



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de agosto de dos mil veintidós (2022)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01

ACCIÓN POPULAR – FALLO

Actora: DIANA LETICIA HOLGUÍN HOLGUÍN

TESIS: EL BARRIO PROVIDENCIA DEL MUNICIPIO DE MANIZALES SE ENCUENTRA EN UNA ZONA SUSCEPTIBLE DE INUNDACIONES Y DESLIZAMIENTOS Y ESTÁ DELIMITADO EN EL POT COMO SUELO DE DESARROLLO CONDICIONADO. SIN EMBARGO, EL MUNICIPIO NO HA ADELANTADO LAS GESTIONES NECESARIAS PARA MITIGAR EL RIESGO DE LA COMUNIDAD UBICADA EN DICHA ZONA.

DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS COMO VULNERADOS: A LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS, AL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA, A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES TÉCNICAMENTE PREVISIBLES, Y A LA REALIZACIÓN DE CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el **MUNICIPIO DE MANIZALES**¹, contra la sentencia de 30 de octubre de 2020, proferida por el **Tribunal Administrativo de Caldas**², que declaró la amenaza de los derechos colectivos invocados.

¹ En adelante el Municipio.

² En adelante el Tribunal.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

I.- ANTECEDENTES

I.1- La Demanda

DIANA LETICIA HOLGUÍN HOLGUÍN, actuando en nombre propio, instauró acción popular contra el **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**³, el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**⁴, el **MUNICIPIO**, la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS -CORPOCALDAS**⁵, la **UNIDAD DE GESTIÓN DEL RIESGO DE MANIZALES -UGRM, GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES DE CALDAS** y **AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P.**, por estimar vulnerados los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

³ En adelante el Ministerio.

⁴ En adelante el Departamento.

⁵ En adelante CORPOCALDAS.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

I.2. Hechos

Indicó que debido a las abundantes lluvias en los meses de marzo, abril y mayo, en especial los días 18 y 19 de abril de 2017, los habitantes del barrio Providencia se vieron afectados en sus viviendas, a tal punto que se perdieron tres inmuebles y otros quedaron averiados, quedando en situación de riesgo los residentes, y temiendo a que nuevas cargas de lodo pudieran descender por la falta de obras de estabilización del cerro Sancancio del **MUNICIPIO**.

Agregó que el 19 de abril de 2017 la **UGRM** evacuó preventivamente el sector por riesgo de deslizamiento, tiempo durante el cual las autoridades dejaron expuesto el patrimonio de la comunidad, pues solo contaron con vigilancia policial durante 8 días.

Puso de presente que a pesar de la orden de evacuación y los auxilios que fueron otorgados para el pago de canon de arrendamiento, la comunidad regresó a sus viviendas por los escasos recursos con que contaban y por la falta de información por parte del **MUNICIPIO** frente a la mitigación del riesgo.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Afirmó que la **UGRM**, mediante Oficio UGR 2796-17 GED 1814-14, informó que las viviendas afectadas serían postuladas a los programas de vivienda del Gobierno Nacional.

Aseguró que a través de múltiples oficios el **MUNICIPIO** informó que el barrio Providencia, según el POT del año 2003, era una zona de alto riesgo no mitigable; y, por su parte, la **UNGRM** indicó que el suelo del barrio aún no podía clasificarse.

Manifestó que las autoridades encargadas de la gestión del riesgo no habían tenido en cuenta la participación de la comunidad, pues no socializaron el problema ni dieron a conocer las medidas que se debían adoptar.

I.3. Pretensiones

Solicitó lo siguiente:

“[...] que mediante sentencia se sirva declarar que se encuentran expuestos, vulnerados y en alto riesgo los derechos colectivos y del medio ambiente, en cuanto tienen que ver con la prevención de desastres técnicamente previsibles, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a construcciones técnicas en que se de prevalencia a la calidad de vida de los ciudadanos, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, por lo cual se servirá ordenar a los accionados:



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Adoptar las medidas administrativas, jurídicas, presupuestales, técnicas e institucionales necesarias a fin de que:

1. Se realice el censo y valoración del riesgo (amenaza – vulnerabilidad) de cada una de las viviendas en el barrio Providencia. Señalando en forma concreta por cada una de ellas, cual es la intervención que debe realizarse para mitigar el riesgo al cual está expuesta, o si definitivamente no puede ser habitada.
2. En caso de no poder habilitarse en forma segura, se brinde a las familias la cobertura del subsidio de arrendamiento hasta que se supere el problema de inseguridad por riesgo de desastre.
3. Se realice el estudio de microzonificación del barrio, a fin que se identifique el tipo de amenaza y cuál es la vulnerabilidad que recae sobre el barrio, valorando el nivel de riesgo al que estamos expuestos, indicando si el mismo es mitigable o no mitigable, describiendo lo siguiente:
 - a. Si no es mitigable, señalar las alternativas para reubicación o el reasentamiento del barrio, informando sobre las posibles opciones en los términos de la petición que previamente a esta acción se formuló ante cada autoridad.
 - b. Si es mitigable, cuáles son las labores y obras de mitigación requeridas, tanto de tipo estructural como no estructural.
 - c. Siendo mitigable señalar el plazo o cronograma dentro del cual se ejecutarán dichas obras.
 - d. Se reconozca los derechos civiles y políticos de nuestra comunidad, permitiéndonos participar en los espacios donde se tomen decisiones que nos afecte.
4. Sea realizada la revisión técnica del alcantarillado y en caso de ser necesario se implemente la reposición y ampliación de dicha red, incluyendo sumideros para la captación de las aguas lluvias de manera que se garantice un adecuado manejo de estas.
5. Una vez se terminen las intervenciones, se repare la malla vial afectada con esta emergencia, y después que ella se atienda.
6. Las demás acciones que sean necesarias y prioritarias para garantizar a nuestro grupo humano y la protección y garantía de sus derechos.
7. Por tratarse de una acción en nombre de nuestra comunidad donde no se persigue ningún tipo de indemnización o compensación, solicitamos que los gastos que ocasione el trámite



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

del presente juicio se atiendan con cargo al Fondo de Acciones populares y de Grupo manejado por la Defensoría del Pueblo [...]”.

I.4. Defensa

I.4.1.- El **DEPARTAMENTO** indicó que el apoyo que presta al **MUNICIPIO** es en virtud de los principios de concurrencia y subsidiariedad, cuando éste no puede por si mismo atender determinada problemática.

Se refirió a los artículos 1º y 298 de la Constitución Política y a las leyes 1523 de 24 de abril de 2012⁶ y 388 de 18 de julio de 1997⁷, para señalar que era responsabilidad directa del **MUNICIPIO** determinar e identificar las zonas de amenaza, vulnerabilidad y riesgo en su territorio, así como adelantar los planes, programas, acciones y directrices para intervenir esas zonas.

Estimó que, con base en el POT, en las normas urbanísticas y el plan de gestión del riesgo, el **MUNICIPIO** era el directo responsable de generar procesos de intervención, reparación, rehabilitación y

⁶ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

⁷ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

reconstrucción de la red terciaria que se encuentra en la zona objeto de la demanda.

Adujo que no podía intervenir más allá de lo que la Ley le ordenaba, es decir, actuar cuando el **MUNICIPIO** no pudiera atender por sí mismo determinada problemática, circunstancia que, a su juicio, no era probable porque el ente territorial contaba con su propio presupuesto.

Argumentó que en el presente caso se estaba en presencia de una circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito, pues se trató de un hecho de la naturaleza, en el que durante la ola invernal que se presentó para la época, hubo una mayor precipitación que generó los hechos aquí narrados, circunstancia que superó las medidas de contingencia del ente territorial, quienes debieron priorizar la atención de dichos eventos con criterios de transitabilidad y visibilidad, entre otros.

Afirmó que no era el llamado a responder en el *sub lite*, ya que no había vulnerado los derechos colectivos invocados y, por el contrario, concurrió en el marco de sus competencias a apoyar a los diferentes Municipios de su territorio.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

En virtud de lo anterior, propuso las excepciones que denominó “falta de legitimación en la causa por pasiva”, “inexistencia de responsabilidad y de la obligación por parte del Departamento de Caldas”, “inexistencia de vulneración de derechos colectivos por parte del Departamento de Caldas” y “excepciones genéricas”.

I.4.2.- AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. arguyó que su objeto social no era el manejo de aguas superficiales y subsuperficiales, así como tampoco el tratamiento de laderas para la prevención y atención de emergencias y desastres, lo cual le correspondía a las autoridades territoriales, conforme con lo establecido en las leyes 99 de 22 de diciembre de 1993⁸ y 715 de 21 diciembre de 2001⁹.

Señaló que como no era competente para resolver los problemas de inestabilidad y de evacuación de aguas lluvias, no se configuraba el nexo causal, razón por la que no se le podía imputar responsabilidad alguna en la vulneración de los derechos colectivos.

⁸ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

⁹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Argumentó que las redes locales operadas en el sector se encontraban funcionando adecuadamente, como se evidenciaba del informe rendido por ingenieros del área de Gestión de Agua Potable y Alcantarillado.

Con fundamento en lo expuesto, propuso las excepciones que denominó “inexistencia de nexo causal”, “falta de legitimación en la causa”, “inexistencia de violación a los derechos colectivos por parte de Aguas de Manizales S.A. E.S.P.” y “excepción genérica de declaratoria oficiosa”.

I.4.3. CORPOCALDAS arguyó que más allá del evento puntual ocurrido el 19 de abril de 2017 en el cerro Sancancio, como resultado de la intensidad de las precipitaciones que se presentaron ese mes y que pusieron en riesgo la infraestructura y la vida de la comunidad aledaña al sector, era necesario analizar las condiciones técnicas del barrio Providencia, que, de acuerdo con el oficio 2018-IE-00021935 de 15 de septiembre de 2018, indicaban que era susceptible de riesgo por deslizamiento e inundación, razón por la cual hizo un llamado al **MUNICIPIO** para que atendiera de manera definitiva la situación y procediera a la reubicación de las viviendas.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Arguyó que conforme con lo establecido en la Ley 99 no le correspondía ejercer el control urbanístico, ni contaba con facultades policivas o administrativas para restringir, promover, adecuar o ejecutar cualquier acción relacionada con el licenciamiento para la construcción de viviendas y no tenía a su cargo adelantar procesos de reubicación de familias asentadas en zona de riesgo, todo lo cual era del resorte del **MUNICIPIO**.

Afirmó que aunque pertenecía al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, de acuerdo con la Ley 1523, su intervención era de manera subsidiaria o complementaria, lo que la eximía de responsabilidad en el presente caso.

Argumentó que en el marco de sus competencias y de manera oportuna realizó un informe técnico sobre el diagnóstico de la situación y efectuó las recomendaciones pertinentes en el sector afectado, por lo que cumplió a cabalidad con lo que legalmente le era exigible.

Propuso las excepciones que denominó “falta de legitimación en la causa por pasiva atribuible a la Corporación Autónoma Regional De Caldas – CORPOCALDAS” y “ausencia de transgresión de los



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

derechos colectivos y cumplimiento integral y diligente de las funciones asignadas por la ley a CORPOCALDAS, en atención a su órbita de competencia”.

I.4.4. El **MUNICIPIO** argumentó que censó 6 familias del barrio Providencia para procesos de reasentamiento y que solo 5 allegaron la documentación a la Unidad de Vivienda Municipal.

Aseguró que, contra lo afirmado en la demanda, sí construyó obras de estabilidad en los taludes para el manejo de aguas lluvias, incluso en la ladera sur del cerro Sancancio adelantó obras de mitigación del riesgo en la zona adyacente al barrio Aranjuez.

Informó que a la fecha de la contestación de la demanda no era necesaria la evacuación preventiva del sector, amén de que el cuerpo oficial de Bomberos de Manizales realizaba un continuo monitoreo del río Chinchiná en épocas de invierno; y que de acuerdo con el POT el barrio Providencia no estaba priorizado en la clasificación del riesgo.

Argumentó que su función frente a los programas de vivienda era identificar y censar a las familias damnificadas por desastres naturales, calamidades públicas, emergencias y a los ubicados en



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

zonas de alto riesgo no mitigable, los cuales debían ser incluidos en los programas o proyectos de viviendas de interés social que adelantara la Caja de Vivienda Popular y los ofertados por el Gobierno Nacional.

Afirmó que no vulneró derecho colectivo alguno, pues la accionante se encontraba en el censo de 6070 grupos familiares que estaban pendientes de una solución de vivienda en su jurisdicción, tal y como lo evidenciaba el oficio UGR 1383-13 de 15 de octubre de 2015, decisión que fue refrendada por la **UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES -UNGRD**¹⁰.

Señaló que no era la encargada de asignar u otorgar el beneficio de subsidio familiar de vivienda, pues no era el promotor de ese programa ni tampoco el encargado de postular, seleccionar, sortear y adjudicar las viviendas a los beneficiarios, ya que esto le correspondía al **DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL -DPS**.

¹⁰ En adelante UNGRD.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Aseveró que no todas las personas que requerían una solución a su problema de vivienda accedían a los subsidios del Gobierno Nacional, en virtud de la premisa de que los bienes del Estado son escasos.

I.4.5. El **MINISTERIO** adujo que el **MUNICIPIO** era el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en su territorio, lo que incluía el conocimiento y la reducción del mismo, así como el manejo de desastres, conforme lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1523.

Arguyó que no era el llamado a responder por la eventual vulneración de los derechos colectivos invocados y la realización de las acciones solicitadas por la demandante, ya que no se trataba de un asunto propio de sus funciones de acuerdo con el Decreto 3571 de 27 de septiembre 2011¹¹.

