

Honorable Juez

**LUIS GONZAGA MONCADA CANO**

**JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

**E.S.D.**

**MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA**

**DEMANDANTE:** JUAN DAVID BERNAL VILLADA, CLAUDIA MARCELA BERNAL VILLADA, DIOTIMA RUIZ DE BERNAL, GLADYS MIREYA BERNAL RUIZ, DORA ESPERANZA BERNAL RUIZ, CARLOS MARINO BERNAL RUIZ, MARIA PAZ ALVAREZ BERNAL, JOHANNA ALEXANDRA BERNAL PATIÑO

**DEMANDADOS:** MUNICIPIO DE MANIZALES, CORPOCALDAS y HADA S.A.

**RADICADO:** 17001-33-39-005-2019-00112-00

**ASUNTO :** CONTESTACIÓN DEMANDA.

**MARTÍN ALONSO BEDOYA PATIÑO**, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Manizales, identificado con la cédula de ciudadanía No. 10.286.022 de Manizales, portador de la Tarjeta Profesional No. 65269 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderado judicial de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, dentro del término concedido por Usted conforme notificación electrónica realizada el 03 de febrero de 2020 a las 11:44 a.m., al correo de notificaciones jurídicas de la Corporación, de manera respetuosa me permito contestar la demanda contentiva del medio del control **REPARACIÓN DIRECTA**, invocada por el señor **JUAN DAVID**



**BERNAL VILLA Y OTROS** en contra de **LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS –CORPOCALDAS, MUNICIPIO DE MANIZALES- CALDAS Y HADA S.A.** con fundamento en los siguientes argumentos:

**I. FRENTE A LAS PRETENSIONES, DECLARACIONES Y CONDENAS**

Me opongo a la prosperidad de todas las pretensiones, declaraciones y condenas de la demanda, respecto de mi representada.

Por otra parte, las normas a la que se hace alusión en la demanda sobre el Juramento Estimatorio fueron derogadas por el literal c) del artículo 626 del Código General del Proceso -Ley 1564 de 2012- .

**II. FRENTE A LOS HECHOS.**

**SOBRE LOS HECHOS RELACIONADOS CON LA PARTE ACTORA**

**AL HECHO PRIMERO:** No le consta a mi representada.

**AL HECHO SEGUNDO:** No le consta a mi representada.

**AL HECHO TERCERO:** No le consta a mi representada.

**AL HECHO CUARTO:** No le consta a mi representada.

**AL HECHO QUINTO:** No le consta a mi representada.

**AL HECHO SEXTO:** No le consta a mi representada.

**AL HECHO SÉPTIMO:** No le consta a mi defendida y debe probarse en el proceso.

**AL HECHO OCTAVO:** No le consta a mi defendida y debe probarse en el proceso. Además esa nomenclatura no coincide con la existente en la zona.

**AL HECHO NOVENO:** La afirmación realizada en este hecho es una simple conjetura de los demandantes sin ningún sustento técnico probatorio, no tiene contexto alguno, no indica la zona del barrio que se referencian. Hábilmente los demandantes pretenden invertir la carga de la prueba, pero es a ellos, única y exclusivamente a ellos, a quienes les corresponde demostrar lo afirmado en este hecho.

A lo largo de la historia del barrio se han presentado diferentes procesos erosivos y de inestabilidad menores, que no generaron un impacto significativo a la infraestructura urbana que se localiza en el sector, entre ellos, para los años 2009 y 2011, hubo afectaciones en diferentes puntos, ajenos y distantes a la nomenclatura mencionada en la demanda, dichos procesos puntuales fueron atendidos e intervenidos de manera oportuna por parte de la Administración Municipal y de CORPOCALDAS, a través de la ejecución de obras tipo de estabilidad y de manejo de aguas lluvias.

Esos anteriores eventos NO TIENEN NINGUNA RELACIÓN con los eventos acaecidos el 19 de abril de 2017, e insistimos que **ES LA PARTE DEMANDANTE QUIEN TIENE LA CARGA DE LA PRUEBA PARA DEMOSTRAR QUE ESOS EVENTOS ACAECIDOS EN LOS AÑOS 2009 Y 2011 TIENEN ALGÚN NEXO CAUSAL** con los eventos de lluvias anormales, atípicos, imprevisibles e irresistibles acaecidos el 19 de abril de 2017.

Para mejor ilustración, en el año 2009 se presentó en el área superior del barrio Alto Persia un deslizamiento que afectó la ladera hacia la quebrada San Luis, situación que no tiene relación alguna con los eventos del año 2017.

Lo anterior, se puede observar en diferentes oficios emitidos en la época por la Subdirección de Infraestructura Ambiental de CORPOCALDAS, obsérvese:

- El Oficio SIA 155410 de mayo 5 de 2009 de la Subdirección de Infraestructura Ambiental de Corpocaldas, en el mismo se indica:

#### ***“OBSERVACIONES VISITA***

*En los predios ubicados en la calle 49 N° 31-38 y en la calle 50 N° 31-88 que coinciden con el mismo lote y predio, existe un alcantarillado comunitario en mal estado, el cual en época de verano funciona normalmente y en invierno deficientemente, ya que recoge aguas residuales y aguas lluvias.”*

De lo anterior se puede observar, que la información o queja del 2009 estaba en el punto calle 49 N° 31-38 y en la calle 50 N° 31-88, afectado por el alcantarillado del sector, lo cual significa que NO existe ninguna relación con el deslizamiento del mes de abril de 2017 ubicado en el barrio Persia, el sitio afectado por los hechos narrados en el oficio antes indicado y el deslizamiento en aquella época fluyó hacia la cuenca de la quebrada San Luis.

- Oficios de salida con radicado SIA N° 163177 del 22 de septiembre de 2009 y SIA N° 163732 del 7 de octubre de 2009.

Respecto al oficio SIA N° 163732 del 7 de octubre de 2009, se relaciona con las medidas de emergencia recomendadas e implementadas por Corpocaldas para controlar el avance de una problemática en un punto que dista, aproximadamente unos 50 m al oriente del punto afectado por el deslizamiento en el año 2017 y por tanto no guarda relación directa con las problemáticas identificadas en el año 2009. Ese punto (2009), comprometió en su momento la vía de acceso al sector y no guarda relación con el evento de 2017.

Desde esa época (2009), se dejó sentado que no se habían observado agrietamientos ni fisuramientos en el terreno que fueran signos de inestabilidad generalizada de la ladera. Las recomendaciones dadas obedecieron a las situaciones superficiales que solamente comprometieron capa vegetal, de hecho, en el mismo informe de visita se consignó: “*se observó que el mismo no presenta una reactivación importante que comprometa en la actualidad, una mayor longitud de la vía, y mucho menos la estabilidad de las viviendas del sector*”

**AL HECHO DÉCIMO:** No le consta a mi defendida, me atengo a lo que se prueba dentro del proceso. Se insiste en que la nomenclatura no coincide con la existente en el sector.

**AL HECHO DÉCIMO PRIMERO:** No le consta a mi defendida, me atengo a lo que se prueba dentro del proceso. Se insiste en el hecho de que la nomenclatura no coincide con la existente en la zona.

**AL HECHO DÉCIMO SEGUNDO:** No le consta a mi defendida, me atengo a lo que se prueba dentro del proceso.

**AL HECHO DÉCIMO TERCERO:** En cuanto al artículo periodístico, es pertinente indicar que su valor probatorio debe ser conforme a la jurisprudencia del CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Bogotá D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 05001-23-31-000-2004-03761-01(49455):

*“Se hallan en el expediente recortes de prensa<sup>1</sup> en los que se narran las circunstancias en las que se produjo el deceso de la señora Nelcy Gabriela Cuesta Córdoba los cuales serán valorados en los términos que ha señalado esta Corporación<sup>2</sup>:*

*“En ese sentido, los reportajes, fotografías, entrevistas, crónicas que aparecen en los diversos medios de comunicación son representativos del hecho que se dice registrar, pero no sirven para probar, por sí solos, la existencia de lo que en ellos se plasma, dice, narra o cuenta, pues estos, para que tengan valor probatorio deben ser valorados en conjunto con los medios de prueba allegados al proceso –regla general a partir de 2012-. Es decir, hasta la fecha se ha diferenciado entre la publicación en sí misma considerada y lo que en ella se divulga, para restarle valor probatorio a lo que en ella se registra sino está acompañada de otros medios probatorios. Por tanto, el convencimiento del juez frente a la entrevista, la columna o la declaración en el medio, no depende de lo que en ellas se dice, sino de los medios de prueba idóneos para determinar si lo que en ellos se plasma es veraz. (...) La regla expuesta será reiterada por la Sala Plena Contenciosa en esta ocasión, pero a partir de esta decisión, aquella será complementada en estos dos eventos: i) cuando en dichos medios se reproducen hechos públicos y/o notorios y ii) cuando en ellos se reproducen declaraciones y/o manifestaciones de servidores públicos, Vgr. Congresistas, Presidente de la República, Ministros, Alcaldes, Gobernadores, etc., Estas excepciones son las mismas que introdujo la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia y que en razón de su relevancia e importancia, serán acogidas por la Sala Plena de lo Contencioso a partir de esta decisión. En efecto, según el criterio de ese órgano de justicia, cuando en dichos medios se recojan hechos públicos o notorios, declaraciones o manifestaciones públicas de funcionarios del Estado, estos deben ser valorados, razón por la que su inserción en el respectivo medio de comunicación es una prueba del hecho y no simplemente de su registro. (...) El aporte de medios de prueba en donde el hecho notorio y/o público fue registrado, le permitirá al juez contar con mayores elementos de convicción, sin que ello implique que el hecho requería de prueba, pues, se repite, su apreciación o cognición por una generalidad, hace innecesaria su prueba”.*

<sup>1</sup> Fls. 26 a 29 del cuaderno principal.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 14 de julio de 2015, C.P. Alberto Yepes Barreiro. Radicación número: 11001-03-15-000-2014-00105-00(PI).

En cuanto al resto del contenido del hecho, iteramos, es una simple conjetura de los demandantes sin ningún sustento técnico probatorio, como ya se explicó anteriormente, los deslizamientos ocurridos en los años 2009 y 2011 sucedieron en sitios diferentes y distantes, y no tuvieron las causas atípicas y anormales del deslizamiento ocurrido el 19 de abril de 2017.

**NO ES CIERTO** en cuanto a que el sitio exacto en donde se encontraba la vivienda objeto del presente proceso, estaba catalogado en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente para la época de los hechos (Acuerdo 663 de 2007) como zona del alto riesgo no mitigable, y que por tanto requería reubicación, si se revisa bien tanto el Acuerdo 663 de 2007 (Artículos 13 y 120) como la cartografía del POT, la vivienda estaba por fuera de dicha clasificación de riesgo.

**AL HECHO DÉCIMO CUARTO: NO ES CIERTO**, el Acuerdo 663 de 2007 (Plan de Ordenamiento Territorial vigente para la época de los hechos) no establece lo que se dice en este hecho.

Los demandantes con simples afirmaciones y sin sustento probatorio alguno, pretenden equiparar las funciones y responsabilidades de los entes territoriales (Municipios y Departamentos) a las de las Corporaciones Autónomas Regionales, lo cual es totalmente equivocado.

