumplir CORPOBOYACA, se tiene que debía adelantar un programa de revegetalización y de prevención de la reforestación en la zona ubicada entre la vía que del municipio de Páez conduce al de Sabanalarga-Casanare, la quebrada Agua Blanca y el Río Upía, que garantice la recuperación del talud en la parte frontal de la Escuela Yapompo del Municipio de Páez; así mismo debía adelantar un programa de revegetalización y recuperación del talud en la parte frontal de la Escuela Yapompo, en el término de seis (6) meses, debiéndose ceñir a los parámetros técnicos dados por el Comité Regional para la prevención y atención de desastres CREPAD.

Como ya se dijo, el Juzgado Noveno Administrativo el 19 de marzo de 2015, declaró el incumplimiento del Departamento de Boyacá y el Municipio de Páez. En esta providencia señaló en cuanto al aspecto objetivo, el evidente incumplimiento de los plazos otorgados por la autoridad judicial, indicando que transcurrió un año desde que debían efectuarse los estudios técnicos (7 de abril de 2012) hasta la fecha en que se tomó la decisión de hacerlos (5 de abril de 2013), razón por la cual se realizará el análisis del cumplimiento de las órdenes pendientes, a partir de la decisión de segunda instancia que confirmó en grado de consulta la sanción impuesta al Departamento de Boyacá y al Municipio de Páez, es decir, desde el 17 de julio de 2015, fecha en la cual las partes fueron notificadas de la decisión (folios 162 al 166 C3)

Cabe anotar además que el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja, mediante providencia del dieciséis (16) de septiembre de 2015 (fls. 182-184 C3), para dar cumplimiento a las sentencias de primera y segunda instancia proferidas en el *sub judice*, destacó que en el Contrato Interadministrativo N° 002548 del 13 de septiembre de 2013, suscrito entre el Departamento de Boyacá y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, en el informe presentado, así como en la propuesta presentada por la Universidad y en los pliegos de condiciones del contrato no se incluye a la Vereda el Ceibal como objeto de los trabajos a contratarse.

Concluyó entonces que la Vereda el Ceibal no fue incluida en las disposiciones adoptadas por la Gobernación para darle cumplimiento cabal al fallo, así como que tampoco se ha cumplido totalmente lo ordenado respecto de la ejecución de obras de prevención que impidan el deslizamiento del talud y la ocurrencia de un desastre en las veredas Ceibal y Agua Blanca, por lo que dispuso:

“Ordenar al DEPARTAMENTO DE BOYACÁ y al MUNICIPIO DE PAEZ, para que de forma inmediata realicen todas las gestiones tanto administrativas, como financieras y contractuales que sean del caso, tendientes a que dentro del cumplimiento del fallo de la referencia se incluya a la vereda CEIBAL del Municipio de Páez, tanto en la realización de los estudios, obras correspondientes y demás, para acatar lo dispuesto por este Juzgado y por el Tribunal Administrativo de Boyacá, por ser esta vereda parte fundamental del objeto del fallo (...)”

Dicho esto, se procederá a realizar la verificación del cumplimiento de las órdenes dadas en las sentencias de primera y segunda instancia dentro de la presente acción popular, de acuerdo con los informes presentados por las demandadas y las pruebas decretadas y obrantes en el expediente.

Acciones ejecutadas por el Municipio de Páez

Si bien es cierto el incidente decidido por el Juzgado Noveno (fls. 85-91 del C3) emitió la sanción por el incumplimiento de los numerales 3 y 6 de la sentencia, en los informes presentados por el ente territorial, se evidencia la reubicación de los señores Jorge Caballero y Vicente Aguirre. Como prueba de ello se encuentran actas del Comité Local de Emergencia CLOPAD del Municipio de Páez del 27 de febrero de 2012, (fl 42 C2), acta 005 de 07 de mayo de 2012, donde se indica en proposiciones y varios que ya se reubicó al señor JORGE CABALLERO, quedando como compromiso enviar nota al señor VICENTE AGUIRRE, que se encuentra disponible la entrega de subsidio de arriendo para que se reubique (folio 90 C2); así mismo acta 001 de 5 de abril de 2012, seguimiento Acción Popular 2008-00038, desarrollada en la Secretaría de Infraestructura de la Gobernación del Departamento de Boyacá, donde se informa por parte del Municipio de Páez que se tomaron las medidas de reubicación de los señores Jorge Caballero (febrero de 2012) ; Vicente Aguirre (enero 2012) vista a folio 101 del cuaderno 2. A su vez el Juzgado Noveno Administrativo mediante providencia del 24 de julio de 2013, requirió al Personero Municipal de Páez, para que remitiera informe con registro fotográfico, el cual obra a folios 220 y 221 del cuaderno 2. De igual forma, en los informes de cumplimiento, el Municipio de Páez ha manifestado la reubicación de los citados señores (fls. 36 al 68 C4 y 427 al 460 C6).