Puso de presente que apoyaba a las entidades territoriales en virtud del principio de subsidiariedad positiva, cuando éstas no contaban con los medios para enfrentar el riesgo y su materialización.

¹¹ Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.”



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Dio cuenta que a través del Decreto 291 de 19 de abril de 2017, prorrogada por el Decreto 724 de 5 de octubre de ese año, se declaró la calamidad pública dada la magnitud de las afectaciones por los deslizamientos causados por las lluvias presentadas los días 18 y 19 de abril de 2017 en el **MUNICIPIO**, donde se reportaron 8.806 personas afectadas, 3.089 familias registradas y 251 viviendas destruidas.

Aseguró que la **UNGRD**, como coordinadora del **Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -SNGRD**, que está conformado por las entidades públicas y privadas del nivel Nacional, Departamental y Municipal y en el que también participa, elaboró un Plan de Acción Específico - PAE para la rehabilitación y/o reconstrucción de las zonas afectadas en el **MUNICIPIO**, dentro del cual se incluyó la construcción de viviendas, en cabeza del **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA** y el **FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES - FGNRD**.

Informó que con base en lo anterior, firmó el convenio interadministrativo núm.9677- PPAL-217-2017, celebrado entre el **FNDRD**, representado por la **FIDUPREVISORA S.A.**, y



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

FONVIVIENDA, el **MUNICIPIO** y el **DEPARTAMENTO**, el cual tenía por objeto:

“[...] aunar esfuerzos técnicos, administrativos y/o financieros para implementar y ejecutar la rehabilitación, reconstrucción y/o construcción de viviendas en el marco de la declaratoria de calamidad pública del Municipio de Manizales, Caldas, de conformidad con el Decreto Municipal No.291 de abril de 2017, prorrogada por el Decreto No.724 del 5 de octubre de 2017 [...]”.

Indicó que las viviendas serían construidas teniendo en cuenta la situación geográfica y demográfica del **MUNICIPIO**, con respeto de los atributos de la vivienda digna, para garantizar la protección de los derechos de los damnificados; y que serían entregadas de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1.1.1.8.1.1. del Decreto 1077 de 26 de mayo de 2015¹².

Propuso las excepciones denominadas “falta de legitimación en la causa por pasiva” y “falta de demostración de la afectación de los derechos por parte del ministerio de vivienda, ciudad y territorio”.

I.5.- Pacto de cumplimiento

¹² Esta versión incorpora las modificaciones introducidas al Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio a partir de la fecha de su expedición.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

La audiencia de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 10 de septiembre de 2019, la cual se declaró fallida por no existir ánimo conciliatorio de las partes.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA

El **Tribunal** en sentencia de 30 de octubre de 2020 accedió a las súplicas de la demanda. En esencia, adujo lo siguiente:

Se refirió a la acción popular, a los derechos colectivos presuntamente vulnerados y al marco normativo y deberes frente a la gestión del riesgo y prevención de desastres. Respecto del caso concreto señaló que resultaba clara la vulneración de los derechos colectivos invocados por la actora, pues del material probatorio obrante en el expediente era dable concluir que el barrio Providencia del **MUNICIPIO** se encontraba ubicado en una zona de amenaza alta por deslizamiento, al estar situado en la base del cerro Sancancio, sumado al peligro de inundación por la cercanía al río Chinchiná.

Puso de manifiesto que el barrio objeto de amparo estaba ubicado en un terreno calificado como zona de desarrollo condicionado que



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

requería de manera urgente la elaboración de estudios de detalle para establecer si era posible mitigar las causas de la problemática antes señalada o si definitivamente era necesaria la reubicación de las viviendas.

Precisó que mientras el estudio en mención no se realizara, la vulneración y amenaza de los derechos colectivos resultaba evidente, debido al riesgo que corrían los moradores del barrio Providencia, los transeúntes y en general la comunidad de la zona, pues la amenaza era de grandes proporciones por la falta de certeza sobre la posibilidad de mitigar o no el problema.

Adujo que no era posible que el sector contara con la totalidad de la infraestructura de servicios públicos hasta tanto el riesgo fuera identificado y aminorado.

Se refirió a la responsabilidad que le asistía a cada una de las entidades accionadas, así:

-. **MUNICIPIO:** Sostuvo que al ente territorial le correspondía el ordenamiento del territorio y su planeación física, así como la dirección de sistema de prevención de desastres en su territorio, la



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

identificación e inventario de zonas de riesgo por deslizamiento e inundación, la eliminación de los peligros y/o la reubicación de las viviendas que se encuentre en la zona, razones suficientes para considerar que era responsable de la vulneración de los derechos colectivos, al no haber desarrollado los cometidos legales que le correspondían.

-. CORPOCALDAS, el DEPARTAMENTO, el MINISTERIO y Aguas de Manizales S.A. E.S.P.: Adujo que más allá de la colaboración que pudieran brindarle dichas entidades al **MUNICIPIO**, no advertía que fueran responsables de la problemática aquí planteada, motivo por el que declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

En consecuencia, profirió las siguientes órdenes:

“DECLÁRASE probada la excepción de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA** propuesta por **CORPOCALDAS, el DEPARTAMENTO DE CALDAS, AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P.** y la **NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**, dentro de la acción popular promovida en su contra por la señora **DIANA LETICIA HOLGUÍN HOLGUÍN**.

DECLÁRASE que el **MUNICIPIO DE MANIZALES** ha vulnerado los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, y la realización de las construcciones,



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

edificaciones, y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, prerrogativas consagradas en los literales g), h), l) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

En consecuencia, se **ORDENA** al **MUNICIPIO DE MANIZALES**, que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, adelante las gestiones administrativas, presupuestales y técnicas requeridas, para la elaboración de los estudios de detalle en los que se identifique si la situación de amenaza, vulnerabilidad y riesgo del barrio Providencia es o no mitigable, y en caso afirmativo, determine las obras que deban ejecutarse.

Si el riesgo es mitigable, el municipio deberá formular y ejecutar los proyectos de intervención para la realización de las obras estructurales y no estructurales de mitigación dentro del año siguiente.

Si el estudio determina que el riesgo no es mitigable, la municipalidad accionada adelantará las gestiones para la reubicación de las viviendas, garantizando el acompañamiento a las familias en procesos de postulación para proyectos de vivienda promovidos por el Fondo Nacional de Vivienda – **FONVIVIENDA** las instancias del orden nacional que correspondan.

Como medida de protección, el **MUNICIPIO DE MANIZALES** a través de la Unidad de Gestión del Riesgo (UGR), adelantará monitoreos permanentes al barrio Providencia, y en caso de que la situación lo amerite, dispondrá las acciones necesarias para la protección de la vida de los habitantes y transeúntes, incluyendo la posible evacuación de las viviendas, conforme al marco de sus competencias.

NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

CONFÓRMASE un comité auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la sentencia, el cual estará conformado por el Director de la Unidad de Gestión del Riesgo del **MUNICIPIO DE MANIZALES**, un delegado de la Corporación Autónoma Regional de Caldas – **CORPOCALDAS**, la demandante y el señor Procurador Judicial.

SIN COSTAS [...].”.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

EL MUNICIPIO manifestó inconformidad respecto de la sentencia de primera instancia, así:

i) La orden para la ejecución de los estudios de detalle: Afirmó que estaba demostrado que no se requerían los estudios de detalle ordenados en la providencia, en atención a que, por ejemplo, el testimonio del señor Jhon Jairo Chisco Leguizamón, daba cuenta que **CORPOCALDAS** tenía conocimiento de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades del barrio Providencia; y que conforme a lo establecido en el POT, la zona en comento era catalogada como riesgosa por inundación y deslizamiento, además de ser objeto de protección hidráulica.

Manifestó que todo lo anterior demostraba suficientemente el riesgo, motivo por el que, a su juicio, no resultaba necesaria la contratación de estudios de detalle, pues como lo indicaba la **UGRM** en el Oficio STT 1655 de 9 de noviembre de 2020, existían amenazas ambientales que no eran susceptibles de intervención como la faja de retiro de cauce y de protección hidráulica, lo que acreditaba que en el sector del barrio Providencia no existían condiciones viables para realizar acciones de mejoramiento integral del barrio.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Afirmó que conocido suficientemente el riesgo por parte de las entidades accionadas, sin que sea susceptible de modificación ni intervención, no debió ordenarse la elaboración de estudios de detalle.

Aseguro que si, en gracia de discusión, se considerara pertinente la elaboración de los estudios en mención, dicha obligación también debió atribuírsele a **CORPOCALDAS** de acuerdo con lo previsto en el artículo 31 de la Ley 1523.

ii) La orden para adelantar las acciones para la reubicación de las viviendas se dejó de manera exclusiva en el MUNICIPIO, sin tener en cuenta las competencias de las demás entidades accionadas que, por demás, hicieron parte del trámite de la

acción popular: Argumentó que respecto de los programas de vivienda le correspondía identificar y censar única y exclusivamente a las familias damnificadas por desastres naturales, calamidades públicas y aquellos ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable y que debían ser incluidos en los programas o proyectos de vivienda de interés social para las postulaciones del Gobierno Nacional, para ser beneficiarios de un subsidio de vivienda.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Precisó que en atención a sus competencias y de acuerdo con lo previsto en el artículo 6º de la Constitución Política, no vulneró los derechos colectivos de la accionante, pues los hogares del barrio Providencia estaban censados, según lo informó la Unidad de Vivienda.

Manifestó que “lo demás” es voluntad de las entidades del orden Nacional, que sin que medie una orden judicial que las obligue no darán cumplimiento a sus competencias respecto de las viviendas del barrio Providencia, y, por tanto, sería nugatoria la protección de los derechos amparados.

Por lo anterior, solicitó que fueran condenadas todas las entidades accionadas para brindar una solución pronta a la problemática del sector.

iii) La desatención del precedente jurisprudencial del Consejo de Estado que señala para estos casos la improcedencia de la

acción popular: Indicó que el derecho a la vivienda digna de la accionante era un derecho de carácter particular, razón por la que la presente acción era improcedente, tal y como lo ha señalado la



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

jurisprudencia del Consejo de Estado.

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

IV.1. El MUNICIPIO, además de reiterar los argumentos expuestos en el recurso de apelación, afirmó que como el asunto objeto de litigio se relacionaba con el tema de vivienda, la acción popular debía declararse improcedente, no solo porque era un derecho de carácter individual, sino porque, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, escapaba de la órbita de competencia de la acción pronunciarse sobre la viabilidad o no de la asignación de recursos procedentes del subsidio de vivienda de interés social a un determinado proyecto de vivienda.

IV.2. El MINISTERIO solicitó confirmar la sentencia de primera instancia respecto de su falta de legitimación en la causa por pasiva, en atención a que no vulneró los derechos colectivos invocados, ni por acción ni por omisión, sumado a que sus funciones estaban encaminadas a formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia de desarrollo territorial y urbano planificado del país, lo que evidenciaba que no



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

tenía competencia para satisfacer las pretensiones de la parte demandante.

Señaló que lo pretendido en la demanda no guardaba relación con sus funciones; y que el **MUNICIPIO** era el responsable directo de la implementación de procesos de gestión del riesgo en su territorio.

IV.3. El DEPARTAMENTO aseguró que no era el competente para mitigar el riesgo en el presente caso, pues era del resorte del **MUNICIPIO** como ente autónomo; y que, además, su función se basaba en el apoyo a la gestión y mitigación del riesgo, conforme lo previsto en las leyes 1523 y 388, sin interferir en las labores y funciones de otras entidades, motivo por el que insistió en las excepciones propuestas en la contestación de la demanda.

IV.4. CORPOCALDAS reiteró lo dicho en instancias procesales anteriores, en el sentido de que el **MUNICIPIO** era el responsable de la mitigación del riesgo del barrio Providencia y la prevención y atención de desastres, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1077 de 2016, las leyes 9ª, 388, 1523 y 715 y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Advirtió que no vulneró los derechos colectivos invocados, conforme se



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

desprende de lo probado en el proceso y sus funciones, pues no estaba dentro de sus obligaciones dar solución a la problemática del barrio Providencia; por el contrario, arguyó haber cumplido con su deber al brindarle asesoría técnica al ente territorial y a los habitantes del sector, a través de diagnósticos y formulación de recomendaciones.

IV.5. AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. reiteró los argumentos expuestos en sus intervenciones, en el sentido de argüir que los problemas de inestabilidad y evacuación de aguas lluvias y freáticas no eran su responsabilidad; y que, además, las redes locales de acueducto que operaban en el sector se encontraban en perfecto estado de funcionamiento y que el barrio Providencia no contaba con redes de alcantarillado propias.

Informó que no podía realizar intervenciones en la zona tendientes a prestar el servicio de alcantarillado hasta tanto la Unidad de Gestión de Riesgo emitiera un concepto favorable al respecto, pues el barrio Providencia tenía riesgo de deslizamiento e inundación.

Manifestó que la responsabilidad de prevención y atención de desastres le correspondía al **MUNICIPIO**, el cual, en el caso concreto, debía adoptar las medidas necesarias para establecer si las



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

amenazas eran susceptibles de mitigación o no, actuar de manera oportuna para la prevención de desastres, o garantizar la reubicación de los habitantes, para lo cual debía tener en cuenta que el sector objeto de la demanda fue catalogado como “suelo de desarrollo condicionado”.

Concluyó que no era la competente para satisfacer las pretensiones de la demanda, razón por la que pidió ser exonerada de responsabilidad.

V.- CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público guardó silencio.