Además las autoridades ambientales carecen absolutamente de competencias legales para la reubicación de personas que se encuentren en zonas de riesgo por desastres, como equivocadamente lo afirman los demandantes

La participación de las entidades del orden regional y nacional en la Gestión del Riesgo, en este último caso las Corporaciones Autónomas Regionales, **ES SUBSIDIARIA Y COMPLEMENTARIA**, tal como lo señala expresamente **el Parágrafo 1° del artículo 31 de la Ley 1523 de 2012**, y se produce cuando el escenario de riesgo a reducir o manejar lo amerite, o sobrepase la capacidad del municipio, y está fijada en el artículo 3° de la

citada Ley 1523 donde se definen los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Las Corporaciones Autónomas Regionales están llamadas a **apoyar** a las Entidades Territoriales (Municipios y Departamentos) de su jurisdicción en la implementación de los procesos de Gestión del Riesgo **(Conocimiento, reducción y manejo)**, **SIN QUE ESTO RELEVE A LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE SU RESPONSABILIDAD PRINCIPAL Y PRIMARIA.**

Con la venia del Honorable Despacho, me permito hacer un paréntesis, y es para manifestar que de conformidad con la Ley 1523 de 2012 (Artículos 4, 9, 12, 13, 27, 28, 29, 37, 38, 39, 41, 45, 46, 53, 54, 56, 57, 58, 61, 66, 64, 91 etc.) **LOS DEPARTAMENTOS TIENEN, EN LA GESTIÓN DEL RIESGO, UNA RESPONSABILIDAD PRINCIPAL Y PRIMARIA, Y ESTÁN POR ENCIMA DE LA RESPONSABILIDAD QUE TIENEN LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES, QUE COMO YA EXPLICAMOS ES SUBSIDIARIA Y COMPLEMENTARIA A LOS ENTES TERRITORIALES; y a pesar de lo anterior, BRILLA POR SU AUSENCIA EN EL PRESENTE PROCESO JUDICIAL LA PARTICIPACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS, lo cual configura una “FALTA DE INTEGRACIÓN DEL LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA”.**

El parágrafo 1° del artículo 31 de la Ley 1523 de 2012, es claro y contundente cuando estipula lo siguiente:

*“Artículo 31. **Las Corporaciones Autónomas Regionales en el Sistema Nacional.** (...)*

*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 2°. (...) ” (Subrayado, negrilla y mayúscula sostenida fuera del texto)*



Cerrado el paréntesis y continuando con la refutación del presente hecho, se tiene para decir que **NO ES CIERTO** que la vivienda objeto del presente debate estuviera ubicada en zona de alto riesgo por deslizamiento y que ameritara la reubicación; si se leen detenidamente las tablas o cuadros incluidos en los artículos 13 y 120 del Acuerdo 663 de 2007 (POT de Manizales vigente para la época de los hechos) y se revisa la cartografía correspondiente, se dice claramente que en **el Barrio Alto Persia la zona de riesgo por deslizamiento es al costado occidental de la Calle 49, es decir hacia la Calle 48,** y la reubicación aplica para **la parte baja** del Barrio Alto Persia, esas dos condiciones NO LAS CUMPLE la vivienda en mención, ya que la nomenclatura informada por los demandantes es **Calle 50 No. 29ª – 136,** es decir, la casa se encuentra al **costado oriental** de la calle 49 en la Calle 50, y en **la parte alta** del Barrio Alto Persia (Carrera 29ª): Lo anterior es fácil de corroborar, itero, leyendo los artículos 13 y 120 del Acuerdo 663 de 2007, pero más aún, analizando la cartografía al respecto.

**ZONAS DE RIESGO POR DESLIZAMIENTO**

(Plano de Tratamiento de las Zonas de Riesgo por Deslizamiento) 07-BU-74-3

			<b>TRATAMIENTO E INTERVENCIÓN</b>	
<b>COMUNA</b>	<b>BARRIO</b>	<b>DELIMITACIÓN No. de Zona</b>	<b>REUBICACIÓN (Suelo de Protección)</b>	<b>Mejoramiento Entorno* (Suelo Potencialmente Reurbanizable)</b>
<b>LA FUENTE</b>	Alto Persia	(24.) En el barrio Alto Persia, <b><u>hacia el costado Occidental de la Calle 49.</u></b>	<b><u>Parte baja</u></b>	Parte media y alta.

\* Obras de estabilidad según estudios geológico-geotécnicos previos, mejoramiento vial, peatonal, de servicios básicos y vivienda, entre otros

Claramente se ve que la vivienda objeto de la presente Litis no estaba en zona de riesgo alto por deslizamiento que ameritara su reubicación, como erróneamente lo señalan los demandantes.

**AL HECHO DÉCIMO QUINTO:** No le consta a mi representada.



**AL HECHO DÉCIMO SEXTO:** No le consta a mi representada.

**AL HECHO DÉCIMO SÉPTIMO:** No le consta a mi representada.

**AL HECHO DÉCIMO OCTAVO:** No le consta a mi representada.

**AL HECHO DÉCIMO NOVENO:** No le consta a mi representada.

**AL HECHO VIGÉSIMO:** No es un hecho es una simple mención de un artículo periodístico y nos atenemos a lo dicho por el Consejo de Estado, en cuanto al valor probatorio de los recortes de prensa.

En cuanto al pronunciamiento hecho por la ex – personera de Manizales, es una desafortunada e imprudente intervención de una exfuncionaria pública sin ningún sustento técnico probatorio al respecto.

**AL HECHO VIGÉSIMO PRIMERO:** Sí es cierto.

**AL HECHO VIGÉSIMO SEGUNDO:** No le consta a mi representada. Nunca tuvo conocimiento de dicha comunicación.

**AL HECHO VIGÉSIMO TERCERO:** No le consta a mi representada. Nunca tuvo conocimiento de dicha comunicación.

**AL HECHO VIGÉSIMO CUARTO:** Es cierto parcialmente. Llama la atención de este apoderado que solo se transcriben algunos apartes de la respuesta dada por CORPOCALDAS, y los presentan de una forma que presuntamente favorecen su punto de vista, pero el documento debe ser leído y entendido en todo su contexto, en toda su extensión y de manera integral.

La respuesta dada por mí representada a la primera pregunta dice lo siguiente manera:

*“Para el 19 de abril de 2017, fecha en la cual ocurre la emergencia en la ciudad de Manizales a raíz del evento de lluvias atípico sucedido durante el amanecer de ese día, el POT vigente para la ciudad de Manizales era el establecido mediante Acuerdo 663 de*

2007; por tanto y verificando la información descrita en dicho acto administrativo, se pudo evidenciar que los Barrios Alto y Bajo Persia, se encontraban catalogados como de “Riesgo Alto por Deslizamiento” según el plano AU-16-1, anexo de ese documento.

Así mismo y sabiendo que son las Administraciones Municipales las primeras respondientes en temas relacionados con la Gestión del Riesgo de Desastres [Ley 1523 de 2012], es evidente que la Alcaldía de Manizales estableció a través de sus normas de ordenamiento territorial la situación de riesgo en el sector y la puso en conocimiento de los habitantes de la misma, **dados los asentamientos humanos establecidos en zonas de ladera no aptas para la construcción de viviendas, sumando a ello, factores antrópicos que introducían niveles de vulnerabilidad alta por la precariedad de las viviendas establecidas en la zona, excavaciones anti-técnicas, mala disposición de basuras y/o escombros e inadecuadas mezclas de sistemas estructurales y constructivos y la falta de un control adecuado de las aguas lluvias de sus techos y patios, todo lo cual favorecía una construcción social del riesgo en estos sectores.**

Por lo tanto, se considera es resorte y autonomía de la Administración Municipal, tomar las medidas administrativas, preventivas y correctivas que tendieran a mitigar los riesgos presentes en la zona; lo cual se expresa dentro del mismo Acto Administrativo en el Artículo 13 “Asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo en suelo urbano”

La segunda respuesta dada por CORPOCALDAS al derecho de petición se tiene lo siguiente:

“Dado que **los eventos extraordinarios de lluvia sucedieron durante la noche del 18 y el amanecer del 19 de abril de 2017, siendo estos los detonantes de la situación de emergencia vivida en la ciudad de Manizales;** se puede concluir que para los días previos no se tenía declarada ningún tipo de calamidad, dado que **la situación previa correspondía a situaciones dentro de los rangos normales de acumulados de lluvias para la ciudad de Manizales.**

En el mismo sentido, se advierte que revisada la documentación obrante en los registros de esta Corporación, se estableció que **previamente al 18 de abril de 2017, no se tenía conocimiento por parte de esta entidad** o los integrantes del Comité Local de Gestión del Riesgo, en Manizales, **de situación alguna que permitiera identificar o precaver el evento ocurrido en diferentes puntos de la ciudad para la fecha, particularmente, para el caso que centra la atención del derecho de petición objeto de la respuesta, en el barrio Persia de la ciudad de Manizales.**

Sin embargo, se puede mencionar que a lo largo de la historia del barrio, se han presentado diferentes procesos erosivos y de inestabilidad **menores**, que no generaron un impacto significativo a la infraestructura urbana que se localiza en el sector; dichos procesos puntuales fueron atendidos e intervenidos de manera oportuna por parte de la Administración Municipal y de CORPOCALDAS a través de la ejecución de obras tipo de estabilidad y manejo de aguas lluvias, las cuales a la fecha, han trabajado de manera correcta, brindando seguridad a los habitantes del barrio. Sobre este punto se aclara que las obras construidas en el sector no tenían como finalidad contener o precaver un evento

*extraordinario de lluvias como el presentado durante la noche del 18 y amanecer del 19 de abril de 2017, dadas sus condiciones de intensidad y duración del evento pluviométrico registrado en ese entonces.*

(...)

*Con relación a los deslizamientos ocurridos en el barrio, antes de la fecha mencionada, se puede decir que los mismos nunca tuvieron la magnitud y severidad del registrado el 18 y 19 de abril, es decir, el evento ocurrido en abril de 2017, en sí mismo, no tiene precedentes, siendo muy difícil anticiparse a la ocurrencia del mismo, máxime, si tenemos en cuenta que el factor detonante –determinante- fue que el evento pluviométrico de esa noche sobrepasó los niveles normales de intensidad (gran cantidad de lluvia en un muy corto periodo de tiempo mm/hr)” (Synfdt)*

Al leer la respuesta completa dada por CORPOCALDAS cambia totalmente el sentido de lo descrito en este hecho, y por tanto, NO LE ASISTE RAZÓN A LOS DEMANDANTES.

**A LOS HECHOS VIGÉSIMO QUINTO Y VIGÉSIMO SEXTO:** No le consta a mi representada. Nunca tuvo conocimiento de dichas comunicaciones.

**AL HECHO VIGÉSIMO SÉPTIMO:** No le consta a mi defendida, esta situación tendrá que ser plenamente demostrada por la parte demandante.

**AL HECHO VIGÉSIMO OCTAVO:** No le consta a mi representada, se atiene a lo que se pruebe dentro del proceso.

**AL HECHO VIGÉSIMO NOVENO:** Sí es cierto.

### **RAZONES DE LA DEFENSA**

Es pertinente indicar que contrario a lo afirmado en la demanda, CORPOCALDAS NO tiene responsabilidad alguna en los hechos que se presentaron en el Barrio Alto Persia de la ciudad de Manizales en la madrugada del 19 de abril de 2017. Para sustentar la anterior afirmación, se ampliarán los pronunciamientos realizados en la contestación a los hechos de la demanda, en los que queda claro cuáles fueron las causas determinantes en los sucesos a los que se hace alusión por los demandantes, hechos que tuvieron principalmente su origen en eventos pluviométricos inusitados de grandes



proporciones, que se conjugó con varias situaciones que determinaron el desenlace que genera la reclamación en sede judicial, para lo cual nos permitimos presentar las siguientes:

## EXCEPCIONES

### 1. ACAECIMIENTO FÁCTICO DE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVO DE FUERZA MAYOR

Como sustento del presente medio de defensa judicial, es necesario resaltar que acorde con la definición jurisprudencialmente aceptada “La fuerza mayor es causa extraña y externa al hecho demandado; se trata de un hecho conocido, irresistible e imprevisible, que es ajeno y exterior a la actividad o al servicio que causó el daño”<sup>3</sup>, de donde surgen diferentes elementos que aparecen como condicionantes de la aceptación misma de su existencia como eximentes de responsabilidad para las entidades que integran la administración pública.

Así surgen elementos indispensables que conllevan a la aceptación del acaecimiento de fuerza mayor como eximente de responsabilidad para mi representada en el presente asunto, donde podemos resaltar el acaecimiento de una situación exógena –fuera del ámbito de la conducta del agente- que reúne los dos elementos esenciales que se encuentran constituidos por la imprevisibilidad y la irresistibilidad del hecho causante del daño.

En el presente asunto, de manera coherente con los pronunciamientos efectuados frente al sustento fáctico de la demanda, se debe manifestar que el deslizamiento presentado en el sector del barrio Persia de la ciudad de Manizales el día 19 de abril del año 2017, **no devino** como consecuencia de alguna acción u omisión atribuible a la Corporación.