Se encuentra evidencia que da cuenta de los tramites precontractuales, contractuales y de ejecución del contrato de mínima cuantía N° MP.imc-091-2015 de **11 de diciembre de 2015**, para el **“Diseño y la construcción del muro sobre la vía Aguablanca-Ururia del municipio de Páez-Boyacá”**, con acta de inicio de 22 de diciembre de 2015, con un porcentaje de ejecución correspondiente al 100% del contrato.

En el marco de la ejecución de este contrato, se presentó el informe final de la obra el 30 de diciembre de 2015 (fols. 45 a 57, C. 4), donde se indica en el numeral 4.1. Actividades o ítems ejecutados, en el ítem 1, **ESTUDIO Y DISEÑO DEL MURO –OBSERVACIONES:** “Se realizó el estudio, diseño, localización del muro sobre la vía AGUABLANCA-URURIA, en la vereda CEIBAL del municipio de Páez Boyacá, finca El Arbolito, propietario el señor MARCOS GORDILLO”. El valor del contrato fue de dieciocho millones de pesos (\$18.000.000), el cual cuenta con acta de recibo final de la obra y de liquidación del contrato (fols. 58 a 60).

Se evidencian reuniones realizadas por el Comité de Gestión del Riesgo del Municipio, acta 004 de 08/10/2015 (fols. 101-102 C4.), acta 002 de 5 junio de 2018 (fols. 450-452 C6), así como visitas al lugar objeto de la acción popular en conjunto con la Oficina de Planeación Municipal, UMATA, Personero Municipal, funcionarios de Corpoboyacá y la OPAD, entre otros (fechas 25 de agosto de 2016, 11 de octubre de 2016, 19 de octubre de 2016) folios 430-432 C6). Respecto al plan de monitoreo se aportaron actas de 17 de enero de 2017, 9 de mayo de 2017, 18 de agosto de 2017, 4 de diciembre de 2017, acta 02 del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de 5 de junio de 2018. Se aportó el Plan Municipal de Gestión del Riesgo en el que se incluyen las Veredas Ceibal y Agua Blanca. (fl. 101-102 C 4, 427 al 460, incluye CD. C6)

Acciones ejecutadas por el Departamento de Boyacá

Proceso de contratación que arrojó la suscripción del contrato interadministrativo número **2548 de 2014**, celebrado entre la Gobernación de Boyacá y la Universidad UPTC cuyo objeto fue: AUNAR ESFUERZOS ENTRE EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ Y LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA (ESCUELA DE INGENIERÍA GEOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE DIAGNÓSTICO, CAUSAS, CLASIFICACION Y MECANISMOS, DE FALLA, ÁREA AFECTADA, GRADO DE AMENAZA Y FORMULACION DE MEDIDAS NECESARIAS PARA LA RECUPERACION DEL SECTOR LA LAGUNA MUNICIPIO DE PAEZ DEPARTAMENTO DE BOYACA” por un valor de CIENTO OCHENTA Y SIETE MILLONES M/CTE (\$187.012.505). (178-189 C2, 1-147 C5, folios 130-329 cuaderno contestación)

Del contrato interadministrativo mencionado se obtuvo el estudio técnico de diagnóstico, anexo a folios 1 al 263, y por sus conclusiones realizaron la estructuración del proyecto para ser presentado al Banco de proyectos, denominado: “CONSTRUCCION DE UN MURO DE CONTENCIÓN EN LA VIA QUE DEL CASCO URBANO COMUNICA CON LA INSPECCION DE LA URURIA, SECTOR BUENAVISTA MUNICIPIO DE PAEZ, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, formulado por un valor total de DOSCIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES NOVENTA MIL SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS (\$239.090.788)