VI.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

Generalidades de la acción popular

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares. El objetivo de estas acciones es dotar a la



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

Conforme se advirtió en precedencia, los hechos que dieron origen a la presente acción son, en esencia, los daños ocasionados por la ola invernal presentada en el año 2017, en especial los días 18 y 19 de abril, en los habitantes del barrio Providencia del **MUNICIPIO** quienes se vieron afectados en sus viviendas, razón por la que la **UGRM** ordenó la evacuación preventiva por posibles deslizamientos y se otorgaron auxilios de arrendamiento. Sin embargo, la comunidad regresó a sus viviendas debido a los escasos recursos con que contaban y a la falta de información por parte del ente territorial frente a la mitigación del riesgo.

Adicionalmente, la parte accionante puso de presente que el barrio Providencia, según el POT del año 2003, era una zona de alto riesgo no mitigable.

La acción fue conocida en primera instancia por el **Tribunal**, que en sentencia de 30 de octubre de 2020, encontró acreditado que el barrio Providencia: i) está ubicado en una zona de amenaza alta por deslizamiento, pues se encuentra en la base del cerro Sancancio; ii)



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

está en peligro de inundación por su cercanía al río Chinchiná; iii) el suelo fue catalogado en el POT como “zona de desarrollo condicionado”, por lo que requiere de estudios de detalle para establecer la posibilidad de mitigación del riesgo o no.

Por lo anterior, el Tribunal consideró que el **MUNICIPIO** era el llamado a hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos, pues era el encargado de ordenar su territorio y su planeación física, dirigir el sistema de prevención de desastres en su jurisdicción, identificar e inventariar zonas de riesgo por deslizamiento e inundación, eliminar los peligros y/o reubicar las viviendas que se encuentran en riesgo, cuyas obligaciones han sido desconocidas por el ente territorial en el caso concreto.

Estimó que las demás entidades demandadas no eran responsables de la problemática aquí ventilada, motivo por el que declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de ellas.

Como medidas de amparo de los derechos colectivos transgredidos, el Tribunal le ordenó al **MUNICIPIO** adelantar las acciones necesarias para la elaboración de los estudios de detalle, con el fin



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

de determinar si el riesgo en el barrio Providencia es susceptible de ser mitigado. Que caso de ser así, el ente territorial debe identificar las obras a desarrollar, para lo cual formulará y ejecutará los proyectos de intervención para realizar las obras estructurales y no estructurales de mitigación.

Y que en el evento de que el estudio determine que el riesgo no es mitigable, el **MUNICIPIO** deberá adelantar las gestiones para reubicar a los residentes del barrio Providencia, para lo cual garantizará el acompañamiento a las familias en los procesos de postulación para proyectos de vivienda promovidos por **FONVIVIENDA**.

Finalmente, el Tribunal le ordenó al **MUNICIPIO** que a través de su **UGR** monitoree permanentemente el barrio Providencia y, en caso de que se requiera, disponga de las acciones necesarias para proteger la vida de los habitantes y transeúntes, inclusive, evacuar las viviendas, en el marco de sus competencias.

El **MUNICIPIO** apeló la decisión del Tribunal con fundamento en que: i) los estudios de detalle ordenados eran innecesarios, pues el riesgo estaba suficientemente probado y, además, éste no era



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

mitigable. Sin embargo, señaló que en caso de que se determinara que los estudios eran indispensables, la orden también debía impartírsele a **CORPOCALDAS**; ii) la reubicación de las viviendas no era de su resorte exclusivo, toda vez que a las demás entidades accionadas y que hicieron parte del trámite de la acción popular también les asistía competencia en este aspecto; y iii) se desatendió el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la improcedencia de la acción popular, pues, a su juicio, como lo que aquí se discute es el derecho a la vivienda digna de la accionante, derecho de carácter particular, la demanda resultaba improcedente.

Problemas jurídicos

Siendo ello así, corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Si lo pretendido por la actora es la protección de un derecho de carácter particular, como lo es el derecho a la vivienda digna, o la protección de derechos de carácter colectivo, como lo consideró el **Tribunal?**

2. En caso de que la respuesta anterior sea que los derechos alegados son de carácter colectivo, se deberá determinar si: ¿Resulta



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

necesario el estudio de detalle ordenado por el Tribunal y, en caso de ser así, a qué entidad le corresponde su elaboración y la ejecución de las medidas que éste determine?

3. En el evento en que sea necesaria la reubicación de la población, qué entidad es la competente para el efecto.

Caso en concreto

De la procedencia de la acción popular en el asunto sub examine.

De acuerdo con el planteamiento precedente, la Sala determinará si lo pretendido por la actora es la **protección de un derecho de carácter individual, como lo es el derecho a la vivienda digna, o derechos de naturaleza colectiva** y, por ende, la improcedencia de la acción popular.

Dicho lo anterior, se tiene que de los hechos y pretensiones de la demanda, resulta evidente que lo pretendido por la señora **HOLGUÍN HOLGUÍN** no es la garantía de su derecho a la vivienda, sino la de derechos de naturaleza colectiva como la seguridad y



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles y la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Lo anterior, en atención a que lo que motivó el ejercicio de la presente acción popular fue la situación de riesgo en la que se encuentran los habitantes del barrio Providencia por la ola invernal que acaeció en el mes de abril de 2017 en el **MUNICIPIO**, mas no la consecución de vivienda para la actora, como acertadamente lo indicó el **Tribunal**, cuyas consideraciones prohíja la Sala:

“[...] Una vez abordados los aspectos probados en el *sub lite*, para esta Sala Plural resulta clara la vulneración de las prerrogativas de orden colectivo señaladas en el libelo introductor. En este sentido, los elementos de convicción arrojan con suficiencia que el Barrio Providencia de Manizales se ubica en una zona de amenaza alta por deslizamiento, por estar situada en la base del cerro Sancancio, a lo que ha de añadirse el peligro de inundación que también fue documentado, por la proximidad con el Río Chinchiná.

[...] Mientras ello no ocurra, la situación de vulneración y amenaza de los intereses colectivos se hace patente, pues el riesgo sobre los moradores del barrio Providencia, transeúntes y comunidad y general adquiere ribetes mayores ante la ausencia de certeza sobre la posibilidad de mitigar o no la problemática [...]”.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

De manera que no le asiste razón a la parte apelante cuando afirma que existió desconocimiento del precedente de esta Corporación por parte del **Tribunal** al no haber declarado improcedente la acción, debido a que se estaba reclamando la protección de un derecho de carácter individual, pues, como ya se indicó, los hechos y pretensiones de la demanda no buscan la satisfacción de una necesidad particular, sino la de una comunidad que está viendo menoscabados sus derechos colectivos por la aparente falta de gestión del riesgo por parte de las autoridades encargadas.

De la necesidad del estudio de detalle ordenado por el Tribunal y de las entidades competentes en materia de gestión del riesgo

Para efectos de establecer si es procedente la elaboración de estudios de detalle que precisen si el riesgo que padece la comunidad del barrio Providencia es mitigable o no, la Sala se referirá al material probatorio obrante en el expediente del cual se destaca lo siguiente:

-. Peticiones de 31 de agosto de 2018, en las que la accionante le solicita al **MINISTERIO**, a **CORPOCALDAS**, al **DEPARTAMENTO**, a la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL**, a la **UGRM**, a



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

AGUAS DE MANZANAS S.A. E.S.P. y a la **SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS** que adopten medidas similares a las solicitadas en la demanda por los hechos que dieron origen a la presente acción.

Las peticiones fueron contestadas por las entidades requeridas en los siguientes términos:

i-. Mediante oficio de 28 de septiembre de 2018, la **UGRM** indicó lo siguiente:

"[...] 1. Se le realice el censo y valoración del riesgo (amenaza – vulnerabilidad) de cada una de las viviendas en el barrio Providencia. Señalando en forma concreta por cada una de ellas, cuál es la intervención que debe realizarse para mitigar el riesgo al cual está expuesta, o si definitivamente no puede ser habilitada.

En el sector de Providencia se puede observar que el 90% de las viviendas son construidas en mampostería, sin embargo, por otro lado, se evidencia que estas construcciones no cumplen con la norma sismo resistente NSR-10, por lo cual son vulnerables a un evento sísmico.

También existe riesgo por inundación, al encontrar que Providencia está dentro de la zona de protección hidráulica correspondiente al río Chinchina.

Con respecto al nuevo Plan de Ordenamiento Territorial POT, adoptado mediante el Acuerdo No. 958 del 02 de agosto de 2017, en el sector de providencia se evidencian zonas catalogadas con amenaza baja y media por deslizamiento, y así mismo con riesgo medio y alto por deslizamiento.

Adicionalmente, informamos que en la Unidad de Gestión del Riesgo existe un censo denominado cuarta verificación de viviendas en zona de riesgo en el sector de Providencia, el cual se encuentra refrendado por la Unidad Nacional para posibles proyectos de



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

vivienda, sin embargo, cabe anotar que las postulaciones a estos programas se realizan cuando el Gobierno Nacional así lo indica, las cuales son competencia de la Unidad de Gestión de Vivienda.

2. En caso de no poder habilitarse en forma segura, se brinde a las familias la cobertura del subsidio de arrendamiento **hasta que se supere el problema de inseguridad por riesgo de desastres.**

Respecto a los auxilios de arrendamiento, tenemos para decir que este tema es definido por el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Manizales y el valor de este es igual para cada familia beneficiaria sin depender del estrato socioeconómico, número de integrantes del grupo familiar, ingresos económicos, raza, credo, entre otros. Es de aclarar que no se trata de un SUBSIDIO, sino de un AUXILIO para manejar la temporalidad de la afectación de la familia.

Igualmente, cabe señalar que por disposiciones del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de la Alcaldía de Manizales los auxilios a que tiene derecho una familia a la que se le recomienda la evacuación preventiva del inmueble que habita, consiste en auxilios de arrendamiento por valor de \$250.000 mes, durante tres (3) meses para los propietarios del inmueble y durante un (1) mes para los arrendatarios; auxilio que se entrega con el fin de manejar temporalmente los efectos de la emergencia o desastre; en este sentido en la emergencia de abril de 2017 se realizaron varias evacuaciones preventivas en el sector de providencia y así mismos se otorgaron subsidios a cada familia.

3. Se realice el estudio de microzonificación del barrio a fin de que se identifique el tipo de amenaza y cuál es la vulnerabilidad que recae sobre el barrio, valorando el nivel de riesgo al que estamos expuestos, indicando si el mismo es mitigable o no mitigable.

De conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales, vigente, Acuerdo Municipal 0958 de 2017, los suelos que presenten afectaciones por amenaza media y alta y riesgo alto ostentarán la clasificación de los SUELOS DE DESARROLLO CONDICIONADO, definidos en el Documento técnico de Soporte – DTS del componente general, de la siguiente manera:

“1.5.2.5. SUELOS DE DESARROLLO CONDICIONADO: Se plantea como un uso del suelo provisional que se asigna áreas de amenaza media o alta y riesgo alto, donde aun está por definirse la vocación del suelo en forma definitiva, lo que



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

depende de la mitigabilidad que tiene la amenaza existente en el sitio.

En otras palabras, el suelo de desarrollo condicionado corresponde a un área restringida para efectos del desarrollo urbano hasta que se decida la factibilidad de reducir la amenaza.

Está constituido por zonas localizadas dentro de cualquiera de las clases de suelo definidas en el art. 30 de la Ley 388 de 1997, las cuales están sujetas a intervención prospectiva o correctiva, en las cuales se podrían realizar las obras pertinentes para habilitar el suelo para futuros desarrollos. De acuerdo con lo anterior, corresponde a un área en la que se puede realizar intervenciones urbanísticas hasta que la mitigabilidad de la amenaza y/o riesgo esté definida, hasta entonces el uso del suelo permanece restringido”.

4. Sea realizada la revisión técnica del alcantarillado y en caso de no ser necesario se implemente la reposición y ampliación de dicha red, incluyendo sumideros para la captación de las aguas lluvias de manera que se garantice un adecuado manejo de estas.

Desde la Secretaría de Planeación mediante oficio SPM 3389-18 se dio traslado a la Empresa Aguas de Manizales para que según sus competencias se pronunciara al respecto.

5. Una vez terminen las intervenciones, se repare la malla afectada con esta emergencia y después que ella se atienda.

De igual manera al punto anterior, se dio traslado a la Secretaría de Obras Públicas mediante SPM 3389-18 para su respuesta [...]” (Resaltado de la Sala).

ii- En oficio UDEGER-0419 de 7 de septiembre de 2018, el **DEPARTAMENTO** señaló que no era el competente para realizar las acciones tendientes a la mitigación del riesgo del barrio Providencia, pues era del resorte del **MUNICIPIO**; y que sus funciones se enfocaban a apoyar la gestión de mitigación del riesgo en el



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Departamento según las leyes 1523 y 388, sin interferir en las labores y funciones de las diferentes instituciones.

iii- En escrito de 15 de septiembre de 2018, **CORPOCALDAS** indicó que el barrio Providencia resultó afectado por los deslizamientos del 19 de abril de 2017, ocurridos en el cerro Sancancio, los cuales afectaron 3 viviendas, ocasionaron la muerte de 3 personas en el barrio Aranjuez y generaron la evacuación del sector por parte de la **UGRM**. Asimismo, que debido a eventos que habían ocurrido en el pasado, se construyeron obras de estabilidad de taludes y de manejo de aguas lluvia para mitigar el riesgo de deslizamiento en la zona, las cuales fueron superadas por la intensidad de las precipitaciones ocurridas en el mes de abril de 2017.