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejera ponente: MARIA ELENA GIRALDO GÓMEZ. Sentencia del 2 de mayo de 2002. Radicación número: 70001-23-31-000-1994-3477-01(13477).

Así los hechos ocurridos para la fecha en cita, consistieron en el fallo del talud, la cual tuvo su origen en eventos extraordinarios de lluvia registrados en la ciudad de Manizales, los cuales propiciaron el deslizamiento, de lo que da cuenta el análisis de las lluvias concentradas elaborado por la Universidad Nacional, presentándose un evento significativo entre los días 18 y 19 del mes de abril de 2017, que alcanzó niveles que superaron los 150 mm en una pocas horas, según datos tomados de la red de estaciones meteorológicas de la red de Gestión del Riesgo de la UGR del Municipio de Manizales.

Los eventos hidrológicos extremos que se presentaron en la ciudad a mediados del mes de abril de 2017, sin duda, fueron la causa principal del deslizamiento ocurrido en un sector del barrio Persia en la ciudad de Manizales.

**a. FUERZA MAYOR CAUSANTE DE LOS DESLIZAMIENTOS DE ABRIL 19 DE 2017.**

**LLUVIAS ANORMALES DEL 19 DE ABRIL PARA LA CIUDAD DE MANIZALES QUE DESATÓ LA EMERGENCIA LOCAL.**

Las dimensiones del evento de lluvias generado para mediados del mes de abril del año 2017, fueron inusitadas dada la concentración espacio temporal que presentaron las lluvias, generadas durante la noche que transcurrió entre los días 18 y en especial en la madrugada del 19 de abril del año 2017. Obsérvese el *“Análisis de la información de los eventos de lluvias presentados los días 18 y 19 de abril de 2017 en la ciudad de Manizales”*, elaborado por el Grupo de Trabajo Académico en Ingeniería Hidráulica y Ambiental del Instituto de Estudios Ambientales – IDEA - de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales y remitido a Corpocaldas por medio del oficio Mz.IDEA -115-2019 del 31 de julio de 2019, radicado de CORPOCALDAS 2019-EI-00012787 del 02 de agosto de 2019

Es importante precisar desde este momento que para la ciudad de Manizales, desde hace más de una década, se adoptó un Sistema de Alerta Temprana por deslizamientos

basado en un indicador de la precipitación acumulada de los últimos 25 días (A25)<sup>4</sup>, y en el cual, al alcanzar umbrales cercanos a los 200 mm acumulados se presenta una alta probabilidad de deslizamientos. Posterior al estudio y basado en un histórico de deslizamientos de la ciudad, la OMPAD (Oficina Municipal de Prevención y Atención de Desastres) de Manizales, hoy UGR (Unidad de Gestión del Riesgo), adoptó una escala por rangos para determinar tres umbrales de alerta asociados a los niveles de lluvia acumulada así:

- ✓ Alerta amarilla:  $200 \text{ mm} \leq A_{25} < 300 \text{ mm}$
- ✓ Alerta naranja:  $300 \text{ mm} \leq A_{25} < 400 \text{ mm}$
- ✓ Alerta roja:  $A_{25} \geq 400 \text{ mm}$

En varios apartes del “Análisis de la información de los eventos de lluvias presentados los días 18 y 19 de abril de 2017 en la ciudad de Manizales” elaborado por el Grupo de Trabajo Académico en Ingeniería Hidráulica y Ambiental del Instituto de Estudios Ambientales – IDEA - de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, se dice lo siguiente:

**“Para el 19 de abril de 2017, los registros en todas las estaciones de monitoreo meteorológico ubicados en el municipio de Manizales, para los últimos 25 días, llegaron a acumulados que superaron el nivel de alerta amarilla, encontrándose como un registro de lluvias ATÍPICAS para la Ciudad.”**

*“Para el 18 de abril de 2017, pasadas las 19:45 horas se registró en toda la ciudad un evento de lluvia con diferentes magnitudes (fluctuantes entre 5.2 mm en la estación Milán-Planta Niza y 60.6 mm en La Palma), duraciones (entre 55 minutos en La Nubia y dos horas y media en La Palma) e intensidades (entre 5.2 mm/h en Milán-Planta Niza y 28.1 mm/h en Emas). Esta información se basa en los datos obtenidos en cada una de las catorce estaciones hidrometeorológicas que conforman la Red de Monitoreo de Manizales que es financiada y sostenida con recursos del municipio de Manizales y la Corporación Autónoma Regional de Caldas y administrada por la Universidad Nacional de Colombia sede Manizales a través de su Instituto de Estudios Ambientales IDEA. Adicionalmente, se verificaron los datos de dos estaciones más pertenecientes a redes asociadas a la Gestión del Riesgo de Desastres por Inundaciones en Cuencas Urbanas - SAT Manizales, para un total de dieciséis estaciones analizadas.*

---

<sup>4</sup> Este indicador, que representa la lluvia acumulada en los últimos 25 días, expresada en milímetros, es producto de una seria investigación, realizada en las laderas de la vertiente norte del río Olivares y con datos de la estación Agronomía de Cenicafé, por el Dr. Mark T.J. Terlien, del ITC de Holanda, en 1996.



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 de Caldas, Liceo Isabel La Católica, Q. Palogrande-Ruta 30, Yarumos y Q. El Guamo-Lavadero Los Puentes), con magnitudes en milímetros de 156.2, 145.5, 143.6, 103.2 y 102, respectivamente, **alcanzando cifras récord por encima de los 150 mm para la ciudad.** Además, se alcanzaron registros importantes de intensidad media con una máxima de 28.8 mm/h en la estación Hospital de Caldas y de intensidad máxima en 5 minutos de 134.4 mm/h en Q. El Guamo-Lavadero Los Puentes, muy cercano éste al valor histórico de 140 mm/h obtenido en octubre 27 de 2010 en la estación Ingeominas (sector occidente).

**De dicha información, se observa además que el día 18 de abril, a media noche, ninguna estación reportaba lluvias acumuladas durante los 25 días precedentes (indicador A25) que superaran el umbral de 200 mm que permite generar alerta amarilla para la ciudad.** La razón es que, si bien la zona vive el primer período de lluvias altas del año, habían transcurrido algunos días secos. Sin embargo, con las precipitaciones presentadas en la madrugada del día 19 de abril, **9 estaciones** superaron el umbral de alerta amarilla. Este indicador en el pasado ha servido para emitir alertas oportunas por deslizamientos.”

**Tabla 1.** Precipitaciones registradas durante todo el día 18 de Abril y la mañana del 19 de abril (hasta las 6:00 a.m.) en algunas estaciones de la ciudad. Información extraída del boletín diario emitido por la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales- IDEEA

Nº	Estación	Precipitación 18 abril (mm)	A25 (mm)	Precipitación 19 Abril (mm)	A25 (mm)
1	Alcázares	54.6	158.0	55.6	213.2
2	La Palma	60.8	142.6	15.6	154.8
3	Ingeominas	60.0	172.6	81	247.2
4	El Carmen	44.6	122.2	59.8	181.8
5	Emas	44.8	114.0	25.4	126.4
6	Quebrada Palogrande-Ruta 30	37.6	147.4	143.6	288.0
7	Hospital de Caldas	35.8	119.8	156.4	270.0
8	Bosques del Norte	17.2	120.4	48.0	168.2
9	Aranjuez	33.8	149.8	85.2	235.0
10	Posgrados	28.2	119.2	89.2	204.6
11	Yarumos	10.4	127.6	109	235.4
12	Milán-Planta Niza	7.6	108.2	84.6	191.8
13	La Nubia	108.2	86.4	76.4	162.8
14	La Nubia	29.0	124.1	77.1	198.6
15	Q. El Guamo-Lavadero los Puentes	25.6	164.4	102.2	264.2
16	Q. Olivares-Bomberos Voluntarios	33.4	130.0	81.0	204.8
17	Q. Olivares-Aguas de Manizales	15.8	107.8	75.4	182.4

Fuente: propia



Tabla 2. Análisis de eventos ocurridos durante los días 18 de abril y 19 de abril (mañana)

N.º	Estación	Eventos 18 abril						Eventos 19 de Abril					
		Hora inicio (hh:mm:ss)	Hora fin (hh:mm:ss)	Duración (hh:mm:ss)	Magnitud (mm)	Intensidad media (mm/hr)	Intensidad máxima (mm/hr)	Hora inicio (hh:mm:ss)	Hora fin (hh:mm:ss)	Duración (hh:mm:ss)	Magnitud (mm)	Intensidad media (mm/hr)	Intensidad máxima (mm/hr)
1	Alcázares	19:51:03	22:06:09	02:15:06	54.2	24.07	81.6	00:46:17	06:11:32	05:25:15	55.4	10.22	57.6
2	Aranjuez	20:11:17	21:41:13	01:29:56	32.4	21.62	74.4	00:51:25	06:41:39	05:50:14	85.2	14.6	62.4
3	Bosques del Norte	20:06:18	22:21:46	02:15:28	15.2	6.73	26.4	00:56:30	01:36:30	00:40:00	2.6	3.9	7.2
								02:16:44	06:52:13	04:35:29	45.2	9.84	62.4
4	El Carmen	19:51:49	21:56:55	02:05:06	44.6	21.39	79.2	00:42:05	06:12:20	05:30:15	59.6	10.83	57.6
5	Emas	19:56:55	21:27:04	01:30:09	42.2	28.09	62.4	00:37:18	06:07:50	05:30:32	24.8	4.5	26.4
6	Enea	20:57:06	21:52:17	00:55:11	10.0	10.87	31.2	00:47:17	01:12:17	00:25:00	2.0	4.8	7.2
								01:47:16	06:37:42	04:50:26	74.4	15.37	88.8
7	Hospital de Caldas	20:07:27	21:57:12	01:49:45	33.2	18.15	67.2	00:42:22	06:08:02	05:25:40	156.2	28.78	117.6
8	Ingeominas	19:52:11	22:17:28	02:25:17	59.8	24.7	91.2	00:47:29	05:52:51	05:05:22	80.6	15.84	105.6
9	Milán-Planta Niza	20:57:42	21:57:43	01:00:01	5.2	5.2	19.2	00:52:42	01:27:43	00:35:01	7.0	11.99	40.8
								01:57:42	06:38:09	04:40:27	77.6	16.6	93.6
10	La Palma	19:47:48	22:17:35	02:29:47	60.6	24.28	129.6	00:47:46	06:22:52	05:35:06	15.2	2.72	7.2
11	Posgrados	20:07:47	21:53:06	01:45:19	26.8	15.27	64.8	00:38:00	06:53:30	06:15:30	89.2	14.25	98.4
12	Quebrada Palogrande-Ruta 30	20:02:49	21:53:10	01:50:21	35.2	19.14	93.6	00:38:04	06:43:06	06:05:02	143.6	23.6	96.0
13	Varumos	20:37:44	21:57:57	01:20:13	7.8	5.8	14.4	00:53:11	01:27:57	00:34:46	5.8	10.01	19.2
								01:53:42	06:33:14	04:39:32	309.2	22.15	115.2

Dato en rojo: se presentaron algunas interrupciones en los datos tomados cada cinco minutos, por lo que el registro pudo ser mayor

Fuente: propia

## Análisis espacial de las precipitaciones

El análisis de la información en forma espacializada para el 18 de abril, muestra que ese día ninguna estación presentaba alerta amarilla, excepto la estación quebrada Palogrande (San Luis) Ruta 30. Por otro lado, las precipitaciones descritas en el punto para el 19 abril, representaron alertas amarillas para casi toda la ciudad y roja en la zona de la Quebrada Palogrande –Ruta 30, en sólo un periodo de 5 horas, lo que es completamente anormal. (...)