Ya en la administración del Gobernador Amaya, este proyecto fue sometido a ajustes. Una vez impartida la viabilidad del proyecto, fue publicado dos veces en el SECOP, declarándose desierto y en la tercera oportunidad de su publicación fue revocado el proceso de selección abreviada, razón por la cual se procede a realizar el proceso de contratación y finalmente suscribieron el contrato N° 1821 del 7 de septiembre de 2017 "CONSTRUCCION DE UN MURO DE CONTENCIÓN EN LA VIA QUE DEL CASCO URBANO COMUNICA CON LA INSPECCION DE LA URURIA, SECTOR BUENAVISTA, MUNICIPIO DE PÁEZ, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ", por valor de \$301.653.227, plazo de ejecución de dos (2) meses, acta de inicio de 20 de noviembre de 2017, con un contrato adicional por un valor de \$150.753.009.16 para un total de \$452.406.236.16. Fecha de terminación el 17 de julio de 2018. (folios 319-395 C6)

De igual forma, obra en el plenario que suscribieron el contrato N° 121 de 2017, cuyo objeto fue la "INTERVENTORIA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, JURÍDICA, CONTABLE Y AMBIENTAL AL PROYECTO DENOMINADO CONSTRUCCION DE UN MURO DE CONTENCIÓN EN LA VIA QUE DEL CASCO URBANO COMUNICA CON LA INSPECCION DE LA URURÍA, SECTOR BUENAVISTA, MUNICIPIO DE PÁEZ, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ EN CUMPLIMIENTO DE LA META DE MANTENER 1000 KILOMETROS DE LA RED VIAL DEL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ"

Ahora bien, además de lo anterior, el Departamento de Boyacá realizó diferentes reuniones técnicas principalmente en la vereda El Ceibal, tal y como se indicó en el acápite de contestación.

Acciones ejecutadas por CORPOBOYACA

Aducen que el Departamento de Boyacá hasta el día 21 de enero de 2015, le hizo entrega a la Corporación del "Estudio Diagnóstico, causas clasificación, mecanismos de falla, área afectada, grado de amenaza y formulación de medidas necesarias para la recuperación del sector La Laguna, Vereda Aguablanca del municipio de Páez del Departamento de Boyacá", al cual le efectuaron algunas observaciones.

En la contestación del incidente, evidencian varias visitas realizadas a las Veredas Ceibal y Agua Blanca del Municipio de Páez, sin embargo informan que no existe autorización por parte de los propietarios de los predios donde se localizan los movimientos en masa, para la realización del programa de reforestación, aduciendo además que el movimiento en masa se encuentra en estado activo, es decir, a pesar de las obras de mitigación que se implementen continuará el movimiento del deslizamiento y concluyen que no es posible garantizar la estabilización total, al constituir dicha área una zona de inestabilidad geológica.

Respecto del programa de revegetalización y recuperación del talud en la parte frontal de la Escuela Yapompo, técnicamente evidenciaron que el talud frontal sobre la vía se encuentra

estabilizado y recuperado a través de empradización y siembra de especies sobre la cara del talud.

De las pruebas decretadas por el Despacho

Mediante auto del dos (2) de mayo de 2018, que decretó prueba dentro del presente incidente, se encuentra la solicitud a la Corporación Autónoma de Chivor CORPOCHIVOR, para que rindiera un informe técnico, en razón a que en el año 2010 esta Corporación rindió dictamen pericial dentro de las presentes diligencias, razón por la cual se le requirió su actualización, así como la verificación de las obras realizadas por las entidades territoriales involucradas en el sub judice.

Es así como realizó visita en el mes de agosto de 2018, de la cual se aportó por parte de CORPOCHIVOR el respectivo informe técnico pericial, radicado el 07 de septiembre de 2018, el cual estuvo a disposición de las partes desde el momento en que fue radicado, en cumplimiento del artículo 32 de la Ley 472 de 1998, lapso dentro del cual los extremos del incidente guardaron silencio.