CORPOCALDAS también informó que:

“[...] Actualmente sobre la ladera sur del Cerro Sancancio, se vienen adelantando obras de mitigación del riesgo, en la zona adyacente **al barrio Aranjuez. Dichas obras son el resultado de un estudio de detalle elaborado por la firma Aquaterra Ingenieros Consultores S.A.S. y corresponden al siguiente tipo de obras:**

- Perfilado de taludes
- Construcción de zanjias colectoras y canales de rápidas con tapa
- Construcción de pantallas pasivas con anclajes de 12 metros de longitud
- Construcción de 2 líneas de alcantarillado pluvial para la conducción de las aguas superficiales provenientes del cerro.
- Siembra de pastos y pasto vetiver



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

- Construcción de anclajes activos de 40 metros de longitud y 12 torones de 5/8".
- Construcción de mallas de retención de flujos de tierra y empalizadas.

Las obras se están ejecutando en el marco del contrato No.200-2017 celebrado entre Corpocaldas y el Ingeniero Luis Alberto Mesa Galeano y cuyo objeto es: Estudios de zonificación del riesgo y diseños obras, y construcción de obras de estabilidad de taludes y manejo de aguas lluvias en el cerro Sancancio – sector Barrio Aranjuez. Municipio de Manizales.

[...] La priorización para la elaboración de los estudios detallados de que trata el Decreto 1077 de 2015, art.2.2.2.1.3.3.2. núm. 2.1, se sujetarán a las áreas con condición de alto riesgo configurado (áreas construidas) identificadas en los estudios básicos, contenidas en el plano U-7 PRIORIZACIÓN DE ESTUDIOS DETALLADOS – SUELO URBANO Y EXPANSIÓN, que forma parte integral del Plan de Ordenamiento Territorial.

Teniendo en cuenta que las zonas de riesgo alto forman parte del suelo con desarrollo condicionado, es decir sujetas a la elaboración de estudios detallados, en el corto y mediano plazo se prioriza la realización de dichos estudios, los cuales definirán los programas y proyectos para el conocimiento y la reducción (prevención y mitigación) del riesgo que se ejecutarán durante la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos. Los estudios de detalle definirán el desarrollo de medidas de mitigación estructurales y no estructurales y las acciones para adelantar procesos de reubicación o mejoramiento integral [...]" (Destacado de la Sala).

-. La **SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS**, por medio de escrito de 22 de abril de 2019, brindó la siguiente información:

"[...] En primera medida se debe indicar que el día 19 de abril de 2017, en el Municipio de Manizales, se declaró la situación de "calamidad pública" como consecuencia de la lluvia extraordinaria que generó múltiples afectaciones en diversos sectores de la



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

ciudad, razón por la cual, fueron activados todos los protocolos de respuesta ante la emergencia de la ciudad.

En este sentido, es importante resaltar que durante el evento del 18 y 19 de abril de 2017 la MAGNITUD e INTENSIDAD de las lluvias tuvieron valores atípicos como lo indica el informe "ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN DE LOS EVENTOS DE LLUVIA PRESENTADOS LOS DÍAS 18 Y 19 DE ABRIL DE 2017 EN LA CIUDAD DE MANIZALES" de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA SEDE MANIZALES – INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES – IDEA – Grupo de trabajo académico en Ingeniería Hidráulica y Ambiental, del cual se relacionan los siguientes apartes:

"El día 19 de abril, recién pasada la medianoche (00:38) se inició un nuevo evento de lluvia que se prolongó en algunos sectores de la ciudad hasta las 06:53 de la mañana; este nuevo evento fue aún más intenso y de mayor magnitud que el mencionado anteriormente, en los sectores centro, centro sur y norte (estaciones Hospital Caldas, Liceo Isabel la Católica, Q. Palogrande Ruta 30, Yarumos y Q. Guamo – Lavadero Los Puentes), con magnitudes en milímetros de 156.2, 145.5, 143.6, 103.2 y 102 respectivamente, alcanzó cifras récord por encima de los 150 mm para la ciudad.

[...] "3. Comparación con otros eventos catastróficos hidrometeorológicos.

En la ciudad han ocurrido anteriormente eventos catastróficos de este tipo que han causado graves daños también (Tabla 3). Sin embargo, se puede observar en la tabla 3 que ninguno de los relacionados allí supera magnitud o intensidad del evento registrado 19 de abril, lo que permite deducir por qué no se pudieron determinar alarmas el día anterior.

Es importante mencionar, que en los eventos catastróficos anteriores las lluvias acumuladas antecedentes han sido mucho más altas que presentadas el 19 de abril, pero las intensidades registradas fueron mucho menores. En este caso por el contrario el indicador A25 es mucho menor pero las intensidades de precipitación registradas fueron mucho mayores".

Con base a lo anterior y conforme a los registros del IDEA (sic) para 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, respectivamente, las lluvias acumuladas en el mes de abril para la estación quebrada Palogrande – Ruta 30 y Hospital de Caldas, registran valores inferiores a los registrados para abril de 2017.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

[...] De todo lo anterior, se puede concluir que el evento generado entre los días 18 y 19 de abril de 2017, ESTÁ CATALOGADO COMO ATÍPICO Y CORRESPONDE A UNA SITUACIÓN EXCEPCIONAL QUE NO PODÍA SER PREVISTA [...]” (Destacado de la Sala).

-. Asimismo, mediante oficio de 22 de abril de 2019, la **UNIDAD DE GESTIÓN DE VIVIENDA MUNICIPAL** informó que el número de familias censadas e incluidas en el programa “Elaboración 251 viviendas gratuitas” fueron 6, como se observa en el siguiente cuadro:

RAD.251 VIVIENDA	RAD. R.U.D	NOMBRES	APELLIDOS	CÉDULA	BARRIO	OBSERVACION
12	68	CRIS STEFANY	RAIGOZA CASTAÑEDA	1.094.891.693	PROVIDENCIA	CON PAPELES
16	85	BLANCA NORA	CASTAÑEDA DUQUE	43.082.503	PROVIDENCIA	CON PAPELES
18	94	JUAN JOSE	ARANGO OSPINA	75.074.842	PROVIDENCIA	SIN PAPELES
103	697	MARIA AGLADEN	RAIGOSA	41.955.205	PROVIDENCIA	CON PAPELES
147	1310	EFRAIN	MORALES TRUJILLO	19.189.582	PROVIDENCIA	CON PAPELES
151	1407	JOHAN ISLEN	RAIGOSA CASTAÑEDA	9.725.993	PROVIDENCIA	CON PAPELES

-. Testimonio rendido ante el Tribunal por el Subdirector de Infraestructura Regional de **CORPOCALDAS**, Jhon Jairo Chisco Leguizamón, quien, sobre los hechos objeto de la demanda, indicó lo siguiente:



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

“[...] El barrio Providencia en donde antes se ubicaba el barrio Playitas, **corresponde a unas terrazas aluviales bajas, o sea recientes del río Chinchiná**, en donde por su topografía y geomorfología favorece la conformación o configuración de este tipo de asentamientos humanos. **La ubicación en relación al río y la ubicación también respecto a la base del cerro Sancancio, hace que este tipo de asentamiento, en particular en donde se ubica el barrio Providencia, sea sujeto de eventos amenazantes como avenidas torrenciales o deslizamientos o flujos de tierra provenientes del río Chinchiná en principio o de la ladera del cerro Sancancio. Esta situación de riesgo a la cual está hoy en día expuesto el barrio Providencia hace que sea susceptible a verse afectado por flujos de lodo, flujos de tierra o movimientos en masa, provenientes del cerro Sancancio, tal y como ocurrió en abril del 2017 en donde una serie de flujos de tierra y lodo que se desprendieron de la parte alta del cerro, afectaron un sector de las viviendas ubicadas en este asentamiento.** En épocas anteriores, más recientes, 5-10-15 años, ha ocurrido eventos torrenciales a lo largo del río Chinchiná, lo cual ha causado no solo procesos de socavación sobre la margen derecha en donde se encuentra hoy en día el barrio Providencia, **sino también eventuales inundaciones que, en su momento, hace más o menos unos 10 – 12 años, motivó a la reubicación de barrio la Playita que es un asentamiento que queda contiguo al hoy barrio Providencia.** [...] **Tenemos dos tipos de amenazas, avenidas torrenciales, asociadas al cauce del río Chinchiná y deslizamientos o flujos de tierra y lodo, asociados a eventos que ocurren en el cerro Sancancio.** Aparte de estos dos eventos amenazantes, hay un tercer factor amenazante que corresponde al canal de la “Shek” que transporta aproximadamente 11 metros cúbicos de agua, hacia la planta de generación Sancancio, el riesgo que existe, asociado a este factor, es la posible obstrucción del canal por taponamiento producto de deslizamientos que provoquen el desbordamiento de la lámina de agua hacia la parte inferior en donde se encuentra el asentamiento del barrio Providencia, **como tal ocurrió en épocas anteriores en donde un evento de esta naturaleza, generó inundación en varias viviendas del sector de la Playita, lo cual motivó a la reubicación de unas viviendas de este sector en su momento.** [...] Ese factor amenazante que es el canal de conducción de la “Sheck”, en este sector del río Chinchiná había una planta en el sector de Sancancio, hay una planta intermedia [...] y hay una planta municipal que queda en el sector de tejares [...] en esas tres plantas se genera por diferencia de nivel, una serie de caídas, por tuberías de agua a presión que mueven unas



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

turbinas y general electricidad, eso se llaman las plantas intermedias, que son de propiedad de "shek" grupo EPM, el canal hace parte de toda esa infraestructura, toda vez que permite llevar el agua por unos recorridos o bajas pendientes para poder ganar la altura suficiente para poder generar esa energía cinética para poder mover las turbinas. Cuando se presenta una obstrucción parcial de esos canales, como son canales abiertos por deslizamientos sobre el talud superior, se genera un taponamiento del canal y obviamente el flujo de agua que venga por ese canal se desborda en el talud superior, como sucedió anteriormente en el barrio la Playita [...] esa infraestructura es administrada por "shek" grupo EPM. [...] **el sector del barrio Providencia fue un asentamiento subnormal, espontáneo que con el tiempo fue creciendo cada vez más, más y más viviendas, hasta alcanzar una ocupación 100% del área disponible aledaña al río Chinchiná en donde se podía construir vivienda [...]** sin ningún tipo de planeación de la autoridad competente, por tanto, no tuvo ningún control en su formación. [...] **esta zona de acuerdo a esos estudios básicos que se tienen, o que fueron entregados por parte de la Corporación al Municipio en su momento, aparece que esa zona es de riesgo alto por avenidas torrenciales y por flujos de tierra y deslizamiento en el Municipio de Manizales [...]**" (Destacado de la Sala).

-. El Profesional Universitario adscrito a la **UGRM**, José Alfredo Zuluaga Vargas, en testimonio rendido ante el Tribunal señaló que:

"[...] Providencia es un barrio contiguo a la antigua Playita, que fue reubicada casi en su totalidad. Presenta una amenaza por inundación a raíz de la quebrada o río Chinchiná que está contiguo a esa población y también es una amenaza más bien baja por el desprendimiento o flujos de lodo que se puedan producir a raíz de cerro Sancancio. [...] Casi siempre son sectores en los cuales empieza un asentamiento, se va invadiendo predios del Municipio, no se exactamente si Providencia sea un predio de Municipio de Manizales, pero va creciendo esporádicamente, va aumentando, aparecen los urbanizadores piratas, van empezando a subdividir, no obedece a ningún tipo de urbanismo, de planteamiento urbanístico entonces es un desorden en todo sentido. [...] **En el rigor técnico, el barrio Providencia no debería ser habitado [...]**" (resaltado de la Sala).



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Del material probatorio obrante en el expediente, la Sala evidencia que el barrio Providencia resultó afectado por los deslizamientos que se presentaron en el cerro Sancancio el 18 y 19 de abril de 2017, que afectaron 3 viviendas, ocasionaron la muerte de 3 personas en el barrio Aranjuez y generaron la evacuación del sector por parte de la **UGRM**.

Dicho fenómeno climático ocasionó la declaratoria de calamidad pública en el **MUNICIPIO**, debido a su atipicidad y por corresponder a una situación excepcional imprevisible, circunstancia que causó múltiples afectaciones en dicho ente territorial, siendo necesaria la activación de los respectivos protocolos de respuesta a la emergencia.

La zona objeto de la acción, según lo informado, es un asentamiento ilegal que realizó la comunidad, que alcanzó la ocupación del 100% del área **disponible** para construcción en la zona aledaña al río Chinchiná, según lo dicho por el Subdirector de Infraestructura Regional de **CORPOCALDAS**, donde las viviendas están construidas en un 90% en mampostería y no cumplen con los requisitos técnicos mínimos; además, existe riesgo de **inundación** por encontrarse cerca del río Chinchiná, y de **deslizamientos** por ser aledaño al cerro



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Sancancio, conforme lo puso en evidencia en su interrogatorio el Subdirector de Infraestructura Regional de **CORPOCALDAS**, Jhon Jairo Chisco Leguizamón.

Asimismo, se encuentra probado que con ocasión de la emergencia del mes de abril de 2017, **CORPOCALDAS** suscribió el contrato núm. 200-2017 con el ingeniero Luis Alberto Mesa Galeano, cuyo objeto era la elaboración de "*Estudios de zonificación del riesgo y diseños obras, y construcción de obras de estabilidad de taludes y manejo de aguas lluvias en el cerro Sancancio – sector Barrio Aranjuez*", en virtud del cual se adelantaron obras de mitigación del riesgo en la zona adyacente al barrio **Aranjuez**, consistentes en: i) perfilado de taludes; ii) construcción de zanjas colectoras y canales de rápidas con tapa; iii) construcción de pantallas pasivas con anclajes de 12 metros de longitud; iv) construcción de 2 líneas de alcantarillado pluvial para la conducción de las aguas superficiales provenientes del cerro; v) siembra de pastos y pasto vetiver; vi) construcción de anclajes activos de 40 metros de longitud y 12 torones de 5/8" ; y vii) construcción de mallas de retención de flujos de tierra y empalizadas.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Respecto de los estudios de detalle, el Decreto 1077 de 2015 prevé que tienen por finalidad determinar la categorización del riesgo y establecer las medidas de mitigación que correspondan¹³, los cuales se requieren para los suelos urbanos, de expansión urbana y rural suburbano¹⁴.