## Comparación con otros eventos catastróficos hidrometeorológicos

En la ciudad han ocurrido anteriormente eventos catastróficos de este tipo que han causado graves daños también; sin embargo, se puede observar en la tabla 3 que ninguno de los relacionados allí supera la magnitud o intensidad del evento registrado el 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 las 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. Esto evidencia un cambio general que se ha detectado en otras ciudades, en lo referente a las intensidades y magnitudes de precipitación, las cuales son más fuertes, más intensas y de corta duración. (Tomado de informe IDEA – UNAL Manizales)

<i>Otros eventos catastróficos hidrometeorológicos en Manizales. Fecha evento</i>	<i>Duración (horas)</i>	<i>Magnitud (mm)</i>	<i>Intensidad máxima en cinco minutos (mm/hr)</i>	<i>A25 (mm)</i>
<i>Oct. 28-29 2003</i>	<i>5 - 10</i>	<i>34 - 130</i>		<i>188-403</i>
<i>Dic. 3-4 2003</i>	<i>0.5 – 1.75</i>	<i>12-37</i>	<i>94.44</i>	<i>208-292</i>
<i>Jun. 10 2005</i>	<i>3.8 - 7.4</i>	<i>45.97 - 149.86</i>		<i>291-379.5</i>
<b>Nov. 14-18 2008:</b>				
<i>Zona centro-oriente y nor-oriente</i>	<i>10 y 12.75</i>	<i>82.4 y 142.75</i>	<i>79.2</i>	<i>Max 320</i>
<i>Zona occidente y nor- occidente</i>	<i>7.25 y 10.6</i>	<i>34.55 y 80.78</i>	<i>73.08</i>	
<i>Zona sur y sur-oriente</i>	<i>10 y 11</i>	<i>53.2 y 61.21</i>	<i>81.6</i>	

Del documento denominado: “Análisis de la información de los eventos de lluvias presentados los días 18 y 19 de abril de 2017 en la ciudad de Manizales” elaborado por el Grupo de Trabajo Académico en Ingeniería Hidráulica y Ambiental del Instituto de Estudios Ambientales – IDEA - de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, podemos sacar las siguientes CONCLUSIONES:

1. Para la media noche del 18 de abril de 2017 **NINGUNA DE LAS ESTACIONES HIDROMETEOROLÓGICAS DE LA CIUDAD DE MANIZALES**, reportaba lluvias acumuladas durante los 25 días precedentes (Indicador A25) que superaran el umbral de 200 mm, indicador que permite generar alerta amarilla para la ciudad.
2. Solo con las precipitaciones presentadas en la madrugada del 19 de abril de 2017, **NUEVE (9) ESTACIONES** superaron el umbral de alerta amarilla, **esto solo en un periodo de 5 horas**, **LO QUE ES COMPLETAMENTE ANORMAL**.
3. Revisando la **Tabla No. 1** del documento técnico en mención, **las estaciones meteorológicas 6 y 7, denominadas Quebrada Palogrande – Ruta 30 y Hospital de Caldas (LAS MÁS CERCANAS AL BARRIO PERSIA)**, presentaron un anormal incremento de lluvias hasta llegar a un acumulado (A 25) **de 288 y 270 mm, respectivamente, EN SOLO 5 HORAS**, lo cual es a todas luces **ANORMAL Y ATÍPICO**. Son las dos (2) estaciones que mostraron el más alto registro de lluvias para el 19 de abril de 2017.

4. En la Tabla No. 2 del Análisis, se puede ver más claramente la duración, la magnitud y la intensidad del evento atípico y anormal de lluvias; veamos: **En la estación meteorológica 7 denominada Hospital de Caldas (UNA DE LAS ESTACIONES MÁS CERCANAS AL BARRIO PERSIA), el día 18 de abril de 2017** se registró un evento de lluvias que se inició a las 20:07:27 de la noche y terminó a las 21:57:12 de esa misma noche, **es decir tuvo una duración de 1 hora, 49 minutos y 45 segundos**, con una **magnitud de 33.2 milímetros**, una **intensidad media de 18,15 milímetros por hora** y una **intensidad máxima de 67.2 milímetros por hora**; **y el 19 de abril de 2017** en esa misma estación meteorológica se registró un evento de lluvias que se inició a las 00:42:22 de la mañana y terminó a las 06:08:02 de la mañana del mismo día, es decir, **tuvo una duración de 5 horas, 25 minutos y 40 segundos**, con una **magnitud de 156.2 milímetros**, una **intensidad media de 28.78 milímetros por hora** y una **intensidad máxima de 117.6 milímetros por hora**.
5. La misma Tabla 2 sobre la **Estación 12 denominada Quebrada Palogrande – Ruta 30 (OTRA DE LAS ESTACIONES MUY CERCANA AL BARRIO PERSIA)**, señala que el **día 18 de abril de 2017** se registró un evento de lluvias que se **inició a las 20:02:49 de la noche y terminó a las 21:53:10** de esa misma noche, es decir tuvo una **duración de 1 hora, 50 minutos y 21 segundos**, con una **magnitud de 35.2 milímetros**, una **intensidad media de 19.14 milímetros por hora** y una **intensidad máxima de 93.6 milímetros por hora**; **y el 19 de abril de 2017** en esa misma estación meteorológica se registró un evento de lluvias que se **inició a las 00:38:04 de la mañana y terminó a las 06:43:06 de la mañana** del mismo día, es decir, tuvo una **duración de 6 horas, 05 minutos y 02 segundos**, con una **magnitud de 143.6 milímetros**, una **intensidad media de 23.6 milímetros por hora** y una **intensidad máxima de 96.0 milímetros por hora**.

Nótese Su Señoría, como en solo 5 y 6 horas la cantidad de lluvia que cayó en la ciudad de Manizales ese 19 de abril de 2019 superó con creces los registros que se tenían, es decir aumentó de una manera extraordinaria, anormal y atípica, esto demuestra fehacientemente que en el presente caso se presentó un hecho de la naturaleza totalmente imprevisible e irresistible, que no tiene antecedentes en la ciudad de

Manizales; por tal razón la Alcaldía de Manizales se vio avocada a decretar la calamidad pública por medio del Decreto N°0291 de 2017 y la Urgencia Manifiesta mediante el Decreto N° 0292 del 19/04/2017, para atender este evento tan extraordinario, anormal y atípico.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que las precipitaciones de los días 18 y 19 de abril de 2017 presentadas en la ciudad de Manizales son consideradas ATÍPICAS, ANORMALES y de una ALTA INTENSIDAD Y MAGNITUD, comparadas con registros de años anteriores, lo que representó un hecho de la naturaleza imprevisible e irresistible.

Los eventos pluviométricos extremos que se presentaron en el municipio Manizales durante los días 18 y 19 del mes de abril de 2017, sin duda alguna, fueron la causa principal del deslizamiento ocurrido en el barrio Persia.

Por lo que se reitera que carecen en lo absoluto de fundamento jurídico, las afirmaciones efectuadas por los demandantes, en el sentido de endilgar responsabilidad a CORPORCALDAS, ya que en el presente caso se configuró la FUERZA MAYOR al presentarse un evento de la naturaleza (lluvias anormales y atípicas de gran intensidad, magnitud y duración) completamente imprevisible e irresistible.

**b. ESTUDIOS GEOLÓGICO, GEOTÉCNICO E HIDRÁULICO Y MICROZONIFICACIÓN DEL RIESGO POR DESLIZAMIENTO EN EL BARRIO PERSIA. ESTUDIO SOBRE CAUSA DETONANTE DEL DESLIZAMIENTO DE ABRIL DE 2017.**

Las causas del deslizamiento que afectaron al barrio Alto Persia en Abril 19 de 2017, se enuncian a continuación, según el Informe Final del “*Estudio Geológico, Geotécnico e Hidráulico y Microzonificación del Riesgo por Deslizamiento en el Barrio Persia. Estudio sobre causa detonante del deslizamiento de abril de 2017*”, realizado por parte de la firma Quasar Ingenieros Consultores SAS ejecutado mediante el contrato 206-2017, se menciona lo siguiente:



#### “4.2 SECTOR 1

*Debido a los eventos del pasado 19 de Abril de 2017, este sector fue uno de los más afectados por los episodios de lluvia registrados. En este punto se presentó un proceso de remoción en masa a gran escala, el cual afectó a aproximadamente 9 viviendas en su totalidad, y a aproximadamente 5 viviendas de manera parcial; es decir, afectación por destrucción total y parcial de las viviendas. Algunas de las viviendas que fueron afectadas parcialmente por dicho movimiento en masa, fueron demolidas con el fin de adelantar obras de respuesta a la urgencia manifiesta dada en este punto.*

*Figura 5. Vista aérea Sector 1. Barrio Persia*



(...)

7.2.1.5 (...)

12. Causas:

**12.1. Característica del material.** Los materiales que conforma la zona de estudio, cenizas volcánicas y depósito de flujo de escombros, favorecen la ocurrencia de fenómenos de movimientos en masa, dado que los primeros son altamente porosos y permeables, lo que permite la saturación de los mismos; y los segundos, dado su alto grado de meteorización a arcillas, forman una capa impermeable sobre la cual se deslizan los depósitos de caída piroclástica.

**12.2. Alta pendiente.** La alta pendiente predominante en el área, favorece el desplazamiento de los materiales en función de la gravedad.

**12.3. Ausencia de obras para el manejo de las aguas de escorrentía y de infiltración.** No existen obras para el manejo de las aguas de escorrentía en la cara del talud, lo que permite que las aguas lluvias y de escorrentía se infiltren y saturen los materiales que conforman la ladera, incrementando la presión de poros y la posibilidad deslizarse. Tampoco existen obras de drenaje de la ladera.

**12.4. Ausencia de obras de contención.** Aunque la zona existen obras de contención, estas resultaron insuficientes para el control de los movimientos en masa que afectaron la zona el pasado 19 de abril.

**13. Elemento detonante: SATURACIÓN POR LLUVIAS.” (Snmsfdt)**

Es pertinente indicar que el evento anormal de cinco horas de lluvias en la madrugada del 19/04/ 2017, fue extraordinario, imprevisible e irresistible superando estados de emergencia anteriores en Manizales, lo que generó la saturación por lluvias en toda la ciudad, siendo especialmente más fuerte en el barrio Persia según las mediciones de lluvias arrojadas por las Estaciones Hidrometeorológicas más cercanas al Barrio Persia, como son la del Hospital de Caldas y la de Quebrada Palogrande (San Luis) –Ruta 30.

#### **c. CONSTRUCCIONES EN EL SECTOR CON USO DE SISTEMAS CONSTRUCTIVOS VULNERABLES.**

El “ESTUDIOS GEOLÓGICO, GEOTÉCNICO E HIDRÁULICO Y MICROZONIFICACIÓN DEL RIESGO POR DESLIZAMIENTO Y DISEÑOS DE LAS OBRAS DE ESTABILIDAD PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO EN EL BARRIO PERSIA. MUNICIPIO DE MANIZALES”, realizado por Quásar Ingenieros Consultores, refiere que las viviendas del sector son mixtas con condiciones que las hacían vulnerables al no cumplir con las normas técnicas y jurídicas de construcción, obsérvese el estudio:

##### **“15.2.1 TIPOLOGÍA”**

- *Edificaciones.*

*La siguiente tabla representa las tipologías de edificaciones, con base en los trabajos de Heinimann (1999 y Jam (2007)*

**Tabla 41. Tipología de edificaciones**

CÓDIGO	TIPO DE EDIFICACIÓN	DESCRIPCIÓN
A	Edificaciones con reforzamiento especial	Edificaciones de concreto y acero diseñadas y construidas con requerimientos superiores a los convencionales o con las exigencias máximas de los códigos de diseño. Se incluye las edificaciones de los grupos de importancia III y VI definidos en el reglamento de Construcción Sismoresistentes NRS-10, que se construyeron después de 1998, CON PORTICOS EN CONCRETO reforzado, sistema combinado en concreto reforzado, pórticos resistentes a momentos en acero, pórticos arriostrados en acero, etc.
B	Edificaciones reforzadas	Edificación con estructura en concreto y acero de los grupos de importancia I y II construidas con pórtico en concreto reforzado, sistema combinado en concreto reforzado, pórticos resistentes a momentos en acero, pórticos arriostrados en acero, etc. También se incluyen aquellas del grupo A construidas antes de 1998.
C	Mampostería Reforzada	Aquellas edificaciones que tienen un sistema estructural de mampostería con elementos de refuerzo (barras, láminas, pernos, platinas, ETC.) también se incluyen las edificaciones con mampostería confinada
D	Estructuras con confinamiento deficiente y estructuras híbridas	Edificaciones con muros cargueros, pero sin confinamiento adecuado (mampostería no reforzada). También hace referencia a aquellas construcciones de las categorías A,B y C que poseen elementos de otros materiales no competentes, como por ejemplo mampostería no reforzada, adobe, bahareque, madera, tapia pisada etc., con mayor componente de elementos de los grupos A, B y C.
E	Estructuras ligeras	Edificaciones construidas con materiales tradicionales o de baja calidad, con un sistema estructural de muros cargueros. Dentro de esta tipología se incluyen las edificaciones construidas con materiales como adobe, bahareque, madera bruta, tapia pisada y las prefabricadas
F	Construcciones simples	Edificaciones que no poseen una estructura definida, de carácter improvisado, generalmente construidas utilizando materiales precarios o de recuperación. Entre estas se incluyen las edificaciones en proceso de construcción y las construidas en materiales de recuperación, pórticos y paneles de madera y paneles en otros materiales. Son ejemplo de este tipo de edificaciones tugurios, ranchos, campamentos, carpas, etc.
G	Lotes vacíos	



*Fuente: Guía Metodológica para estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo para movimientos en masa (SGC)*

**“Una vez realizada la visita a las edificaciones en la zona de estudio, se encontró que en su mayoría presentan sistemas estructurales en mampostería confinada, mampostería inconfínada, muros en bahareque y pórticos y paneles en madera; por lo que se puede clasificar en las categorías C (mampostería reforzada), D estructura con confinamiento deficiente) y E (estructuras ligeras).” (Synfdt)**

Conforme a lo anterior, las edificaciones del sector tenían deficiencias constructivas, lo que aumentaba la vulnerabilidad de la vivienda objeto de la presente demanda frente a movimientos sísmicos y problemas geotécnicos.