El precitado informe reporta en síntesis los siguientes hechos relevantes: (folios 461-491 C6)

1. Muro en concreto construido por la Gobernación de Boyacá. Ubicado en la vereda Agua Blanca, sobre la vía que la comunica con la vereda Ceibal, tiene alcantarilla de paso vial y cunetas laterales en concreto. Cumple con la función de estabilizar y proteger la banca de la vía. Se encuentra en buen estado, no presenta fisuras ni desgastes, el área no presenta desplazamiento de terrenos ni movimiento de la banca de la vía.
2. Viviendas de los señores Luis Moreno, Florinda Vargas, Carlos Amaya, Hector Mendoza, Gabriel Rodriguez, las cuales en su mayoría se encuentran en alto estado de deterioro, principalmente por las condiciones de construcción, las cuales según el informe son de tipo artesanal sin el cumplimiento de la normatividad sismo resistente vigente.
3. Muro tipo Gavión. Ubicado sobre la vía que comunica el casco urbano con la vereda Ceibal con la vereda Agua Blanca, obra construida por el Municipio de Páez. Esta estructura de contención se encuentra colapsada, evidenciándose que fue cimentada a baja profundidad en un terreno rocoso, sin tener en cuenta la pendiente de la zona y la estratigrafía del suelo, lo cual generó desplazamiento y volcamiento de la estructura. Observan fenómenos de reptación en los terrenos continuos al área de implantación de la estructura, lo cual contribuyó con el desplazamiento y volcamiento de la misma, además, se observa descarga de agua de escorrentía superficial provenientes de la vía veredal, la cual se encuentra ubicada en la parte superior del

sector de construcción de las obras, factor que ocasiona saturación e inestabilidad en el sitio de fundación de la estructura colapsada.

4. Vivienda del señor Marco Gordillo. Solo fue visitada de manera perimetral, teniendo en cuenta que no fue posible su acceso al interior por no estar presente el propietario o un adulto responsable que atendiera la visita.
5. Escuela Yapompo. Ubicada sobre la vía que comunica el casco urbano de Páez con la vereda Yapompo. Evidencian que la estructura de la escuela no presenta afectación estructural que genere riesgo a los 20 estudiantes, ya que solo se observa fisuras leves en muros, las cuales son producto del desgaste natural y/o antigüedad de la edificación. Resaltan la construcción de aulas nuevas.
6. Los predios de Evangelista Perilla y Hernan Perilla fueron recorridos sin encontrar viviendas y/o cultivos, los vecinos manifiestan que los propietarios no habitan el sector hace varios años.

Evidencia el informe que no se encontró evidencia de revegetalización y/o reforestación en las veredas Ceibal y Agua Blanca.

En cuanto a las residencias de las personas solicitadas en el auto, verificaron que se encuentran ubicadas dentro del cuerpo del movimiento en masa.

En cuanto a la caracterización de la zona, el informe refiere una extensión de 324 hectáreas, con factores como la presencia de rocas tipo lutitas las cuales son fácilmente degradables al encontrarse expuestas, ya que al contacto con el agua genera cambios de volumen que hacen que la roca se separe. Hace referencia el dictamen a que el material desplazado por el movimiento es susceptible a la saturación por aguas superficiales y subsuperficiales y que la pendiente del terreno contribuye al desplazamiento del material, la deforestación que disminuye la retención del suelo y el pastoreo de ganado que genera deterioro del suelo.

De acuerdo con el concepto técnico de CORPOCHIVOR, la saturación del terreno generada por el inadecuado manejo de las aguas de escorrentía superficial y la presencia de fuentes hídricas que discurren por la zona, así como la socavación lateral y de fondo del Rio Upía en la base de los predios, genera pérdida de soporte y acomodación del terreno, y repara en el alto índice de precipitaciones que se presentan en el municipio, lo que sumado al inadecuado manejo de aguas de escorrentía genera saturación y pérdida de cohesión de suelos del sector siendo este el principal factor detonante del movimiento.

Realizaron algunas recomendaciones de mitigación del fenómeno de remoción en masa, tales como:

- Mantenimiento periódico a las cunetas de la vía interveredal con el fin de evitar que el agua de escorrentía superficial ingrese al área afectada incrementando el movimiento.
- A los propietarios de los predios abstenerse de adelantar labores agrícolas y ganaderas en zonas inestables, ya que el regadío de los cultivos contribuye con la saturación del terreno y el pisoteo del ganado provoca erosión y deterioro del suelo, facilitando los procesos de infiltración
- Visitas periódicas de funcionarios de la alcaldía municipal para que les informen a los propietarios de los predios la necesidad de abstenerse de adelantar actividades agrícolas o pecuarias, para la generación natural de especies nativas considerando que estas contribuyen con la estabilización natural de la zona.