De acuerdo con el artículo 2.2.2.1.3.2.2.1. *ibidem*, los estudios de detalle deben contener: i) los análisis detallados de amenaza; ii) evaluación de vulnerabilidad; iii) evaluación del riesgo; y iv) determinación de medidas de mitigación. Asimismo, la norma en comento establece los componentes que debe tener el estudio de acuerdo con la naturaleza del riesgo, de los cuales se destaca el denominado “medidas de intervención” en los eventos de amenaza por inundación. Sobre el particular, la norma *idem* dispone:

“ARTÍCULO 2.2.2.1.3.2.2.3. Análisis detallado de amenaza de inundación. Para determinar las condiciones de amenaza por inundación, los estudios tienen las siguientes especificaciones mínimas: [...]”

¹³ Decreto 1077 de 2015. ARTÍCULO 2.2.2.1.3.1.4. “Estudios detallados. Los estudios detallados están orientados a determinar la categorización del riesgo y establecer las medidas de mitigación correspondientes.

En la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o en la expedición de un nuevo POT, se debe establecer la priorización de los estudios detallados identificados en los estudios básicos y en el programa de ejecución se debe definir la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos de los estudios que se ejecutarán en el período del alcalde que adelanta la revisión del plan o la expedición de uno nuevo”.

¹⁴ Decreto 1077 de 2015. ARTÍCULO 2.2.2.1.3.1.5.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

ARTÍCULO 2.2.2.1.3.2.2.7. Medidas de Intervención. Para la prevención, mitigación del riesgo y/o reducción de la amenaza y/o vulnerabilidad de conformidad con lo previsto en el artículo anterior, el estudio de evaluación de riesgo planteará medidas que podrán ser estructurales y no estructurales.

1. Las medidas estructurales, son medidas físicas encaminadas a la realización de acciones y obras para atender las condiciones de riesgo ya existentes. Entre otras se consideran las siguientes: obras de estabilización y de reforzamiento de edificaciones e infraestructura, las cuáles deben ser predimensionadas sobre la cartografía a nivel de prediseño, con el estimativo de costos correspondiente.

En la determinación de este tipo de medidas se deben considerar los potenciales efectos que producirán aguas abajo.

En las zonas donde se define que el riesgo es no mitigable se deben identificar en detalle las viviendas y construcciones que serán objeto de reasentamiento, además de las obras de estabilización necesarias para evitar que aumente la influencia del fenómeno en estudio.

2. Las medidas no estructurales, orientadas a regular el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo mediante la determinación de normas urbanísticas, proyectos para la **implementación de sistemas de alertas tempranas en los casos que aplique, así como la socialización y apropiación cultural de los principios de responsabilidad y precaución** (Resaltado de la Sala).

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 2.2.2.1.3.3.1 de la norma *idem*, los estudios detallados deben integrarse al Documento Técnico de Soporte del POT, y el párrafo del artículo 2.2.2.1.3.3.3 dispone que el desarrollo urbanístico en áreas con condición de amenaza **debe** estar sujeto a la realización de estudios detallados y a la ejecución de las medidas de reducción procedentes. Al respecto, la norma dispone:



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

“[...] PARÁGRAFO. El desarrollo urbanístico de áreas con condición de amenaza estará sujeto a la realización de los estudios detallados, así como a la ejecución de las medidas de reducción (prevención y mitigación) que se determinen en los mismos.

Para el efecto, en el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen se deben, si es del caso, fijar criterios diferenciales para la caracterización y redelimitación de las unidades de análisis en las áreas objeto de los estudios detallados.

Cómo mínimo se deben considerar los predios que pueden ser afectados por la ocurrencia del fenómeno natural objeto de análisis y se deben señalar las condiciones y parámetros para la realización de los estudios, de conformidad con lo establecido para el trámite de licencias de urbanización contempladas en el presente Decreto.

Los estudios podrán estar a cargo del gestor y/o promotor y/o urbanizador dentro del trámite de los instrumentos de planeamiento intermedio y de licenciamiento urbanístico”.

Por su parte, el POT del **MUNICIPIO**¹⁵ prevé que la aptitud del suelo en áreas propensas a eventos naturales peligrosos, se supedita a la **condición de mitigabilidad o posibilidad de reducción del nivel de amenaza y riesgo que exista en el área**, circunstancia que se determina una vez se realicen los estudios detallados y especificados de acuerdo con las exigencias y términos base que se tendrán que aplicar en el ente territorial, en las áreas identificadas como de amenaza media y alta y riesgo alto¹⁶, según lo determinen los

¹⁵ Consultar:

<https://drive.google.com/drive/folders/0B6lnuUKu3ht6U3RjTFMyc2RVcjQ?resourcekey=0-X1t9b1wz3U8hd2U52eI5ww>

¹⁶ Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.1.3.1.4



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

estudios básicos disponibles y la zonificación realizada con este propósito¹⁷. Para el efecto, el numeral 1.5.2.3 del Componente General – Documento Técnico de Soporte que integra el POT, dispone lo siguiente:

“[...] 1.5.2.3 CRITERIOS GENERALES DE ACTUACIÓN

La aptitud del suelo en áreas propensas a eventos naturales peligrosos está supeditada a la condición de mitigabilidad o posibilidad de reducción del nivel de amenaza y riesgo que exista en la respectiva área.

Esto se puede definir una vez se realicen los estudios detallados y especificados de acuerdo con las exigencias y términos base que se tendrán que aplicar en el municipio en las áreas identificadas como de amenaza media y alta y riesgo alto (Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.1.3.1.4), según lo determinan los estudios básicos disponibles y la zonificación realizada por parte del municipio con este propósito.

De acuerdo con lo anterior, el régimen de usos y tratamientos, normas de densidades, ocupación y edificabilidad del suelo según los ámbitos normativos contenidos en el Plano U-29 ÁMBITOS NORMATIVOS y el Anexo A-3 FICHA NORMA URBANA; y la norma rural contenida en el Componente Rural y el Anexo A-4 FICHA NORMA RURAL, estarán condicionados a los resultados de los estudios detallados (Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.1.3.3.3 y art. 2.2.2.1.3.3.4) para determinar la posibilidad de que las áreas en cuestión puedan ser urbanizadas y utilizadas para el desarrollo de vivienda, comercio o para el sector institucional, entre otros.

Así, una vez se defina la condición de mitigabilidad y por lo tanto de la posible o no disminución de la amenaza o del riesgo, se determinará si estos suelos podrán ser utilizados o si serán suelos de protección y por lo tanto tengan que ser restringidos.

Inicialmente ningún suelo en el municipio será catalogado como de protección por riesgo alto no mitigable hasta tanto no se determine la posibilidad de que las áreas en condición de amenaza o riesgo puedan ser intervenidas (Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.1.3.3.3 y art. 2.2.2.1.3.3.4); es decir, si

¹⁷ Numeral 1.5.2.3. del POT.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

es factible cambiar el nivel o grado de amenaza o riesgo en el sitio.

[...]

Los estudios detallados que determinen la mitigabilidad de la amenaza y del riesgo en un área definida tendrán que cumplir las especificaciones técnicas metodológicas establecidas para el efecto y de conformidad con lo establecido para el trámite de licencias urbanísticas contempladas en los Decretos 1077 y 2218 de 2015, las disposiciones relacionadas con los estudios detallados contenidas en los numerales 2.2.3.1.1 y 2.2.3.1.2 del DTS Urbano, 3.2.1.4.2 y 3.2.1.4.3 del DTS Rural, las que establezca la Norma Geotécnica y de Movimiento de Tierras de la ciudad para la amenaza o riesgo por deslizamiento, los requisitos de las Resoluciones 077 de 2011 y 561 de 2012 para la amenaza o riesgo por inundaciones, y la Resolución 235 de 2015 o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan.

Entre tanto las áreas calificadas en condición de amenaza media y alta, que en el momento no tienen ningún desarrollo, serán tratadas en este Plan en términos prospectivos como suelo de desarrollo condicionado –como se explica más adelante ver numeral 1.5.2.5–, en el cual será necesario llevar a cabo los estudios detallados con los cuales se pueda definir si es viable o no la disminución de la amenaza.

Igual tratamiento tendrán en el presente Plan aquellos suelos considerados en condición de riesgo alto, en los cuales hayan desarrollos y que estén clasificados como de amenaza alta, para los cuales el municipio de igual forma, determinará con los estudios detallados que se realicen para el efecto, a cargo del gestor o promotor o urbanizador, si existe la factibilidad de que dichos suelos se puedan utilizar una vez se diseñen obras de mitigación que reduzcan el nivel de riesgo (Decreto 1077 de 2015, párrafo, art. 2.2.2.1.3.3.3). De esto dependerá la decisión de reasentamiento o la implementación de las obras de protección respectivas.

Lo anterior significa que en las áreas clasificadas como suelos de desarrollo condicionado se considera que existe riesgo o porque está implícito, i.e. en el caso de que el área no esté ocupada –pero que de ocuparse lo que allí esté localizado estaría en riesgo–, o porque ya está configurado, i.e. en el caso de que el área ya este ocupada por elementos expuestos. Debido a la severidad potencial



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

de los fenómenos (susceptibilidad y amenaza media y alta) y por las características de las amenazas (deslizamientos e inundaciones de alta pendiente con alto poder destructivo en su área de influencia) se considera que hay riesgo debido a que la vulnerabilidad física de los elementos expuestos se satura o sería total, y por lo tanto que existiría implícitamente riesgo (sea que esté considerado como implícito o configurado según lo antes señalado), **haciendo innecesario tener que evaluar el grado de vulnerabilidad de los elementos expuestos o virtualmente expuestos.**

La siguiente Tabla señala los condicionantes adoptados por el presente Plan, necesarios para la toma de decisiones para efectos de definir la aptitud del suelo en función de los niveles de amenaza y de riesgo en los términos prospectivos, correctivos y prescriptivos y de acuerdo con el principio de gradualidad que establece la Ley 1523 de 2012 [...]” (Resaltado del texto).

La Sala destaca que, conforme a lo expuesto, no basta con realizar la evaluación de las amenazas ante determinados fenómenos y el riesgo implícito o configurado que ella implica con fines de ordenamiento territorial, sino que es preciso relacionar los niveles de amenaza a intervenciones correctivas, prospectivas y prescriptivas, para, finalmente, definir las restricciones, los condicionamientos y las exigencias que se deben cumplir en las zonas propensas a la ocurrencia de eventos peligrosos, enfoque que, de acuerdo con lo planteado por el **MUNICIPIO**, podría incluir el riesgo como un determinante en el ordenamiento territorial.

Teniendo claro lo anterior, para la Sala resulta evidente que el suelo en el que se encuentra localizado el barrio Providencia está



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

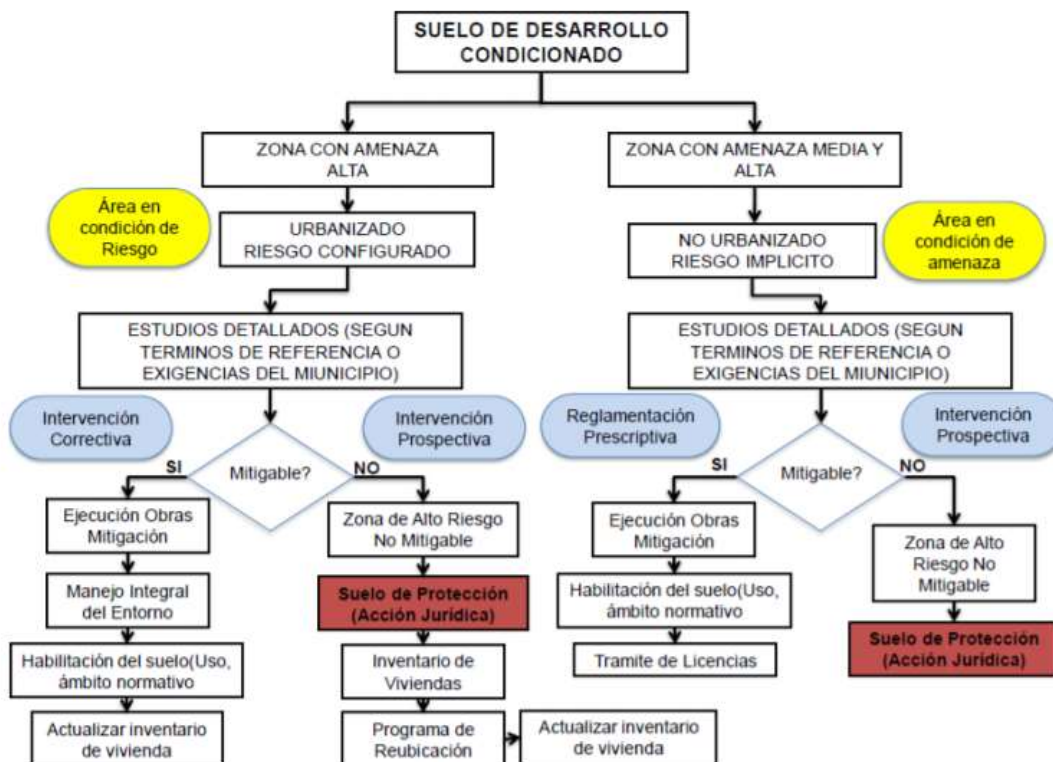
catalogado como zona de desarrollo condicionado que, de acuerdo con el numeral 1.5.2.5. del Documento Técnico de Soporte General del POT, se refiere a un uso del suelo provisional que se asigna a áreas de amenaza media o alta y riesgo alto, donde aún está por definirse la vocación del suelo en forma definitiva, lo que depende de la mitigabilidad que tiene la amenaza existente en el sitio, de manera que esa zona está restringida para efectos de desarrollo urbano hasta tanto se establezca la posibilidad de reducción de la amenaza.