**Es importante precisar desde ya, que esa deficiencia en la construcción de las viviendas del sector del Barrio Persia es responsabilidad, primero de los propietarios (Corresponsabilidad en la gestión del riesgo Artículo 2° - Inciso 2 y Artículo 4° - numeral ;4 Principio de Autoconservación - de la Ley 1523 de 2102); y segundo del Municipio de Manizales, al no ejercer en debida forma el control urbanístico y al no exigir a los ciudadanos el cumplimiento de las normas técnicas y jurídicas para realizar construcciones en el territorio de su jurisdicción, de conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015.**

## **2. LA COMPETENCIA PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES SE ENCUENTRA EN CABEZA DE LOS MUNICIPIOS Y DE LOS DEPARTAMENTOS**

En su calidad de máxima autoridad ambiental, corresponde a CORPOCALDAS 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, así como Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional.

En la demanda se sustenta la vinculación a la parte pasiva de la acción contenciosa

administrativa de mi representada, con sustento en el artículo 90 de la Constitución Política y la Ley 1437 de 2011, por supuesto incumplimiento de “prevenir y mitigar el riesgo” para referirse a la implementación y desarrollo de procesos de gestión del riesgo por parte de CORPOCALDAS, situación que se aleja en lo absoluto de los postulados que la rigen, pues tales competencias en cabeza de la Corporación son eminentemente residuales o subsidiarias, pues las atribuciones en tal sentido son responsabilidad propia de las entidades territoriales.

Si bien existen algunas atribuciones conferidas a mi representada en materia de atención y prevención de riegos y desastres, tal situación no la hace *per se*, responsable del acometimiento de todas las acciones en la circunscripción territorial aludida por los demandantes, razón por la que pasa a explicarse desde el punto de vista legal y reglamentario, a qué entidades o agencias estatales corresponden la vigilancia y control sobre este aspecto, con miras a determinar la ausencia de responsabilidad endilgada en cabeza de mi representada.

La Ley 1523 de 2012 ***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***, referencia la gestión del riesgo como un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes, para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres. Haciendo observancia del **principio de subsidiariedad negativa**, que implica la abstención de intervención de la autoridad con rango superior habiendo responsabilidad de las entidades territoriales encargadas, para el caso el Municipio de Manizales y el Departamento de Caldas, con los recursos para enfrentar el riesgo concreto, obsérvese el artículo 3º de la ley:

*ART. 3º—Principios generales. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:*

*(...)*

***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. (...). (Synfdt)*

Adicionalmente están los **artículos 9, 12, 13 y 14 ibídem**, los cuales señalan explícitamente que el Gobernador y el Alcalde son los responsables directos de la gestión del riesgo en su Departamento y en su municipio, respectivamente, entendiendo como **Gestión del Riesgo lo establecido en el Parágrafo 2° del artículo 1° y el numeral 11) del artículo 4° de la mencionada Ley 1523 de 2012** como:

*“Artículo 1o. De la gestión del riesgo de desastres. ...*

*(...)*

**Parágrafo 1° (...)**

**Parágrafo 2°. Para todos los efectos legales, la gestión del riesgo incorpora lo que hasta ahora se ha denominado en normas anteriores prevención, atención y recuperación de desastres, manejo de emergencias y reducción de riesgos.**

**Artículo 4°. Definiciones.** Para efectos de la presente ley se entenderá por:

*(...)*

**11. Gestión del riesgo:** Es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.  
*(...)*”

**ARTÍCULO 9o. INSTANCIAS DE DIRECCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL.** Son instancias de dirección del sistema nacional:

1. El Presidente de la República.
2. El Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre.
3. El Gobernador en su respectiva jurisdicción.
4. El Alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción.

**ARTÍCULO 12. LOS GOBERNADORES Y ALCALDES.** *Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.*

**ARTÍCULO 13. LOS GOBERNADORES EN EL SISTEMA NACIONAL.** *Los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial.*

**PARÁGRAFO 1o. Los Gobernadores** *como jefes de la administración seccional respectiva tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad.*

**PARÁGRAFO 2o. Los gobernadores y la administración departamental** *son la instancia de coordinación de los municipios que existen en su territorio. En consecuencia, están a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento.*

*“Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la coadministración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, 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.*

*Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán 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 territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.*”  
(Synfdt)

Adicional a lo anterior está la Ley 715 de 2001, que también consigna funciones y responsabilidades en gestión del riesgo a los Municipios, y la ayuda que los Departamentos deben brindar a los primeros en este tema:

*“Artículo 74. Competencias de los Departamentos en otros sectores. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.*  
*Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los*

*Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:*

(...)

**74.5. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios** y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.

(...)”.

**Artículo 76. Competencias del Municipio en otros sectores.** Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias: (...)

**76.9. En prevención y atención de desastres**

**Los Municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos** podrán:

**76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.**

**76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y REUBICACIÓN de asentamientos (...)**. (Snmsfdt)

Así mismo nuestra Constitución Política con respecto a las ayudas y apoyos que deben brindar las Gobernaciones a los Municipios para el buen y eficiente desempeño de sus funciones, establece en sus artículos 298 y 300 lo siguiente:

**“ARTICULO 298.** Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

**Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal,** de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

*La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.*

**Artículo 300.** Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:



(...)

2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.

(...)” (Synfdt).

En este sentido el Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera- Consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez, en sentencia del veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018), proceso radicado número: 66001-23-33-000-2014-00459-01(AP), expuso sobre la competencia de los municipios en materia de gestión de riesgo:

***“La Ley 1523 asigna a la administración distrital y municipal, dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la directa e inmediata responsabilidad de la implementación de los procesos de gestión del riesgo y el manejo de los desastres, en los siguientes términos (Negrilla fuera de texto):***

***“[...] Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, 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.***

***Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán 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 territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública [...]” (Resalta la Sala).***

4. Esta Sección<sup>5</sup>, con ocasión de acción popular interpuesta por hechos similares que se verificaron en el Municipio de Dosquebradas, abordó ampliamente el análisis de las competencias de los municipios en lo que tiene que ver con la atención y prevención de desastres, en los siguientes términos:

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

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. María Elizabeth García González, radicación núm. 17001-23-33-000-2012-00286-01. Demandantes: Jaime Ramírez Agudelo y otro. Demandados: Municipio de Dosquebradas y otros.



[...]

*Las anteriores normas se complementan con los diferentes mandatos contenidos en la Ley 388 de 1997 los cuales destacan **la importancia de la prevención de desastres dentro de la planeación del ordenamiento territorial municipal.***

*El artículo 1° señala entre los objetivos de la Ley el establecimiento de los mecanismos que permitan al Municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y **la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres;** promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.*

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

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

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

5. *Administrativamente, son los municipios las entidades territoriales que ostentan la responsabilidad principal y directa en la prevención y en la atención de desastres, de allí que los alcaldes como máximas autoridades son los encargados de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, incluyendo su conocimiento y reducción y, el manejo*



*de los desastres en el área de su jurisdicción, en la forma señalada por el artículo 14 de la Ley 1523. (Negrilla fuera de texto)”*

Otra jurisprudencia del Consejo De Estado en el mismo sentido, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera- Consejera ponente: María Elizabeth García González, en sentencia del diecinueve (19) de abril de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 66001-23-31-000-2012-00269-01(AP), expuso sobre la competencia de las Entidades Territoriales, en especial los municipios en materia de gestión de riesgo:

“(…)

*En cuanto a su organización, el Sistema de Gestión del Riesgo a nivel nacional está dirigido 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.<sup>6</sup>*

**En los ámbitos territoriales, la Sala encuentra que la Ley 1523 otorgó funciones específicas en materia de gestión del riesgo a los Alcaldes y Gobernadores.** Respecto de los primeros, la norma en comento asignó las siguientes funciones:

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.**<sup>7</sup>

2.- Les corresponde 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 territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.

3.- Conforme al parágrafo del artículo 39, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de que se sancione 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.

Según el artículo 40 ibidem, tales programas y proyectos 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 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.

<sup>6</sup> Supra nota 1. Artículo 9

<sup>7</sup> Supra nota 1. Artículo 14

*De lo que ha quedado reseñado se colige que el Alcalde en su calidad de 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, ello en concordancia con los artículos 311 de la Constitución Política y 1° de la Ley 136 de 2 de junio de 1994<sup>8</sup>, 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.*<sup>9</sup>

*En consecuencia, concluye la Sala que en materia de gestión de riesgo, al que le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar, etc., las políticas, actividades y gestiones tendientes a dicho fin es, principalmente, al Municipio en cabeza de su Alcalde.*

(...)

*Adicional a lo anterior, hay que resaltar que las Corporaciones Autónomas Regionales son integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, y es su función, además de las establecidas en las Leyes 99 y 388, apoyar a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en la elaboración de estudios “necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo”, según lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 1523. Por lo tanto, los entes territoriales deben seguir las recomendaciones de dichas corporaciones para realizar las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental de su territorio.*

*En consecuencia, es procedente conforme al carácter preventivo que reviste la acción popular, señalar que corresponde al Municipio, según lo dispuesto en la Ley 1523, realizar las obras necesarias para solucionar los problemas de erosión, socavación y deslizamientos en la zona del acueducto del barrio San Diego, siguiendo las recomendaciones técnicas de la CARDER, pues es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, de ahí que la Sala considere que asistió razón al a quo al declarar la amenaza de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres por parte de aquél. (Synfdt)”*

Como consecuencia de lo anterior, es más que evidente la responsabilidad principalísima que recae en las administraciones del municipio de Manizales y del Departamento de Caldas, en especial del primero, de velar por el uso equitativo y racional del suelo, la

<sup>8</sup> “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>9</sup> Esta interpretación normativa fue expuesta por la Sala en sentencia de 15 de septiembre de 2016 (Expediente nro. 2014-00052-02. Consejera ponente María Elizabeth García González.) y reiterada en Sentencia de 2 de junio de 2017 (Expediente nro. 2014-00026-02. Consejera ponente María Elizabeth García González.).

prevención de desastres y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes como parte de la gestión del riesgo en su municipio.