Conforme a las pruebas obrantes en el incidente de desacato, lo primero que el Despacho debe señalar es que la zona objeto de la presente acción popular, ubicada en las Veredas El Ceibal y Agua Blanca del Municipio de Páez, se caracteriza por unas condiciones geológicas especiales que según los expertos en el tema abarca unas 324 hectáreas, con la presencia de rocas tipo lutitas fácilmente degradables y que al contacto con el agua hacen que este material se separe; además de ser una zona con un alto índice de precipitaciones y un inadecuado manejo de las aguas de escorrentía, con presencia de fuentes hídricas en el sector y pendientes que contribuyen al desplazamiento de tierra.

Además de lo anterior, los informes evidencian elementos externos tales como deforestación que disminuye la retención del suelo y el pastoreo de ganado que también contribuye a la presencia del fenómeno, sumado a la falta de autorización por parte de los propietarios de los predios para que CORPOBOYACA emprenda las labores de reforestación y revegetalización.

En cuanto a las obras desplegadas por el Municipio de Páez, existe evidencia de la construcción de gaviones en el sector de la Vereda el Ceibal, no obstante, a la fecha de la visita de CORPOCHIVOR (agosto de 2018) esta se encontraba colapsada, por lo que ya no estaría ejerciendo ninguna función de mitigación del movimiento en masa; en tanto que se encuentra demostrada la construcción del muro en concreto por el Departamento de Boyacá en la vereda Agua Blanca, el cual se encuentra en buen estado.

Para el Juzgado es claro que las partes han cumplido parcialmente con las órdenes dadas en las sentencias de primera y segunda instancia, a saber: estudio diagnóstico del sector de la Vereda Agua Blanca elaborado por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y contratado por el Departamento de Boyacá, muro tipo gavión contratado y construido con recursos del Municipio de Páez y el muro en concreto elaborado por el Departamento de Boyacá.

No obstante, se observa que el estudio diagnóstico contratado se limitó a tratar la situación de la vereda Agua Blanca, sin incluir a la vereda El Ceibal (folios 134-263 anexo A); tampoco se efectuó con posterioridad estudio alguno, haciendo caso omiso no solo a las decisiones judiciales tantas veces mencionadas, sino al auto que emitió el Juzgado Noveno⁴ en el que se llamó la atención respecto de la omisión de no incluir a la vereda El Ceibal, sin que los entes territoriales hayan dado respuesta al respecto.

Tampoco se tiene evidencia del programa de revegetalización y de prevención ordenado en el numeral SEXTO de la sentencia de primera instancia, lo que es responsabilidad de CORPOBOYACA y que entre otros aspectos, también es recomendado en el informe final que entregó la UPTC en el año 2014⁵, producto de la consultoría contratada por el Departamento de Boyacá, el cual estableció en el numeral 9 el Diseño de Medidas de control.

En ese informe se destacó que las medidas comúnmente aplicadas para el control de los fenómenos de remoción en masa, son el manejo de aguas tanto superficiales como subterráneas y la proyección de estructuras de contención, agregando que para garantizar la estabilidad del área afectada por el movimiento del año 2007 en la vereda Aguablanca, según lo analizado en el capítulo sexto, debe controlarse la presencia de los flujos de escorrentía (fl. 193 anexo A).

Recomiendan encausar las aguas a la altura de la carretera y conducir las a sectores menos susceptibles a la desestabilización, como es la zona al norte del área removida, e incluso se habla que proyectaron una alcantarilla de 36" de diámetro, mencionando sus características, las cuales están en los planos.

Como complemento de lo anterior y de acuerdo con el plan de recuperación forestal que se definió en el informe, desde el punto de vista geotécnico los árboles absorben gran cantidad de agua, contribuyendo con el drenaje subterráneo y en cierto modo incrementan la resistencia del terreno con el entramado de sus raíces; y refiere así mismo dentro de las medidas de control, al sistema de contención para garantizar la estabilidad de la banca en el sector afectado por el movimiento en masa para lo que proyectaron un muro de contención de 24 metros de largo por 4 metros de alto, haciendo una descripción y diseño del mismo, de todo lo cual el muro de contención ha sido la única obra que ha acometido el Departamento de Boyacá.