De ahí que el procedimiento y tipos de intervenciones previstos por el POT para suelos de desarrollo condicionado, fueron los siguientes:



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

GRÁFICO 21 – FLUJOGRAMA SUELO DE DESARROLLO CONDICIONADO



Fuente: Elaboración equipo POT, a partir de Proyecto de Gestión Integral del Riesgo de Desastres de Manizales. Universidad Nacional de Colombia. Sede Manizales.

De acuerdo con lo anterior, resulta claro que el **MUNICIPIO** ha tenido y tiene conocimiento que el sector en el que se encuentra ubicado el barrio Providencia, es una zona con amenaza de deslizamiento y/o inundación, tal y como se evidencia del material probatorio aportado al plenario y de lo consignado en el POT Municipal.

Igualmente, está probado que aun cuando se tiene identificado que el sector objeto de la presente acción está en un nivel de amenaza



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

medio o alto, por haber sido catalogado como suelo de desarrollo condicionado, no se han realizado las gestiones, ni ejecutado las acciones necesarias e idóneas para conjurar esa situación, pues desde el momento en que ocurrió la calamidad en el mes de abril de 2017 no se le ha brindado una solución definitiva a la comunidad del barrio Providencia, la cual fue desalojada de manera preventiva y se le otorgó un subsidio de arriendo de manera transitoria, por lo que, posteriormente, tuvieron que regresar a la zona por falta de opciones y garantías en cuanto a soluciones de vivienda.

Siendo ello así, se advierte que la decisión del **Tribunal** de proteger los derechos colectivos invocados en la demanda se ajusta a derecho, ya que está probado el riesgo en el que se encuentra dicha población.

Ahora bien, en cuanto a la orden específica de realizar estudios de detalle en los que se identifique si la situación de amenaza, vulnerabilidad y riesgo del barrio Providencia es o no mitigable y, en caso afirmativo, determinar las obras que deban ejecutarse, la Sala considera que se ajusta plenamente al procedimiento establecido en el Decreto 1077 de 2015 y el POT para aquellas zonas que son catalogadas como suelo de uso condicionado, conforme se explicó en precedencia.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Por ende, contrario a lo dicho por el ente territorial en el recurso de apelación, se constató que lo pertinente y procedente en el presente caso es lo ordenado por el *a quo*, para de esa manera poder determinar la mitigabilidad o no del riesgo en el barrio Providencia y, posteriormente, ejecutar los proyectos de intervención a que haya lugar o la reubicación de las familias que viven allí.

De manera que, independientemente de que exista certeza sobre la naturaleza del riesgo, media o alta, como lo puso de presente el **MUNICIPIO** en el recurso de apelación y lo encontró acreditado la Sala, lo cierto es que también resulta necesario establecer la mitigabilidad del riesgo, de conformidad con lo ordenado por el POT, el cual, por demás, prevé un procedimiento específico para establecer cómo se debe catalogar un suelo que aun no cuenta con un uso determinado (como el suelo de uso condicionado), razón por la que al Juez Popular no le es posible obviar este mandato y, en consecuencia, la medida adoptada por el **Tribunal** fue la idónea.

Ahora, respecto del responsable de la ejecución de dicha orden, teniendo en cuenta que, a juicio del **MUNICIPIO, CORPOCALDAS**



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

debe colaborar en la elaboración del estudio de detalle, la Sala advierte lo siguiente:

El Gobierno Nacional mediante la Ley 1523, adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Como responsables de la gestión del riesgo, la Ley 1523 **señaló a todas las autoridades y habitantes del territorio**; en consecuencia, en tratándose de las autoridades, asignó a las entidades públicas, privadas y comunitarias el desarrollo y ejecución de los procesos de gestión del riesgo que comprenden conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por su parte, cuando se trata de los habitantes del territorio, los hizo corresponsables de la gestión del riesgo y, por tanto, deben actuar



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes y acatar lo dispuesto por las autoridades¹⁸.

En relación con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -Sistema Nacional-, en el artículo 5° dispuso que es el conjunto de entidades públicas, privadas, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país.

En cuanto a su organización, la instancia superior del Sistema de Gestión del Riesgo es el Consejo Nacional, integrado por el Presidente de la República, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y los Gobernadores y Alcaldes en sus respectivas jurisdicciones. Dicho órgano es el encargado de orientar el Sistema y, entre otras funciones, de *"[...] Propender por la armonización y la articulación de las acciones de gestión ambiental, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo [...]"* y *"[...] Orientar y articular las políticas y acciones de gestión ambiental, ordenamiento territorial, planificación del desarrollo y adaptación al cambio*

¹⁸ Supra nota 13 Artículo 2°.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

climático que contribuyan a la reducción del riesgo de desastres [...]”¹⁹.

En los ámbitos territoriales, la Sala encuentra que la **ley otorgó funciones específicas en materia de gestión del riesgo a los alcaldes y gobernadores**.

De modo que es deber de los Departamentos, en cabeza de su Gobernador, implementar procesos de conocimiento y de reducción del riesgo, así como acciones tendientes al manejo de desastres en su territorio, garantizando la puesta en marcha y mantenimiento de los procesos que propendan por la gestión del riesgo en su territorio.

Asimismo, es su obligación integrar en la planificación del desarrollo departamental, gestiones estratégicas y prioritarias en cuanto a la gestión del riesgo se refiere, por medio del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos a su disposición, para de esa manera darle cuerpo y aplicación a las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva frente a los Municipios del respectivo Departamento.

¹⁹ Ley 1523 de 2012. Artículos 15, 16 y 21-8.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Lo dicho significa que, en aplicación de los mencionados principios, el Departamento en asocio con los municipios de su territorio, deben aunar esfuerzos para evitar o hacer cesar la afectación que se esté causando a un valor, interés o bien jurídico protegido como es la mitigación del riesgo de desastres.

Ahora, a los **alcaldes** les fueron asignadas las funciones descritas a continuación:

1.- Como conductor del desarrollo local, “[...] es el **responsable directo** de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o Municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción [...]”²⁰.

2.- “[...] Integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento

²⁰ Ley 1523, Artículo 14.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública [...]”²¹.

3.- En un plazo no mayor a un año, contado a partir de que se sancionó la Ley 1523, deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo y, por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines, y en particular, “[...] *incluirán las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que las sustituyan, tales como los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo; la constitución de reservas de tierras para hacer posibles tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros [...]”²².*

²¹ Ley 1523, Artículo 14, parágrafo.

²² Ley 1523, artículo 40



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Adicional a lo anterior, ambos funcionarios, esto es, **gobernadores** y **alcaldes**, deberán:

- . “[...] *Formular e implementar planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del sistema nacional, en el marco de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación [...]*”²³.

- “[...] *Formular y concertar con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuestas nacionales. El plan y la estrategia, y sus actualizaciones, serán adoptados mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, según el caso en un plazo no mayor a noventa (90) días, posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley [...]*”²⁴.

²³ Ley 1523. Artículo 32

²⁴ Ley 1523. Artículo 37



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

- Integrar en los planes de ordenamiento territorial el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo. Asimismo, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de que se sancione la Ley 1523, deberán revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo municipal y departamental vigentes que no hubiesen incluido la gestión del riesgo.²⁵

Asimismo, la Sala destaca que las funciones encomendadas a cada uno de los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo están regidas por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, los cuales fueron definidos por la misma Ley 1523 de la siguiente manera:

“[...] **12. Principio de coordinación:** La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

13. Principio de concurrencia: La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en

²⁵ Ley 1523. Artículo 39.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. **El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.**

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

De igual forma, es de tener en cuenta que el artículo 14 de la Ley 1523 identifica al alcalde en su calidad de conductor del desarrollo local, como el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

La disposición en mención se acompasa con lo dispuesto por los artículos 311 de la Constitución Política y 1º de la Ley 136 de 2 de



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

junio de 1994²⁶, que definen al Municipio como la entidad territorial fundamental en la división político administrativa del Estado, cuya finalidad es prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, buscar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de su territorio.

En consecuencia, en materia de gestión del riesgo a quien le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar, entre otras, las políticas, actividades y gestiones tendientes a dicho fin es, principalmente, al Municipio en cabeza de su alcalde.

Lo anterior, significa que las órdenes dadas al **MUNICIPIO** en la sentencia de primera instancia, se encuentran en el marco de sus competencias y funciones, pues, como se explicó, el Alcalde es el conductor del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en su territorio, lo que implica que es la autoridad encargada de ofrecer protección a la comunidad, así como de mejorar la seguridad, el bienestar y la

²⁶ "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

calidad de vida, y contribuir al desarrollo sostenible, independientemente de las condiciones geográficas con que cuenta el ente territorial.

Ahora, en lo que tiene que ver con las **Corporaciones Autónomas Regionales**, el artículo 30 de la Ley 99, establece que tendrán por objeto “[...] *la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente [...]*”.

Asimismo, el artículo 31 de la Ley 99 prevé las funciones de las **corporaciones autónomas regionales**, dentro de las cuales se destacan las relacionadas con: i) el apoyo en materia ambiental que debe brindar al municipio para la ordenación del territorio; ii) establecer las directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas en su jurisdicción; iii) ejecución de obras para la regulación de cauces y corrientes de agua, recuperación del medio ambiente y los recursos naturales no renovables; iv) realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres; y v) adelantar con



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

la administración municipal programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, como lo es el control de la erosión, manejo de cauces y reforestación.

Dichas competencias fueron previstas en los siguientes términos:

“Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

[...]

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

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

[...]

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

19) **Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua**, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes;

Cuando se trate de obras de riego y avenamiento que de acuerdo con las normas y reglamentos requieran de Licencia Ambiental, ésta deberá ser expedida por el Ministerio del Medio Ambiente.

20) Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;

[...]

23) Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; **adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación;**

[...]

Parágrafo 3. Cuando una Corporación Autónoma Regional tenga por objeto principal la defensa y protección del medio ambiente urbano, **podrá adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación; así mismo podrá administrar, manejar, operar y mantener las obras ejecutadas o aquellas que le aporten o entreguen los municipios o distritos para esos efectos;**

Parágrafo 4. Las Corporaciones Autónomas Regionales realizarán sus tareas en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que éstas hayan asignado responsabilidades de su competencia [...].”

De igual forma, el artículo 31 de la Ley 1523, también le ordena a las **corporaciones autónomas regionales** apoyar a las entidades



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

territoriales de su jurisdicción en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo, en los siguientes términos:

*"[...] Artículo 31. Las Corporaciones Autónomas Regionales en el Sistema Nacional. Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible, que para efecto de la presente ley se denominarán las corporaciones autónomas regionales, como integrantes del sistema nacional de gestión del riesgo, además de las funciones establecidas por la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997 o las leyes que las modifiquen. **Apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo.***

Parágrafo 1°. El papel de las corporaciones autónomas regionales es complementario y subsidiario respecto a la labor de alcaldías y gobernaciones, y estará enfocado al apoyo de las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio y, por tanto, no eximen a los alcaldes y gobernadores de su responsabilidad primaria en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres.

Parágrafo 2o. Las corporaciones autónomas regionales deberán propender por la articulación de las acciones de adaptación al cambio climático y la de gestión del riesgo de desastres en su territorio, en virtud que ambos procesos contribuyen explícitamente a mejorar la gestión ambiental territorial sostenible.

Parágrafo 3°. Las corporaciones autónomas regionales como integrantes de los consejos territoriales de gestión del riesgo, en desarrollo de los principios de solidaridad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, deben apoyar a las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de acuerdo con el ámbito de su competencia y serán corresponsables en la implementación.

Parágrafo 4°. Cuando se trate de Grandes Centros Urbanos al tenor de lo establecido en la Ley 99 de 1993, en lo relativo a los comités territoriales, harán parte de estos las autoridades ambientales locales [...]" (Resaltado de la Sala).



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Cabe resaltar que si bien el párrafo 1° del artículo en mención dispone que el papel de las **corporaciones autónomas regionales** es complementario y subsidiario respecto a la labor de las Alcaldías y Gobernaciones en apoyo de las tareas de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio, ello no la exime del cumplimiento de los deberes que le asisten en materia ambiental y de gestión del riesgo, pues debe trabajar coordinadamente con las demás entidades para la consecución de dichos fines.

Sobre el particular, esta Sección en sentencia de 29 de julio de 2021²⁷, consideró lo siguiente:

“[...] Como se observa, si bien el papel de la Corporación no supe ni exime de sus funciones a los entes territoriales, recae en ella el deber de asesorar y colaborar con las autoridades territoriales (gobernaciones y alcaldías) en la prevención de desastres, el análisis de zonas de alto riesgo y el diseño de mecanismos de solución. Así las cosas, la Sala determina que el papel de la Corporación no es subsidiario respecto de las labores de alcaldías y gobernaciones.

6.4.3.3. En consonancia con lo anterior, conviene resaltar que, según lo dispuesto en los artículos 27 y 28 de la Ley 1523 de 2012, los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación,

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejero ponente Oswaldo Giraldo López, Sentencia de 29 de julio de 2021, expediente núm. 47001 23 31 000 2011 08425 02.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente, están conformados por un representante de cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial.