A la anterior referencia jurisprudencial se suma un pronunciamiento posterior, en el cual se establece a las Entidades Territoriales, en especial el Municipio como el encargado de ejecutar las obras de reducción de riesgo en su jurisdicción, como consecuencia de ser conforme a la ley, el principal responsable en la gestión del riesgo en el área de su jurisdicción; el Consejo De Estado- Sala De Lo Contencioso Administrativo-Sección Primera , Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ en sentencia del dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018), con Radicación número: 68001-23-33-000-2015-00819-01(AP), **expone que el municipio es el ejecutor de las obras de mitigación del riesgo:**

*“La Ley 1523 de 2012, “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”, establece en su artículo 14:*

**“ARTÍCULO 14. LOS ALCALDES EN EL SISTEMA NACIONAL.** *Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, 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.*

**PARÁGRAFO.** *Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán 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 territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.” (Se destaca)*

***Así las cosas, el Alcalde 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 mismo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción y, para ello, como responsable del desarrollo local, debe ejecutar las obras necesarias para evitar un desastre dentro del área de su jurisdicción.” (Negrilla fuera de texto)***

Continuando con la sustentación de la responsabilidad primaria y principal de las Entidades Territoriales en la Gestión del Riesgo en el área de su jurisdicción, y continuando con la reseña de la Ley 1523 de 2012, tenemos el Parágrafo 1 del artículo 29 estipula lo siguiente:

**Artículo 29. Funcionamiento de los Consejos Territoriales.** Los consejos territoriales tendrán un coordinador designado por el gobernador o alcalde, cuyo nivel jerárquico deberá ser igual o superior a jefe de oficina asesora. En todo caso, el coordinador deberá vigilar, promover y garantizar el flujo efectivo de los procesos de la gestión del riesgo.

**Parágrafo 1°. En los departamentos, distritos y municipios** con población superior a 250.000 habitantes, **existirá una dependencia o entidad de gestión del riesgo**, siempre que su sostenimiento esté enmarcado dentro de las disposiciones de los artículos 3°, 6° y 75 de la Ley 617 de 2000. Si dicha dependencia o entidad existiere o fuere creada, quien la dirija, tendrá en todo caso, rango igual o superior a jefe de oficina asesora y su objetivo será el de facilitar la labor del alcalde como responsable y principal ejecutor de los procesos de la gestión del riesgo en el municipio, coordinar el desempeño del consejo territorial respectivo, y coordinar la continuidad de los procesos de la gestión del riesgo, en cumplimiento de la política nacional de gestión del riesgo y de forma articulada con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial municipal.

**Parágrafo 2°...**” (Synfdt)

Tanto en la Alcaldía de Manizales, como en la Gobernación de Caldas, existe la dependencia de la que habla el artículo 29 de la Ley 1523 de 2012, en la Alcaldía se denomina “**UNIDAD MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO**” y en la Gobernación de Caldas se llama “**JEFATURA DE GESTIÓN DEL RIESGO, MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO DEL GOBIERNO DE CALDAS**” las cuales desempeñan ese papel que la ley les asigna precisamente, el de asesorar en todos los temas de Gestión del Riesgo al Alcalde y al Gobernador como primeros respondientes, y responsables principales del tema.

Y sobre la responsabilidad en la Gestión del Riesgo de los Departamentos en el área de su jurisdicción, está la siguiente jurisprudencia: CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 66001-23-31-000-2012-00269-01(AP)

“(…)

*Al respecto, hay que señalar que el Sistema de Gestión del Riesgo a nivel nacional está dirigido 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.<sup>10</sup> En los ámbitos territoriales, la Sala encuentra que la Ley 1523, otorgó funciones específicas en materia de gestión del riesgo a Gobernadores, así: “[...] Para los Gobernadores las funciones son las siguientes:*

- 1.- “[...] Proyectar a las regiones la política del Gobierno Nacional en materia de gestión del riesgo [...]”.<sup>11</sup>*
- 2.- “[...] Responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres [...]”.<sup>12</sup>*
- 3.- “[...] Poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio [...]”.*
- 4.- “[...] Integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad [...]”.*
- 5.- “[...] Coordinar los Municipios de su territorio de manera concurrente y con subsidiariedad positiva [...]”.*

*Así mismo, la Sala encuentra 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 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***

<sup>10</sup> Supra nota 4. Artículo 9.

<sup>11</sup> Supra nota 4. Artículo 13.

<sup>12</sup> Supra nota 7



*protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada [...]” (Negrillas fuera de texto).*

*Tales principios están reconocidos en el artículo 288 de la Constitución Política como rectores en el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, y fueron desarrollados por la Ley 136, que en su artículo 4° dispuso:*

*“[...] Artículo 4°.- Principios rectores del ejercicio de competencia. Modificado por el art. 3, Ley 1551 de 2012. Los municipios ejercen las competencias que les atribuye la Constitución y la Ley, conforme a los principios señalados en la Ley orgánica de ordenamiento territorial y en especial con sujeción a los siguientes:*

*a) COORDINACIÓN: En virtud de este principio, las autoridades municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones;*

*b) CONCURRENCIA: Cuando sobre una materia se asignen a los municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades;*

*c) SUBSIDIARIEDAD: Cuando se disponga que los municipios pueden ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades, en subsidio de éstos, sus autoridades sólo entrarán a ejercerlas una vez que se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ellos en la norma correspondiente y dentro de los límites y plazos fijados al respecto [...].”*

*De la misma forma, señala la norma que cuando por razones de orden técnico o financiero debidamente justificadas, los municipios no puedan prestar los servicios que les impone la Constitución y la Ley, las entidades territoriales de nivel superior y de mayor capacidad deberán contribuir transitoriamente a la gestión de los mismos, a solicitud del respectivo municipio. Las gestiones realizadas en desarrollo de este principio se ejercerán sin exceder los límites de la propia competencia y en procura de fortalecer la autonomía local. (...)”*

Y otra jurisprudencia que habla al respecto es la emitida por el CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ - Bogotá D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil diecinueve (2019) Número único de radicación: 170012333000201700452-01:

***“Marco general de la competencia de los departamentos y de los municipios en materia de prevención de desastres***

*28. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política, el Estado colombiano se define como una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus*

*entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, en la cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades.*

29. La Constitución a su vez en sus artículos 298 y 300 asignó **a los departamentos** autonomía para la administración de los asuntos seccionales y planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Asimismo **les encomendó funciones administrativas, de coordinación y complementariedad de la acción municipal**, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios determinados en la Constitución y en la ley.

30. Con respecto a la función de complementariedad de la acción municipal, establece el artículo 300 de la norma en cita:

*“[...] **Artículo 300.** Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:*

*[...]*

*2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, **el apoyo financiero y crediticio a los municipios**, el turismo, el transporte, el ambiente, **las obras públicas**, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.*

*[...]” (Destacado de la Sala).*

31. En el mismo sentido la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001<sup>13</sup>, estableció en cuanto a la función de complementariedad:

*“[...] **ARTÍCULO 74. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS EN OTROS SECTORES.** Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, **de complementariedad de la acción municipal**, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.*

*Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:*

*[...]*

*74.5. Asesorar y **prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios** y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.*

*[...]” (Destacado de la Sala).*

<sup>13</sup> 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.



32. Ante las situaciones de vulnerabilidad por las condiciones del suelo o amenazas similares, el Estado ha promovido un sistema, el cual tiene como objetivo crear una política pública sólida para la identificación y evacuación de tales zonas, con miras a garantizar los derechos y los bienes de sus habitantes.

33. El artículo 2 de la Ley 1523 de 24 de abril de 2012<sup>14</sup> establece que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano. La norma dispone en su tenor literal:

“[...]

*En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, 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, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades [...].”*

34. En virtud del principio de responsabilidad, la ley determinó como integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a: i) las entidades públicas, ii) entidades privadas y iii) la comunidad, de allí que disponga que la gestión del riesgo debe desarrollarse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de todos los agentes que intervienen.

35. **Particularmente en materia de prevención de desastres, la Ley 1523 asigna a las autoridades departamentales las siguientes funciones:**

**“[...] Artículo 13. Los Gobernadores en el Sistema Nacional. Los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial.**

**Parágrafo 1°. Los Gobernadores como jefes de la administración seccional respectiva tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad.**

<sup>14</sup> 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.

**Parágrafo 2°.** Los gobernadores y la administración departamental son la instancia de coordinación de los municipios que existen en su territorio. En consecuencia, están a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento [...]” (Resaltado de la Sala).

36. De conformidad con esta norma, a los departamentos les corresponde: i) proyectar la política del Gobierno Nacional en materia de gestión del riesgo; ii) **responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres**; iii) poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio; iv) integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad; y v) coordinar los municipios de su territorio de manera concurrente y con **subsidiariedad positiva**.

37. Por su parte, los municipios fueron instituidos en los artículos 311 y 313 de la Constitución Política como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, a la cual corresponde ordenar el desarrollo de su jurisdicción, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, y a los concejos municipales como los encargados de reglamentar el uso del suelo.

38. Un primer referente en materia de gestión del riesgo es la Ley 9 de 11 de enero de 1989<sup>15</sup> que establece, dentro de los planes de desarrollo municipal, la reserva de tierras para la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo y la posibilidad de expropiación de tierras con esa finalidad, para lo cual, los alcaldes deben levantar un inventario sobre los asentamientos que se encuentren en alto riesgo, y tomar las medidas de precaución y de reubicación.

39. La Ley 388 complementó el anterior mandato, y dentro de sus objetivos señaló: “[...] establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.[...]” y “[...] Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres [...]”.

40. A su vez, el literal “d” del artículo 10 de la Ley 388 prevé la necesidad de que los municipios establezcan dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales, en especial en lo que a la zona urbana y su expansión se refiere.

<sup>15</sup> Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

41. Más recientemente, la Ley 715 reiteró la responsabilidad de los municipios con respecto a la prevención y atención de desastres dentro de su jurisdicción, así:

*“[...] Artículo 76. Competencias del Municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias: [...]”*

*76.9. En prevención y atención de desastres*

*Los Municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:*

*76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.*

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

42. La Ley 1523 asigna a la administración distrital y municipal, dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la directa e inmediata responsabilidad de la implementación de los procesos de gestión del riesgo y el manejo de los desastres, en los siguientes términos:

*“[...] Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, 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.*

***Parágrafo.** Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán 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 territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública [...]” (Resalta la Sala).*

43. Esta Sección<sup>16</sup>, con ocasión de una acción popular interpuesta por hechos similares que se verificaron en el Municipio de Dosquebradas, abordó ampliamente el análisis de las competencias de los municipios en lo que tiene que ver con la atención y prevención de desastres, en los siguientes términos:

*“[...] Como bien lo expresa la jurisprudencia constitucional, ese deber genérico ha sido concretado en distintos preceptos de carácter legal, de manera específica y en relación con la materia que nos ocupa, la Ley 715 de 2001*

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 13 de noviembre de 2014; proceso identificado con número único de radicación 17001-23-33-000-2012-00286-01, C.P. María Elizabeth García González.

[...]

*Las anteriores normas se complementan con los diferentes mandatos contenidos en la Ley 388 de 1997 los cuales destacan **la importancia de la prevención de desastres dentro de la planeación del ordenamiento territorial municipal.***

*El artículo 1º señala entre los objetivos de la Ley el establecimiento de los mecanismos que permitan al Municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y **la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes**; garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y **permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres**; promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.*

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

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

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

44. Administrativamente, son los municipios las entidades territoriales que ostentan la responsabilidad principal y directa en la prevención y en la atención de desastres, de allí

*que los alcaldes como máximas autoridades son los encargados de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, incluyendo su conocimiento y reducción y, el manejo de los desastres en el área de su jurisdicción, en la forma señalada por el artículo 14 de la Ley 1523.*

***Aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en las funciones municipales y departamentales***

*45. La Constitución Política establece que las competencias de los diferentes niveles de la administración se ejercerán conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, así:*

*“[...] **Artículo 288.** La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley [...]”.*

*46. El concepto de estos principios fue establecido por la Ley 136 de 2 de junio de 1994<sup>17</sup>, en el siguiente tenor:*

*“[...] **a) Coordinación.** Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.*

***b) Concurrencia.** Los Municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas.*

*Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí para alcanzar el fin estatal.*

*Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa. Los Municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.*

***c) Subsidiariedad.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente [...]”.*

*47. En unos términos más específicos, la Ley 1523 describe de manera especial estos principios, orientadores en materia de gestión del riesgo, de la siguiente manera:*

---

<sup>17</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios.