También en el numeral 8.5 del informe, se recomendó:

⁴ Providencia del dieciséis (16) de septiembre de 2015 (fls. 182-184 C3) en la que se señaló: "Ordenar al DEPARTAMENTO DE BOYACÁ y al MUNICIPIO DE PAEZ, para que de forma inmediata realicen todas las gestiones tanto administrativas, como financieras y contractuales que sean del caso, tendientes a que dentro del cumplimiento del fallo de la referencia se incluya a la vereda CEIBAL del Municipio de Páez, tanto en la realización de los estudios, obras correspondientes y demás, para acatar lo dispuesto por este Juzgado y por el Tribunal Administrativo de Boyacá, por ser esta vereda parte fundamental del objeto del fallo (...)"

⁵ Cuaderno anexo A.

“Con el fin de llevar a cabo actividades de mitigación que conlleven a un manejo integrado del área de estudio, se propone una zonificación con sistemas agroforestales, los cuales comprenden el manejo silvoagrícola y silvopastoril, de esta manera se pretende que el manejo integrado de especies forestales produzcan beneficios a la par con las actividades agrícolas en general. Los sistemas en realidad se realizan con la plantación de cercas vivas, cortinas rompevientos, con cultivos agrícolas y con cultivos de pastos. Igualmente se pretende que la plantación de árboles aumente la fertilidad de los suelos, produzcan forraje (follaje) e inclusive para proteger el ganado de condiciones adversas.”

Sin embargo, los testimonios rendidos por los señores MARCO ANTONIO GORDILLO ALFONSO y LUIS ALFONSO MORENO CUBIDES, propietarios y residentes de predios ubicados en la zona afectada por el movimiento de remoción en masa, específicamente en la vereda El Ceibal, señalaron que la autoridad ambiental les iba a llevar “matas” que no les prestaban ningún beneficio y ellos les propusieron la siembra de árboles maderables para más adelante tener algún beneficio. También indicaron que el problema no es tanto por la falta de árboles sino por “las aguas regadas en la vereda” y solicitan la “canalización” del río (folios 271 al 273 C5)

Ahora bien, los testimonios de los profesionales citados por CORPOBOYACA, señores JAIRO IGNACIO GARCÍA RODRÍGUEZ, Ingeniero Forestal, MAJDINAYIVER MAIRAN GÓMEZ, Ingeniera Agrícola y RAÚL ANTONIO TORRES, Ingeniero Geólogo, decretados en el auto de dos (2) de mayo de 2018 y que conocen de primera mano el terreno y la problemática presentada, dan cuenta que la Corporación previo a realizar las labores de revegetalización, y una vez entregado el estudio por parte de la UPTC al Departamento, formuló algunas observaciones al mismo en razón a que con motivo de la visita técnica previa, advirtieron que dichas recomendaciones no eran fáciles de implementar por la entidad, a pesar de la obligación impuesta en el fallo judicial.

Dejaron constancia de las condiciones que debían adelantarse previo a la intervención de la Corporación, puesto que si la revegetalización se realizaba en las condiciones del terreno se corría el riesgo de perder ese trabajo y básicamente era lo relacionado con la desviación de aguas, pues la construcción de una carretera en la zona generó que se presentaran escurrimientos de aguas a los lotes afectados, y junto con la actividad productiva (ganadería) que genera la comunidad o propietarios de dichos predios, venía generando la desestabilización de los taludes. Para que la Corporación pudiera intervenir a través del programa de reforestación, adujeron los testigos, debían corregirse esas dos situaciones previamente, pues de lo contrario los esfuerzos en ese sentido serían fallidos.

Básicamente las actividades previas a la actividad de la Corporación, señalaron los testigos, pueden resumirse en el manejo de las aguas (canalización) y la concertación con los dueños de los predios, por ser privados, autorización que no fue dada por los propietarios de los predios, porque de allí se deriva su sustento y al decirles que deben eliminar la actividad ganadera para incorporar algunas especies arbustivas o arbóreas en un terreno para conservar o proteger, no fue aceptado.

El manejo de las aguas y suprimir la actividad de ganadería, a juicio de los testigos, ayudaría a recuperar el terreno en un 80%, para lograr una restauración pasiva de las zonas de remoción en masa. En las zonas de mayor afectación (zonas afectadas que se presentan desde hace mucho tiempo, mucho más de cinco años), considera la Corporación que deben ser conservadas por siempre, es decir, no habría posibilidad de un actividad productiva en las áreas más afectadas.