Dicha representación no es en vano, pues resulta claro que el propósito de la norma es fomentar un trabajo de cooperación interinstitucional entre todas las entidades que hacen parte del sistema, en búsqueda de corresponsabilidad e integralidad en las acciones. Así las cosas, cualquier competencia que recaía en los Comités de Prevención y Atención de Desastres, indirectamente lo es de la Corporación al ser uno de sus miembros.

Conforme a todo lo dicho, la Sala no modificará las decisiones que en este sentido emitió el Tribunal, ya que, con base en las consideraciones expuestas, queda claro que es competencia de CORPOMAG participar de manera activa en la búsqueda de soluciones respecto del proceso erosivo de la zona costera de Pozos Colorados ubicada en el Distrito de Santa Marta, **lo que incluye realizar estudios y asignar o gestionar recursos para la ejecución de proyectos, en ejercicio de las funciones que en materia ambiental y de gestión del riesgo de desastres la ley le ha atribuido [...]**” (Resaltado de la Sala).

En consecuencia, aún cuando la función de implementar, ejecutar, desarrollar, entre otras, las políticas, actividades tendientes a la gestión del riesgo, le corresponde principalmente al alcalde, ello no significa que deba dejarse de lado que la misma Ley 1523 y el Decreto 4147 de 3 de noviembre de 2011²⁸, establecieron un trabajo coordinado y armónico con las demás entidades, dentro de las que

²⁸ “Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura”.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

se encuentran **CORPOCALDAS**, a la cual se le asignan especiales funciones de asesoría, orientación y apoyo a las entidades territoriales de distinto orden en materia de gestión del riesgo²⁹.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala considera que no ha debido declararse probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de **CORPOCALDAS**, toda vez que la normativa en comento le asigna claras competencias en materia de gestión del riesgo, máxime si se tiene en cuenta que, en el caso concreto, los factores que acentúan el peligro al que se exponen los habitantes del barrio Providencia se relacionan con el control de erosión y manejo de cauces, cuyos asuntos son propios de la entidad de acuerdo con lo expuesto.

Lo anterior, también lleva a concluir que la autoridad ambiental no solamente debe participar en la elaboración del estudio de detalle ordenado por el Tribunal, sino también en la ejecución de las medidas de mitigación en caso de que sean procedentes.

²⁹ Igual consideración fue adoptada por la Sala en un asunto similar que fue resuelto en sentencias de 28 de noviembre de 2019 (Expediente núm. 13001-23-33-000-2015-00052-02. Consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón) y 9 de junio de 2022 (Expediente núm. 68001-23-33-000-2018-00881-01, Consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón).



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Siendo ello así, la Sala modificará la parte resolutive del fallo apelado en lo que respecta a: i) la resolución de las excepciones, en el sentido de excluir a **CORPOCALDAS**; y ii) la declaratoria de vulneración de los derechos colectivos y las medidas de protección, pues aquella no solamente se predica del ente territorial sino también de la autoridad ambiental, por lo que dichos aspectos quedarán en los siguientes términos:

“[...] **PRIMERO: DECLARAR** probada la excepción de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA** propuesta por el **DEPARTAMENTO DE CALDAS, AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P.** y la **NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**, dentro de la acción popular promovida en su contra por la señora **DIANA LETICIA HOLGUÍN HOLGUÍN**.

SEGUNDO: DECLARAR que el **MUNICIPIO DE MANIZALES** y la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS - CORPOCALDAS** han vulnerado los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, y la realización de las construcciones, edificaciones, y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, prerrogativas consagradas en los literales g), h), l) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

TERCERO: ORDENAR al **MUNICIPIO DE MANIZALES** que, con la asesoría y acompañamiento de **CORPOCALDAS**, dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, adelanten las gestiones administrativas, presupuestales y técnicas requeridas, para la elaboración de los estudios de detalle en los que se identifique si la situación de amenaza, vulnerabilidad y riesgo del barrio Providencia es o no mitigable, y en caso afirmativo, determine las obras que deban ejecutarse.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Si el riesgo es mitigable, el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, con la asesoría y acompañamiento de **CORPOCALDAS** deberá formular y ejecutar los proyectos de intervención para la realización de las obras estructurales y no estructurales de mitigación dentro del año siguiente [...]”.

Del competente para la reubicación de las viviendas del barrio

Providencia del MUNICIPIO

Sea lo primero advertir que, conforme se explicó en párrafos arriba, de acuerdo con el POT lo procedente en el presente caso es la realización de estudios de detalle en los que se identifique si la situación de amenaza, vulnerabilidad y riesgo del barrio Providencia es o no mitigable. En caso afirmativo, se determinarán las obras que deban ejecutarse, y si el riesgo no es mitigable, deberá adelantarse la reubicación de las viviendas del sector en riesgo.

Ahora, en relación con la competente para llevar a cabo la reubicación en caso de que a ello hubiere lugar, la Sala advierte que de acuerdo con lo analizado en precedencia, el artículo 40 de la Ley 1523 le exige a los municipios incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial “[...] **los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza**



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo; la constitución de reservas de tierras para hacer posible tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros [...]” (Resaltado fuera del texto)³⁰.

En efecto, tales previsiones se acompañan con lo expuesto en los literales b) y c) del artículo 58 y el artículo 59 de la Ley 388, que faculta a los municipios a:

“ARTICULO 58. MOTIVOS DE UTILIDAD PUBLICA. <Ver modificaciones a este artículo directamente en la Ley 9 de 1989> El artículo 10 de la Ley 9ª de 1989, quedará así:

"Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:

[...]

b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales

³⁰ Ley 1523 de 2012, artículo 40.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y **la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;**

c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; [...]”.

ARTICULO 59. ENTIDADES COMPETENTES. El artículo 11 de la Ley 9ª de 1989, quedará así:

"Además de lo dispuesto en otras leyes vigentes, la Nación, **las entidades territoriales**, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios podrán adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la Ley 9ª de 1989. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de dicha ley, también podrán adquirir o decretar la expropiación de inmuebles para el desarrollo de dichas actividades." (Resaltado de la Sala)

Asimismo, el Decreto 1077 de 2015 en su artículo 2.2.2.1.2.1.3, prevé como un aspecto a tener en cuenta en la fase de formulación del proceso de planificación territorial, **la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo no mitigable y las acciones para evitar que vuelvan a ser ocupadas.**

De lo expuesto, resulta evidente que el llamado a reubicar a la población del barrio Providencia es el **MUNICIPIO**, como en efecto lo ordenó el Tribunal.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Ahora, la Sala pone de manifiesto que esta Sección en sentencia de 1o. de junio de 2020³¹, consideró que las órdenes de reubicación de viviendas en zonas de alto riesgo no mitigables y soluciones temporales de vivienda hasta que se efectúe la reubicación definitiva, deben obedecer a unos criterios específicos, los cuales no son consonantes con los dispuesto por el Tribunal en la parte resolutive de la sentencia apelada, pues éste circunscribió el actuar de la Administración a brindar un acompañamiento a las familias en procesos de postulación para proyectos de vivienda promovidos por **FONVIVIENDA**, lo que, por demás, desconoce las obligaciones del ente territorial sobre la materia, como se indicó en precedencia.

Para el efecto, la Sección en la sentencia en comento dispuso que:

“[...] En consecuencia, la Sala considera que es necesario precisar las órdenes en el siguiente sentido:

120.1 [...]

120.2 **El Municipio** de Rionegro, **en coordinación con el Departamento de Santander, tiene la carga de reubicar directamente a las familias** que no resultaron damnificadas con ocasión del Fenómeno de la Niña y que no han sido beneficiadas con un subsidio de vivienda, pero **que habitan en zonas de alto riesgo no**

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez, providencia de 1º de junio de 2020, expediente núm. 68001-23-31-000-2012-00091-01.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

mitigable, en las rondas hídricas o en cotas de inundación en La Ceiba, El Bambú y Espuma Baja, teniendo en cuenta que con ocasión de este proceso se probó que existe una situación de vulnerabilidad de familias que no resultaron afectadas con el fenómeno invernal.

120.2.1 **En consecuencia, la Sala ordenará al Municipio de Rionegro que, en coordinación con el Departamento de Santander, dentro del término de dos (2) meses, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, adelante las gestiones administrativas, presupuestales y financieras para la reubicación definitiva de las familias que** no resultaron damnificadas con ocasión del Fenómeno de la Niña y que no han sido beneficiadas con un subsidio de vivienda, pero **que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable, en las rondas hídricas o en cotas de inundación** en La Ceiba, El Bambú y Espuma Baja.

120.2.2 **Vencido el término anterior, el Municipio de Rionegro, en coordinación con el Departamento de Santander, deberá reubicar de forma definitiva en un lugar que permita el acceso a los servicios públicos, por medio de un plan de vivienda subsidiada, a las familias** que no resultaron damnificadas con ocasión del Fenómeno de la Niña y que no han sido beneficiadas con un subsidio de vivienda, pero **que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable, en las rondas hídricas o en cotas de inundación** en La Ceiba, El Bambú y Espuma Baja. **Lo anterior, en el término máximo de diez (10) meses, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia.**

121. **La Sala le ordenará al Municipio de Rionegro que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, en el término máximo de quince (15) días, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia, realice un censo con el objeto de determinar las características de la población beneficiaria de la medida de reubicación indicada en el inciso anterior.** El censo deberá contener la siguiente información:

121.1 El número de familias que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable, en las rondas hídricas o en cotas de inundación en La Ceiba, El Bambú y Espuma Baja.

121.2 El número de familias que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable o en cotas de inundación en La Ceiba, El Bambú y Espuma Baja cuyas viviendas fueron construidas en el marco de la normativa que regula el asunto y autorizadas por las autoridades competentes.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

121.3 El número de familias que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable, en rondas hídricas o en cotas de inundación en La Ceiba, El Bambú y Espuma Baja cuyas viviendas fueron construidas sin la autorización de las autoridades competentes y desconociendo la normativa que regula el asunto.

121.4 El número de familias que viven en zonas de alto riesgo no mitigable, en rondas hídricas o en cotas de inundación en La Ceiba, El Bambú y Espuma Baja y que resultaron damnificadas por el Fenómeno de La Niña.

121.5 El número de familias que viven en zonas de alto riesgo no mitigable, en rondas hídricas o en cotas de inundación en La Ceiba, El Bambú y Espuma Baja y que no resultaron damnificadas por el Fenómeno de la Niña.

121.6 El número de familias que viven en zonas de alto riesgo no mitigable, en rondas hídricas o en cotas de inundación en La Ceiba, El Bambú y Espuma Baja que no han sido beneficiarias de ningún proyecto de vivienda subsidiada.

122. Para la reubicación de las familias que habitan viviendas ubicadas en las zonas de alto riesgo no mitigable o en las zonas de inundación y que fueron construidas atendiendo la normativa vigente y con la autorización expresa de las autoridades competentes, siguiendo el procedimiento previsto para el efecto, la administración deberá aplicar el inciso segundo del artículo 56 de la Ley 9.º de 1989, que dispone:

"[...] Se podrán adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación en los términos de la presente ley. Cuando se trate de una enajenación voluntaria directa, se podrá prescindir de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 13 de esta ley. Los inmuebles y mejoras así adquiridos podrán ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes. Adquirido el inmueble, pasará a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió [...]"

123. Ahora bien, si los habitantes de los inmuebles ubicados en las zonas de alto riesgo no mitigable, en las rondas hídricas o en cotas de inundación en La Ceiba, El Bambú y Espuma Baja se rehúsan a abandonar el sitio, el Alcalde Municipal de Rionegro debe ordenar la desocupación con el apoyo de las autoridades de Policía, en marco de la Ley 1801 de 29 de julio de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

124. Las entidades demandadas, durante este trámite, deben atender de forma especial el principio de economía para **optimizar el uso del tiempo y procurar el nivel más alto de calidad en sus actuaciones**, en atención a las graves condiciones en que se encuentra la comunidad.

[...]

201. La Sala, con el objeto de garantizar que la beneficiaria de estas medidas **sea la comunidad afectada**, ordenará al Municipio de Rionegro que, en el término quince (15) días, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, adopte un mecanismo dirigido a evitar que personas o familias que no habiten en la zona de alto riesgo no mitigable, en la ronda hídrica o cotas de inundación de La Ceiba, El Bambú y Espumas Bajas, **desde la fecha de presentación de la demanda y de la sentencia proferida, en primera instancia**, reciban los subsidios y beneficios a los que se hizo referencia de forma previa. Para tal efecto, deberá fijar criterios administrativos y probatorios que le permitan verificar que las familias beneficiarias hubiesen habitado permanentemente en ese territorio durante el periodo objeto de amparo aquí definido.

[...]

203. **Ahora bien, en el evento que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional, el Tribunal Administrativo de Santander, en el marco del Comité de Verificación, puede adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, toda vez que el artículo 34 de la Ley 472 prevé que mientras se ejecuta la sentencia 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 [...]”. Lo anterior, incluye todas las órdenes de la sentencia [...]”** (Resaltado del texto).

Comoquiera que los criterios expuestos por la Sala en los apartes transcritos resultan aplicables al caso bajo examen, serán adoptados en esta oportunidad para efecto de impartir la orden de reubicación de la población que habita en la zona que eventualmente podría ser calificada como de riesgo no mitigable en el barrio Providencia.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

Con fundamento en lo anterior, se modificará la sentencia apelada en los siguientes términos:

“ORDENAR al MUNICIPIO DE MANIZALES que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, y solo en caso de que los estudios de detalle que se realizarán establezcan que la zona donde se encuentra ubicado el barrio Providencia es de riesgo no mitigable:

1.- Adelanten, en el término de cuatro (4) meses, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, las gestiones administrativas, presupuestales y financieras para la reubicación definitiva de las familias que no hayan sido beneficiarias de subsidios de vivienda o una indemnización equivalente y que se encuentren situadas en la zona de riesgo no mitigable del barrio Providencia.