*“[...] **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 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 [...]**”.*

48. La Corte Constitucional ha destacado la importancia de estos principios como un medio a través del cual se cumplen de una forma más eficiente los fines, cometidos y metas estatales, de manera que los diferentes niveles de la administración deben mantener una comunicación constante y una planificación conjunta en el ejercicio de sus funciones; en síntesis esa Corporación estableció lo siguiente<sup>18</sup>:

*“[...] En este orden de ideas, juega un papel importante el principio de coordinación. Este principio se relaciona de manera estrecha con el principio de subsidiariedad y podría considerarse como una derivación del mismo. **Implica, entre otras cosas, una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado. La Corte Constitucional ha reiterado en numerosas ocasiones que:***

*[...]*

*En este respecto, el principio de concurrencia desempeña un papel fundamental. **La Nación no puede dejar de estar pendiente de la suerte de las Entidades Territoriales y de apoyar a aquellas que lo necesitan más.***

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia C-983 de 26 de septiembre de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[...]

*El principio de concurrencia – conectado estrechamente con el principio de subsidiariedad - no solo invoca la atención de la Nación sino que apela también a la solidaridad entre los distintos niveles territoriales bajo el motor de que quienes pueden ir a una mayor velocidad ayuden a impulsar a las entidades rezagadas. Al respecto de los principios contenidos en el artículo 288 de la Constitución Nacional ha dicho la Corte Constitucional:*

*“El artículo 288 de la Constitución establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales. El primer principio, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación. **El principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el "diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.**”*

*Así las cosas, los tres principios contenidos en el artículo 288 no pueden verse de manera aislada. Los tres deben ser aplicados de consuno. Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Esto implica la necesidad de concurrencia de los distintos niveles para la solución de ciertos problemas que van más allá de las fronteras de las Entidades Territoriales o que ellas mismas no están en posibilidad de solucionar y, en especial, para la realización de los cometidos sociales del Estado. La Ley establece los criterios o elementos para que las diferentes dependencias gubernamentales tanto a nivel nacional como a nivel territorial trabajen de manera coordinada. **Este exigente trabajo en conjunto no puede soslayarse porque la Constitución radique en cabeza de una entidad territorial determinada** – por ejemplo en cabeza de los municipios la prestación de los servicios básicos y en especial el cubrimiento del servicio público de educación y salud [...]” (Resaltado de la Sala).*

49. De esta providencia constitucional se extrae: i) la importancia de que exista una comunicación constante entre los departamentos y los municipios; ii) los departamentos como entes territoriales de nivel superior deben hacer seguimiento y estar pendientes del estado y de la gestión de los municipios, respetando naturalmente el principio de autonomía; iii) deben haber procesos de participación de modo que los departamentos apoyen e intervengan en la planeación de los programas y proyectos, sin que ello implique que necesariamente deban participar en la ejecución; y iv) el hecho de que la ley radique

*en cabeza de los municipios determinada función, no puede soslayar el trabajo conjunto que deben desarrollar con los departamentos.*

*50. En suma, el ordenamiento jurídico propende porque las actuaciones de las autoridades departamentales y municipales referentes a la planificación y ejecución de obras de prevención y atención de desastres se desplieguen de manera articulada, en el marco de las competencias administrativas que la ley le asigna a cada uno de estos entes territoriales, puesto que, por una parte, **es a los municipios a los que en primera instancia y de manera directa** les corresponde adelantar todos los planes y programas, así como la ejecución de las obras y, por la otra, a los departamentos les corresponde responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres y coordinar y complementar la gestión que desarrollan los municipios que hacen parte de su territorio.*

*51. De manera concreta, las funciones concatenadas y coordinadas de los entes territoriales están previstas en la Ley 1523, entre otras normas, de la siguiente manera:*

*“[...] **Artículo 32. Planes de Gestión del Riesgo.** Los tres niveles de gobierno formularán e implementarán 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 del desastre, como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación [...]”.*

*52. Corolario de lo anterior, los municipios son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, incluyendo el conocimiento, la planeación, la ejecución de obras de reducción del riesgo y el manejo de desastres y, en concordancia, a los departamentos les corresponde desarrollar funciones especiales de planeación, conocimiento, seguimiento, asesoría, orientación, acompañamiento y asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios. (...)”*

Así pues, de conformidad con lo anterior, se reitera que es el municipio de Manizales y el Departamento de Caldas, las entidades que deben realizar la implementación de la política, el conocimiento, la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción, implementando las actividades y obras necesarias para ello.

**Sin embargo, se desconocen las razones por las cuales los demandantes no convocaron a la presente demanda al Departamento de Caldas, teniendo responsabilidad primaria y principal en el tema de gestión del riesgo, por encima de la responsabilidad de las Corporaciones Autónomas Regionales, ausencia y omisión que configura claramente una “FALTA DE INTEGRACIÓN DEL LITISCONSORCIO NECESARIA POR PASIVA”**

### 3. LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES SON SUBSIDIARIAS EN MATERIA DE GESTIÓN DEL RIESGO, LOS MUNICIPIOS Y LOS DEPARTAMENTOS TIENEN LA RESPONSABILIDAD PRIMARIA.

La Ley 1523 de 2012, expone sobre el papel de las Corporaciones Autónomas Regionales en materia de gestión de desastres:

*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. (Negrilla no original)*

*PAR. 1º—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.*

*(...)” (Synfdt)*

**Nótese Su Señoría como el Parágrafo de la norma transcrita es suficientemente explícito al señalar que en la Gestión del Riesgo están como responsables de manera primaria, principal y primigenia las Alcaldías y las Gobernaciones, y que el papel las Corporaciones Autónomas Regionales es subsidiario y complementario al de las entidades territoriales.**

El legislador con la expedición de la Ley 1523 de 2012 dejó en claro quiénes son los principales responsables de la Gestión del Riesgo a nivel territorial, y son los Alcaldes seguidos de los Gobernadores.

Conforme a la norma antes citada, es pertinente indicar que el papel de las Corporaciones Autónomas Regionales es de apoyo a las entidades territoriales,

principales obligadas y primeras respondientes en materia de gestión del riesgo de desastres y por tanto, es complementario y subsidiario como refiere el articulado.

Lo anterior tiene respaldo en la misma jurisprudencia ya antes reseñada del Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo-Sección Primera, Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, del dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018), con Radicación número: 68001-23-33-000-2015-00819-01, al referenciar el papel de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro del sistema de gestión del riesgo dentro de la ley 1523 de 2012:

*“Como se observa, las Corporaciones Autónomas Regionales tienen la función de apoyar a las entidades territoriales en todos los estudios necesarios para el conocimiento y reducción del riesgo dentro del ámbito de su jurisdicción. Dicha labor es de **carácter 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.** (Negrilla propia)*

(...)

*Dicho criterio fue reiterado en sentencia de 19 de abril de 2018<sup>23</sup>, en la cual, la Sala expuso:*

*“De lo que ha quedado reseñado se colige que **el Alcalde en su calidad de 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, ello en concordancia con los artículos 311 de la Constitución Política y 1° de la Ley 136 de 2 de junio de 1994<sup>24</sup>**, 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.**<sup>25</sup>*

*En consecuencia, concluye la Sala que en materia de gestión de riesgo, **al que le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar, etc., las políticas, actividades y gestiones tendientes a dicho fin es, principalmente, al Municipio en cabeza de su Alcalde.***

(...)

*En consecuencia, es procedente conforme al carácter preventivo que reviste la acción popular, **señalar que corresponde al Municipio, según lo dispuesto en la Ley 1523, realizar las obras necesarias para solucionar los problemas de erosión, socavación y deslizamientos en la zona del acueducto del barrio San Diego,***



*siguiendo las recomendaciones técnicas de la CARDER, pues es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, de ahí que la Sala considere que asistió razón al a quo al declarar la amenaza de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres por parte de aquél.”*

(...)

*Las pruebas relacionadas dan cuenta que la CDMB no ha tenido una actitud omisiva en cuanto a la labor de prevención del riesgo, pues no se puede olvidar que en este tema dicha autoridad ejerce una función de carácter subsidiario y complementario respecto de la función que desempeña el municipio. (Negrilla propia)”*

El apoyo subsidiario del que habla la norma se realiza al apoyar el conocimiento en la gestión del riesgo del municipio de Manizales y del Departamento de Caldas, lo cual se cumplió al realizar las diferentes visitas al sector y profiriendo las recomendaciones técnicas del caso.

#### **4. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE USO DEL SUELO E INTERVENCIONES DE TIPO URBANÍSTICO.**

El control en el uso del suelo, las intervenciones urbanísticas, así como las labores para la prevención, atención y mitigación del riesgo, son del resorte exclusivo del Municipio de Manizales. Para dar sustento a lo anterior, es necesario manifestar que conforme a lo dispuesto en el artículo **14 del Decreto 1203 de 2017, modificadorio del artículo 2.2.6.1.4.11 del Decreto Único Reglamentario número 1077 de 2015 del sector Vivienda, Ciudad y Territorio**, corresponde a los alcaldes municipales o distritales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de la licencia de urbanismo o de construcción y de las demás normas y especificaciones técnicas contenidas en el plan de ordenamiento territorial, al tiempo que el ordenamiento jurídico le asigna la facultad a los municipios de ejecutar acciones de mitigación del riesgo, tal y como se desprende del contenido del artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, mediante el cual se confirieron atribuciones a los alcaldes para realizar un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes en razón a su ubicación en sitios sujetos a derrumbes o deslizamientos, facultándolos para que tomen las medidas administrativas en orden a que las viviendas sean desocupadas, y señalando los

mecanismos para la reubicación de los habitantes en sitios seguros. Dispone en su tenor literal las normativas en cita lo siguiente:

**“DECRETO 1077 DE 2015**

*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”*

**ARTÍCULO 2.2.6.1.4.11. COMPETENCIA DEL CONTROL URBANO.** *<Artículo modificado por el artículo 14 del Decreto 1203 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Corresponde a los alcaldes municipales o distritales por conducto de los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016 (Código de Policía) o la norma que la modifique, adicione o sustituya, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de aplicar las medidas correctivas para asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses colectivos y de la sociedad en general.” (Synfdt)*

**“LEY 9ª DE 1989**

*Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 56. Inciso 1 Subrogado por el artículo 5° de la Ley 2ª de 1991.**

*A partir de la vigencia de la presente Ley, los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia levantarán y mantendrán actualizado un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda. Esta función se adelantará con la asistencia y aprobación de las oficinas locales de planeación o en su defecto con la de la correspondiente oficina de planeación departamental, comisarial o intendencial, los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia con la colaboración de las entidades a que se refiere el Decreto 919 de 1989, adelantarán programas de REUBICACIÓN DE LOS HABITANTES o procederán a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas. Mientras subsistan asentamientos humanos en las zonas de alto riesgo los inmuebles a los cuales se declare extinción de dominio en aplicación del literal a) del artículo 80 o declarados de utilidad pública, o interés social en desarrollo de los literales b) y d) del artículo 10, sólo podrán destinarse a la reubicación de los habitantes que a la vigencia de la presente Ley se encuentren localizados en zonas de alto riesgo. Los funcionarios públicos responsables que no den cumplimiento a lo dispuesto en este inciso incurrirán en causal de mala conducta. Cualquier ciudadano podrá presentar al alcalde o intendente la iniciativa de incluir en el inventario una zona o asentamiento determinado.*

*“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 trata 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.*

*“Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehúsan abandonar el sitio, corresponderá al alcalde o al Intendente de San Andrés y Providencia ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas. Esta orden se considerará, para todos los efectos, como una orden policiva en los términos del Código Nacional de Policía.*

*“Las multas de que trata el numeral 9 del artículo 2º del Decreto ley 78 de 1987 ingresarán al tesoro de la entidad que las hubiere impuesto y se destinarán para financiar los programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo.*

*“Las autoridades que incumplieren las obligaciones que se les impone en el presente artículo incurrirán en el delito de prevaricato por omisión previsto en el artículo 150 del Código Penal, sin que respecto de ellos proceda el beneficio de excarcelación.”  
(Synfdt)*

Teniendo en cuenta todo lo anterior, es claro que es al Municipio de Manizales a quien le corresponde procurar el adecuado uso del suelo y el control sobre actividades que resulten nocivas para la estabilidad de taludes, así como la reubicación de las personas que se encuentren en zonas de alto riesgo, situación que es concordante con lo establecido, en la **Ley 1523 de 2012**, que asignó a las entidades territoriales el deber de tener en cuenta el componente de prevención de desastres en sus planes de desarrollo y de crear dependencias o cargos técnicos encargados de prepararlo.