Si se hace una reforestación en los términos del informe de la Gobernación, la incorporación de especies arbóreas podría generar un mayor daño al área afectada por los deslizamientos, en razón a que el peso de los mismos árboles cuando empiezan a crecer terminan siendo generadores de más deslizamientos. Por eso consideran que una reforestación en las condiciones en que esta el predio es incoherente si están hablando de especies arbóreas de corte alto; en su lugar sugieren obras para hacer drenajes, acequias y canales directamente en tierra que no requieren ninguna obra civil o disipadores de energía.

Visto lo anterior, concluye el Despacho que si bien es cierto CORPOBOYACÁ no ha dado cumplimiento a la orden judicial de adelantar proyectos de revegetalización, con fundamento en los informes presentados y lo narrado por los profesionales que han estado al tanto de la problemática por parte de esa entidad, se requiere previamente el manejo de las aguas para que la medida no agrave la problemática de remoción en masa; así como la concertación con los propietarios de los predios para que cesen la actividad ganadera en las áreas afectadas por el movimiento, ordenes que no le fueron impuestas en el fallo de la acción popular y que impiden tener por acreditado el elemento subjetivo necesario para imponer una sanción como desacato a la orden judicial.

Situación que es distinta a la ocurrida con las actividades de resorte del Municipio y el Departamento, pues no existe en el expediente justificación alguna que señale las dificultades o razones por las cuales, por una parte no se extendió el estudio diagnóstico a todas las zonas afectadas, concretamente a la vereda El Ceibal que también está comprendida dentro del fallo de la acción popular, y por otra, tampoco existen obras ejecutadas por ninguno de los dos entes territoriales, tendientes a darle manejo a las aguas tal y como lo recomendó el diagnóstico elaborado por la UPTC y también lo ha manifestado CORPOBOYACA.

De otra parte, los entes territoriales tampoco han adoptado medidas frente a la negativa de la comunidad a cesar las actividades agrícolas y ganaderas, en el sentido de ofrecerle alternativas viables que permitan así la recuperación natural del suelo.

Por esta razón se encuentra configurado el elemento subjetivo en cabeza del Municipio de Páez y el Departamento de Boyacá, por lo cual el Despacho procederá a sancionar a los representantes legales de las entidades, pues además de no haber cumplido cabalmente la orden judicial, es evidente que desde la fecha del primer informe técnico presentado por

CORPOCHIVOR, en el año 2010, hasta el mes de agosto de 2018, cuando esta entidad nuevamente se desplazó a la zona, el fenómeno se ha recrudecido, sin que las autoridades hayan agotado los recursos o estrategias necesarias para dar cumplimiento a las mismas, lo cual refleja desinterés para mitigar la situación.

En este orden de ideas podemos ver que no existen explicaciones suficientes que permitan eximir la responsabilidad en el acatamiento a la orden judicial, máxime si se tiene en cuenta que el fallo data del **año 2011**, es decir que han pasado más de 7 años sin que las entidades territoriales aquí enjuiciadas adopten las medidas idóneas tendientes a ejecutar las obras de prevención ordenadas en el fallo judicial, teniéndose como única consecuencia de esa injustificada demora la prolongación indefinida de la vulneración de los derechos colectivos protegidos en la sentencia incumplida, lo cual es injustificable desde todo de punto de vista.

Es de agregar que las entidades territoriales han contado con el tiempo suficiente para efectuar los trámites necesarios y ejecutar en forma completa las obras ordenadas, que además también son producto del estudio contratado por el Departamento, lo cual injustificadamente no se ha cumplido hasta el día de hoy, teniendo este Despacho que sancionar nuevamente a las entidades territoriales por desacato a una orden judicial de hace siete años, lo cual refleja claramente el desinterés por parte de los entes territoriales en acatar la orden judicial impartida para la protección de derechos colectivos vulnerados.

Así las cosas, considera este Despacho que **el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ Y EL MUNICIPIO DE PÁEZ** han incurrido en desacato sancionable, motivo por el cual se condenará a cada una de las personas jurídicas antes citadas al pago de una multa, correspondiente a **tres (3) salarios mínimos mensuales vigentes** con destino al **FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**, los cuales deberán ser cancelados dentro de los cinco **(5)** días siguientes a la ejecutoria de la decisión.