2.- Vencido el término anterior, el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, deberá reubicar de forma definitiva en un lugar que permita el acceso a los servicios públicos, por medio de un plan de vivienda subsidiada, a las familias situadas en la zona de riesgo no mitigable del barrio Providencia, siempre y cuando no hayan sido beneficiarias de un subsidio de vivienda. Lo anterior, en el término máximo de diez (10) meses, contado a partir del estudio de detalle que establezcan que la zona donde se encuentra ubicado el barrio Providencia es de riesgo no mitigable

3.- El **MUNICIPIO DE MANIZALES**, en el término máximo de quince (15) días, contado a partir del estudio de detalle que establezcan que la zona donde se encuentra ubicado el barrio Providencia es de riesgo no mitigable, deberá efectuar un censo con el objeto de determinar las características de la población beneficiaria de la medida de reubicación indicada en el inciso anterior. El censo deberá contener la siguiente información:

- El número de familias situadas en la zona de riesgo no mitigable del barrio Providencia, cuyas viviendas fueron construidas en el marco de la normativa que regula el asunto y autorizadas por las autoridades competentes.
- El número de familias en la zona de riesgo no mitigable del barrio Providencia, cuyas viviendas fueron construidas sin la autorización de las autoridades competentes y desconociendo la normativa que regula el asunto.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

- El número de familias situadas en la zona de riesgo no mitigable del barrio Providencia, que no hayan sido beneficiarias de ningún proyecto de vivienda subsidiada.

4.- Para la reubicación de las familias situadas en la zona de riesgo no mitigable del barrio Providencia, cuyas viviendas fueron construidas atendiendo la normativa vigente y con la autorización expresa de las autoridades competentes, siguiendo el procedimiento previsto para el efecto, el **MUNICIPIO DE MANIZALES** deberá aplicar el inciso segundo del artículo 56 de la Ley 9° de 1989.

5.- En caso de que los habitantes de los inmuebles situados en la zona de riesgo no mitigable del barrio Providencia se rehúsen a abandonar el sitio, el Alcalde Municipal de Manizales deberá ordenar la desocupación con el apoyo de las autoridades de Policía, en marco de la Ley 1801 de 29 de julio de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

6.- ORDENAR al **MUNICIPIO DE MANIZALES** que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias y previo al agotamiento del procedimiento administrativo previsto para el efecto, otorgue una solución de vivienda temporal hasta que se lleve a cabo la reubicación definitiva a favor de las familias del barrio Providencia que no hayan sido beneficiarias de subsidios de vivienda y que habiten en la zona de riesgo alto no mitigable, y sin perjuicio de las medidas de urgencia que se deban adoptar frente a una nueva situación de desastre.

El **MUNICIPIO DE MANIZALES** deberá cumplir esta orden en el término máximo de un mes, contado a partir del estudio de detalle que establezcan que la zona donde se encuentra ubicado el barrio Providencia es de riesgo no mitigable.

En el evento en que la orden anterior no se pueda ejecutar por la ausencia de un marco normativo que reglamente la solución de vivienda temporal a favor de las familias que habitan la zona de alto riesgo no mitigable, el **MUNICIPIO DE MANIZALES** deberá:

6.1. Realizar las gestiones necesarias con el objeto de obtener la reglamentación correspondiente en el término máximo de tres (3) meses, contado a partir del estudio de detalle que establezcan que la zona donde se encuentra ubicado el barrio Providencia es de riesgo no mitigable.

6.2. Elaborar un programa o un plan de reubicación temporal que pueda ejecutarse en caso de presentarse un desastre que ponga en peligro la vida e integridad de las personas que habitan en ese sector, en el marco



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

de la estrategia municipal para la gestión del riesgo de desastres, en el término máximo de tres (3) meses, contado a partir del estudio de detalle que establezcan que la zona donde se encuentra ubicado el barrio Providencia es de riesgo no mitigable.

6.3. Brindar asesoría y orientación completa y eficaz, así como apoyo administrativo a las familias que habitan la zona de alto riesgo no mitigable en la obtención de una alternativa de vivienda temporal y digna, en el término máximo de diez (10) días, contado a partir del estudio de detalle que establezcan que la zona donde se encuentra ubicado el barrio Providencia es de riesgo no mitigable.

7.- Que el Alcalde del **MUNICIPIO DE MANIZALES**, en el término quince (15) días, contado a partir del estudio de detalle que establezcan que la zona donde se encuentra ubicado el barrio Providencia es de riesgo no mitigable, adopte un mecanismo dirigido a evitar que personas o familias que no habiten en la zona de riesgo no mitigable del barrio Providencia, desde la fecha de presentación de la demanda y de la sentencia proferida, en primera instancia, reciban los subsidios y beneficios a los que se hizo referencia de forma previa. Para tal efecto, deberá fijar criterios administrativos y probatorios que le permitan verificar que las familias beneficiarias hubiesen habitado permanentemente en ese territorio durante el período objeto de amparo aquí definido.

Parágrafo. En el evento de que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional, el Tribunal Administrativo de Caldas, en el marco del Comité de Verificación, puede adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, lo que incluye todas las órdenes de la sentencia”.

Por último, la Sala advierte que, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 472, el comité de verificación de la sentencia también debe estar conformado por el Juez. En consecuencia, debido a que el Tribunal no está incluido en el comité de verificación ordenado en la sentencia apelada, se modificará la parte resolutive de la misma, en el sentido de ordenar su inclusión para efecto de que lo presida.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: MODIFICAR la parte resolutive de la sentencia de 30 de octubre de 2020, proferida por el **Tribunal Administrativo de Caldas**, la cual quedará así:

“PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA** propuesta por el **DEPARTAMENTO DE CALDAS, AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. y la NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**, dentro de la acción popular promovida en su contra por la señora **DIANA LETICIA HOLGUÍN HOLGUÍN**.

SEGUNDO: DECLARAR que el **MUNICIPIO DE MANIZALES** y la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS - CORPOCALDAS** han vulnerado los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres técnicamente, y la realización de las construcciones, edificaciones, y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, prerrogativas consagradas en los literales g), h), l) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

TERCERO: ORDENAR al **MUNICIPIO DE MANIZALES** que, con la asesoría y acompañamiento de **CORPOCALDAS**, dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, adelanten las gestiones administrativas, presupuestales y técnicas requeridas, para la elaboración de los estudios de detalle en los que se identifique si la situación de amenaza, vulnerabilidad y



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

riesgo del barrio Providencia es o no mitigable, y en caso afirmativo, determine las obras que deban ejecutarse.

Si el riesgo es mitigable, el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, con la asesoría y acompañamiento de **CORPOCALDAS** deberá formular y ejecutar los proyectos de intervención para la realización de las obras estructurales y no estructurales de mitigación dentro del año siguiente.

CUARTO: ORDENAR al **MUNICIPIO DE MANIZALES** que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, y solo en caso de que los estudios de detalle que se realizarán establezcan que la zona donde se encuentra ubicado el barrio Providencia es de riesgo no mitigable:

1.- Adelante, en el término de cuatro (4) meses, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, las gestiones administrativas, presupuestales y financieras para la reubicación definitiva de las familias que no hayan sido beneficiarias de subsidios de vivienda o una indemnización equivalente y que se encuentren situadas en la zona de riesgo no mitigable del barrio Providencia.

2.- Vencido el término anterior, el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, deberá reubicar de forma definitiva en un lugar que permita el acceso a los servicios públicos, por medio de un plan de vivienda subsidiada, a las familias situadas en la zona de riesgo no mitigable del barrio Providencia, siempre y cuando no hayan sido beneficiarias de un subsidio de vivienda. Lo anterior, en el término máximo de diez (10) meses, contado a partir del estudio de detalle que establezcan que la zona donde se encuentra ubicado el barrio Providencia es de riesgo no mitigable

3.- El **MUNICIPIO DE MANIZALES**, en el término máximo de quince (15) días, contado a partir del estudio de detalle que establezcan que la zona donde se encuentra ubicado el barrio Providencia es de riesgo no mitigable, deberá efectuar un censo con el objeto de determinar las características de la población beneficiaria de la medida de reubicación indicada en el inciso anterior. El censo deberá contener la siguiente información:

- El número de familias situadas en la zona de riesgo no mitigable del barrio Providencia, cuyas viviendas fueron construidas en el marco de la normativa que regula el asunto y autorizadas por las autoridades competentes.
- El número de familias en la zona de riesgo no mitigable del barrio Providencia, cuyas viviendas fueron construidas sin la



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

autorización de las autoridades competentes y desconociendo la normativa que regula el asunto.

- El número de familias situadas en la zona de riesgo no mitigable del barrio Providencia, que no hayan sido beneficiarias de ningún proyecto de vivienda subsidiada.

4.- Para la reubicación de las familias situadas en la zona de riesgo no mitigable del barrio Providencia, cuyas viviendas fueron construidas atendiendo la normativa vigente y con la autorización expresa de las autoridades competentes, siguiendo el procedimiento previsto para el efecto, el **MUNICIPIO DE MANIZALES** deberá aplicar el inciso segundo del artículo 56 de la Ley 9° de 1989.

5.- En caso de que los habitantes de los inmuebles situados en la zona de riesgo no mitigable del barrio Providencia se rehúsen a abandonar el sitio, el Alcalde Municipal de Manizales deberá ordenar la desocupación con el apoyo de las autoridades de Policía, en marco de la Ley 1801 de 29 de julio de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

6.- ORDENAR al **MUNICIPIO DE MANIZALES** que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias y previo al agotamiento del procedimiento administrativo previsto para el efecto, otorgue una solución de vivienda temporal hasta que se lleve a cabo la reubicación definitiva a favor de las familias del barrio Providencia que no hayan sido beneficiarias de subsidios de vivienda y que habiten en la zona de riesgo alto no mitigable, y sin perjuicio de las medidas de urgencia que se deban adoptar frente a una nueva situación de desastre.

El **MUNICIPIO DE MANIZALES** deberá cumplir esta orden en el término máximo de un mes, contado a partir del estudio de detalle que establezcan que la zona donde se encuentra ubicado el barrio Providencia es de riesgo no mitigable.

En el evento en que la orden anterior no se pueda ejecutar por la ausencia de un marco normativo que reglamente la solución de vivienda temporal a favor de las familias que habitan la zona de alto riesgo no mitigable, el **MUNICIPIO DE MANIZALES** deberá:

6.1. Realizar las gestiones necesarias con el objeto de obtener la reglamentación correspondiente en el término máximo de tres (3) meses, contado a partir del estudio de detalle que establezcan que la zona donde se encuentra ubicado el barrio Providencia es de riesgo no mitigable.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

6.2. Elaborar un programa o un plan de reubicación temporal que pueda ejecutarse en caso de presentarse un desastre que ponga en peligro la vida e integridad de las personas que habitan en ese sector, en el marco de la estrategia municipal para la gestión del riesgo de desastres, en el término máximo de tres (3) meses, contado a partir del estudio de detalle que establezcan que la zona donde se encuentra ubicado el barrio Providencia es de riesgo no mitigable.

6.3. Brindar asesoría y orientación completa y eficaz, así como apoyo administrativo a las familias que habitan la zona de alto riesgo no mitigable en la obtención de una alternativa de vivienda temporal y digna, en el término máximo de diez (10) días, contado a partir del estudio de detalle que establezcan que la zona donde se encuentra ubicado el barrio Providencia es de riesgo no mitigable.

7.- Que el Alcalde del **MUNICIPIO DE MANIZALES**, en el término quince (15) días, contado a partir del estudio de detalle que establezcan que la zona donde se encuentra ubicado el barrio Providencia es de riesgo no mitigable, adopte un mecanismo dirigido a evitar que personas o familias que no habiten en la zona de riesgo no mitigable del barrio Providencia, desde la fecha de presentación de la demanda y de la sentencia proferida, en primera instancia, reciban los subsidios y beneficios a los que se hizo referencia de forma previa. Para tal efecto, deberá fijar criterios administrativos y probatorios que le permitan verificar que las familias beneficiarias hubiesen habitado permanentemente en ese territorio durante el período objeto de amparo aquí definido.

Parágrafo. En el evento que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional, el Tribunal Administrativo de Caldas, en el marco del Comité de Verificación, puede adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, lo que incluye todas las órdenes de la sentencia”.

QUINTO: ORDENAR al **MUNICIPIO DE MANIZALES** que, a través de la **Unidad de Gestión del Riesgo Municipal (UGRM)**, adelante monitoreos permanentes el barrio Providencia, y en caso de que la situación lo amerite, disponga las acciones necesarias para la protección de la vida de los habitantes y transeúntes, incluyendo la posible evacuación de las viviendas, conforme al marco de sus competencias.

SEXTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.



Número único de radicación: 17001-23-33-000-2019-00070-01
Actora: Diana Leticia Holguín Holguín

SÉPTIMO: CONFORMAR un Comité para la verificación del cumplimiento de las órdenes dadas en esta sentencia, el cual será integrado por el Magistrado Ponente, **quien lo presidirá**, el Director de la Unidad de Gestión del Riesgo del **MUNICIPIO DE MANIZALES**, un delegado de la Corporación Autónoma Regional de Caldas – **CORPOCALDAS**, la demandante y el señor Procurador Judicial.

OCTAVO: SIN COSTAS."

SEGUNDO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 19 de agosto de 2022.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.