Esta sanción también le es impuesta al ex-gobernador de Boyacá señor **JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA** y al ex -alcalde del Municipio de Páez señor **JUAN DIEGO MORALES CALDERON**, por cuanto encuentra el Despacho que durante sus administraciones las gestiones no fueron suficientes para dar cumplimiento cabal a la decisión judicial.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo Oral de Tunja,

RESUELVE

1. Declarar que el **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ Y EL MUNICIPIO DE PÁEZ**, incurrieron en desacato a la orden impartida en los numerales 3 y 6 de la sentencia del

10 de Febrero de 2011, adicionada mediante sentencia de fecha 10 de Agosto de 2011, por parte del Tribunal Administrativo de Boyacá.

2. Sancionar al gobernador del **Departamento de Boyacá** señor **CARLOS ANDRES AMAYA RODRIGUEZ** con el pago de una multa correspondiente a **tres (3)** salarios mínimos mensuales con destino al FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS, los cuales deberán ser cancelados dentro de los cinco **(5)** días siguientes a la ejecutoria de la decisión.
3. Notifíquese lo anterior en forma personal al señor GOBERNADOR DE BOYACÁ, señor **CARLOS ANDRES AMAYA RODRIGUEZ**, el contenido de la presente providencia, conforme al artículo 199 de la ley 1437 de 2011, haciéndole entrega de los insertos necesarios.
4. Sancionar al alcalde del **Municipio de Páez**, señor **DUMAR FABIAN LOZANO VARGAS**, con el pago de una multa correspondiente a **tres (3)** salarios mínimos mensuales con destino al FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS, los cuales deberán ser cancelados dentro de los cinco **(5)** días siguientes a la ejecutoria de la decisión.
5. Notifíquese lo anterior en forma personal al señor alcalde del Municipio de PÁEZ, señor **DUMAR FABIAN LOZANO VARGAS**. Para tal efecto se libra despacho comisorio al Juez Promiscuo Municipal de PÁEZ para que surta la notificación aquí ordenada. Por secretaría librese despacho comisorio con los insertos necesarios.
6. Sancionar al ex gobernador del Departamento de Boyacá **JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA**, con el pago de una multa correspondiente a **tres (3)** salarios mínimos mensuales con destino al FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS, los cuales deberán ser cancelados dentro de los cinco **(5)** días siguientes a la ejecutoria de la decisión.
7. Notifíquese lo anterior en forma personal al señor ex gobernador del Departamento de Boyacá, señor **JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA** el contenido de la presente providencia, conforme al artículo 199 de la ley 1437 de 2011, haciéndole entrega de los insertos necesarios.
8. Para tal efecto se libra despacho comisorio al Juez Promiscuo Municipal de PÁEZ para que surta la notificación aquí ordenada. Por secretaría librese despacho comisorio con los insertos necesarios.
9. Sancionar al ex alcalde del **Municipio de Páez** señor **JUAN DIEGO MORALES CALDERON**, con el pago de una multa correspondiente a **tres (3)** salarios mínimos mensuales con destino al FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E

INTERESES COLECTIVOS, los cuales deberán ser cancelados dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la decisión.

10. Notifíquese lo anterior en forma personal al señor ex alcalde del Municipio de PÁEZ señor **JUAN DIEGO MORALES CALDERON**. Para tal efecto se libra despacho comisorio al Juez Promiscuo Municipal de PÁEZ, para que surta la notificación aquí ordenada. Por secretaría líbrese despacho comisorio con los insertos necesarios
11. El valor de la multa deberá ser consignado en la cuenta que el FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS, tenga destinado para el efecto. Cumplido lo anterior deberá ser entregada a éste Despacho copia de la consignación que dé cuenta del cumplimiento de la orden impartida.
12. Absolver del presente trámite incidental a JOSE RICARDO LOPEZ DULCEY (Director de Corpoboyacá), MIGUEL ARTURO RODRIGUEZ MONROY y OMAR LIZARAZO GOYENECHÉ (ex directores de Corpoboyacá).
13. Para ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, envíese el expediente para que se surta la consulta de la decisión adoptada, de conformidad con lo previsto por el inciso 2° del art. 41 de la Ley 472 de 1998
14. Ejecutoriado este auto, en forma inmediata y por conducto del Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos, envíese el expediente a la Oficina Judicial de Tunja para el correspondiente envío al Tribunal Administrativo de Boyacá.
15. Déjense las anotaciones y constancias respectivas en el sistema de información judicial siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase,


JAVIER LEONARDO LÓPEZ HIGUERA
JUEZ