En igual sentido el Decreto 93 de 1998 **Por el cual se adopta el Plan Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres**, dispuso en la parte pertinente del artículo 7º lo siguiente:

*“Artículo 7º. La descripción de los principales programas que el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de desastres debe ejecutar es la siguiente: (...)*

*“2.1 (...) Las entidades territoriales deben formular planes, programas y proyectos para la reducción de riesgos y asignar recursos para la prevención y atención de desastres.*

*“2.2 Manejo y tratamiento de asentamientos humanos y de infraestructura localizados en zonas de riesgo. Se deben elaborar inventarios de vivienda en riesgo a nivel municipal, impulsar programas de reubicación, mejoramiento y protección de vivienda y del entorno en zonas de riesgo, promocionar la reglamentación de usos del suelo y el ordenamiento territorial con fines preventivos y de mitigación de riesgos (...)”(Synfdt)*

Asimismo, la Ley 99 de 1993 dispone a su vez:

*“ARTÍCULO 65. Funciones De Los Municipios, De Los Distritos Y Del Distrito Capital De Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales: (...)*

*“(...)8. Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo”. (Synfdt)*

La Constitución Política dispone con respecto al régimen municipal lo siguiente:

- *El artículo 311 establece que “al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde (...) **ordenar el desarrollo de su territorio**”.*
- *El artículo 313 establece que “corresponde a los concejos (...) 7. **Reglamentar los usos del suelo** (...)”.*
- *El artículo 314 establece que “son atribuciones del alcalde: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejos. 2. Conservar el orden público de conformidad con la ley (...) 3. Dirigir la acción administrativa del municipio (...)”.*

Acorde con lo anterior, la ley 388 de 1997, estableció que corresponde a los Municipios y Distritos adoptar los respectivos planes de ordenamiento territorial, incorporar la gestión del riesgo, reglamentar el uso del suelo y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, y con el objeto de orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del territorio. Veamos:

#### **“LEY 388 DE 1997**

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

**Artículo 1º.-** *Objetivos. La presente Ley tiene por objetivos:*

1.(...).

2. *El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.*

3. *Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.*

4. (...)"

**Artículo 3º.-** *Función pública del urbanismo. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:*

1.(...)

4. **Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.**"

**Artículo 5º. Concepto.** *El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes **para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio**, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y **en armonía con el medio ambiente** y las tradiciones históricas y culturales.*

**Artículo 8º.-** *Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:*

1.(...)

5. *Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.*

(...)



11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.  
(...)

**Parágrafo.-** Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente Ley.”

**Artículo 9º.-** Plan de Ordenamiento Territorial. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente Ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán:

- a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;
- b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;
- c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

**Parágrafo.-** Cuando la presente Ley se refiera a planes de ordenamiento territorial se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos en el presente artículo, salvo cuando se haga su señalamiento específico como el plan señalado en el literal a) del presente artículo.” (Synfdt)

Todo lo anteriormente argumentando demuestra fehacientemente que el tema de Gestión del Riesgo, de la prevención de desastres, del inventario de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales, de la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo, y de finalmente su inclusión en los planes de ordenamiento territorial y en los demás instrumentos de planificación de los Municipios, corresponde al Alcalde Municipal, como primer y principal responsable de la Gestión del Riesgo en el área de su jurisdicción.

Adicional a lo anterior, son las ENTIDADES TERRITORIALES (Municipios y Departamentos), los obligados a **INCORPORAR LA GESTIÓN DEL RIESGO en todos los instrumentos de planificación con los que cuentan.**

Sobre el particular establecen los artículos 37 39, 40 y 41 de la Ley 1523 de 2012:

**“ARTÍCULO 37. PLANES DEPARTAMENTALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES DE GESTIÓN DEL RIESGO Y ESTRATEGIAS DE RESPUESTA.** *Las autoridades departamentales, distritales y municipales formularán y concertarán 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 respuesta 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.*

**PARÁGRAFO 1°.** *Los planes de gestión del riesgo y estrategias de respuesta departamentales, distritales y municipales, deberán considerar las acciones específicas para garantizar el logro de los objetivos de la gestión del riesgo de desastres. En los casos en que la unidad territorial cuente con planes similares, estos deberán ser revisados y actualizados en cumplimiento de la presente ley.*

**PARÁGRAFO 2°.** *Los programas y proyectos de estos planes se integrarán en los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas y de desarrollo departamental, distrital o municipal y demás herramientas de planificación del desarrollo, según sea el caso.*

**ARTÍCULO 39. INTEGRACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y DEL DESARROLLO.** *Los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas hidrográficas y de planificación del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, deberán integrar 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.*

**“PARÁGRAFO.** *Las entidades territoriales en un plazo no mayor a un (1) año, posterior a la fecha en que se sancione la presente ley, deberán revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo municipal y departamental que, estando vigentes, no haya incluido en su proceso de formulación de la gestión del riesgo.*

**“ARTÍCULO 40. INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA PLANIFICACIÓN.** *Los distritos, áreas metropolitanas y municipios en un plazo no mayor a un (1) año, posterior a la fecha en que se sancione la presente ley, 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, de conformidad con los principios de la presente ley.*

*En particular, incluirán las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que la 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 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.**”

**“ARTÍCULO 41. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO.** Los organismos de planificación nacionales, regionales, departamentales, distritales y municipales, seguirán las orientaciones y directrices señalados en el plan nacional de gestión del riesgo y contemplarán las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia, en especial, en lo relativo a la incorporación efectiva del riesgo de desastre como un determinante ambiental que debe ser considerado en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, de tal forma que se aseguren las asignaciones y apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de los programas y proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastres en cada unidad territorial.”

Sobre el particular ha señalado el H. Consejo de Estado con relación a los principios del ejercicio de competencias administrativas entre los municipios y las Corporación Autónomas Regionales en relación con el uso de suelos, lo siguiente: CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE - Bogotá D.C., dos (2) de marzo de dos mil seis (2006) - Radicación número: 73001-23-31-000-2000-00133-02(8324)

*“Previamente la Sala hará algunas precisiones en torno alcance de la autonomía territorial y del ejercicio de las competencias normativas por las autoridades de las entidades territoriales en materia de reglamentación del uso del suelo, que resultan pertinentes para el examen de los cargos.*

*“El alcance de la autonomía territorial y del ejercicio de las competencias normativas por las autoridades de las entidades territoriales en materia de reglamentación de uso del suelo.*

*“En virtud de lo preceptuado por el artículo 1º CP el carácter unitario de la República debe armonizarse con la autonomía de sus entidades territoriales, de modo que al tiempo que se asegure a los municipios y departamentos la gestión de los intereses locales, no se desconozca la supremacía del ordenamiento nacional.*

*“Consonante con ese postulado, la Sala<sup>19</sup> ha precisado que la atribución que el artículo 313, numeral 7º CP confiere a los Concejos, para reglamentar el uso del suelo, debe ejercerse conforme a la ley. Su tenor literal reza:*

<sup>19</sup> Cfr. Sentencia de 31 de octubre de 2002, C.P. Dra. Olga Inés Navarrete Barrero, Radicación 8006. Actora: FUNDEPÚBLICO. Demandado: Concejo Municipal de Soacha.

*“Artículo 313. Corresponde a los Concejos:*

*[...]*

*“7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.»*

*“Entre los contenidos normativos que subordinan el ejercicio de esta competencia, deben destacarse los siguientes:*

*“El artículo 130 de la Ley 388 de 1997 dispone que mientras los municipios y distritos adoptan o adecuan los planes de ordenamiento territorial en el término previsto en el artículo 23 de la misma, regirán en las materias correspondientes los planes de desarrollo, los planes maestros de infraestructuras, los códigos de urbanismo y normas urbanísticas vigentes.*

*“El artículo 1º de la ley 9ª de 1989 establece que con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, los municipios con población mayor de cien mil habitantes, incluidos el Distrito Especial de Bogotá y el Departamento de San Andrés y Providencia y las áreas metropolitanas, deberán formular su respectivo Plan de Desarrollo de conformidad con la política Nacional y departamental, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano-regional.*

*“El artículo 34 del Decreto-Ley 1333 de 1986, según fue modificado por el artículo 2º de la Ley 9ª de 1989, establece los aspectos que debe incluir el Plan de Desarrollo, entre ellos el relacionado con el reglamento de usos del suelo (numeral 2º.) Al tenor de lo preceptuado en su parágrafo, los elementos constitutivos del Plan de Desarrollo «podrán establecerse en uno o en varios acuerdos.»*

*“El artículo 33 de la Ley 136 de 1994, a cuyo tenor cuando se amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar consulta popular.*

*“La Ley 99 de 1993, que al establecer las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, determinó en el numeral 9º del artículo 31 lo siguiente:*

*“Artículo 31. Funciones. Las corporaciones autónomas regionales ejercerán las siguientes funciones:*

*“[...]*

*“2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;*

*“[...]*

*“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;*

*“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;*

*“[...]*

*“8) Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional; (...)”*

Con sustento en lo anterior y los argumentos ampliamente expuestos, es necesario advertir que la Corporación Autónoma Regional de Caldas, carece y carecía de competencia en el ámbito de sus atribuciones para evitar el resultado cuya reclamación se deprecia por parte de los actores en el libelo que dio origen al presente trámite judicial, pues en el marco de sus funciones, CORPOCALDAS ha brindado toda la asesoría técnica del caso y ejecutó las obras necesarias para la mitigación del riesgo en el sector con anterioridad al mes de abril del año 2017 aspecto en el cual debe señalarse, que se realizaron todas las labores de prevención y mantenimiento de las obras de estabilidad presentes en la zona, sin que se hubiere encontrado proceso de inestabilidad activo.

Con todo lo anteriormente argumentado Su Señoría, queda plenamente demostrado que el control en el uso del suelo, las intervenciones urbanísticas, así como las labores para la prevención, atención y mitigación del riesgo, son del resorte exclusivo del Municipio de Manizales.

## **5. CUMPLIMIENTO INTEGRAL Y DILIGENTE DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS POR LA LEY A LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS - CORPOCALDAS-, EN ATENCIÓN A SU ÓRBITA DE COMPETENCIA.**

Como bien lo dice el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012, la responsabilidad de las Corporaciones Autónomas Regionales en la Gestión del Riesgo es subsidiaria y complementaria a las responsabilidades de los Municipios y Departamentos, y como también lo dice la jurisprudencia mencionada en acápites anteriores, la responsabilidad



de la autoridad ambiental se circunscribe a apoyar, a brindar **Asesoría Técnica** en el tema de Gestión del Riesgo a las demás entidades públicas que así lo requieran.

CORPOCALDAS en el presente caso, cumplió a cabalidad y diligentemente sus funciones al brindar la asesoría técnica del caso a los particulares y a las entidades públicas que así lo solicitaron.

**Con esta contestación se anexan numerosas solicitudes realizadas por la comunidad en diferentes años, para que CORPOCALDAS brindara su asesoría técnica, y se anexan las respuestas oportunas dadas por la entidad que represento.**

Es importante precisar, que a lo largo de todos esos años, NINGUNA SOLICITUD se hizo por parte de la comunidad con respecto al sitio exacto objeto de la demanda, lo que demuestra que la zona no había presentado previamente, indicios o antecedentes que pudieran precaver la ocurrencia de los eventos que se presentaron a mediados del mes de abril de 2017, es decir, la ausencia de solicitudes o requerimientos previos sobre la zona objeto de la demanda, permite concluir sin ninguna hesitación que el evento de lluvias presentado el 19 de abril de 2017 fue imprevisible e irresistible, totalmente atípico y anormal.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, es necesario advertir que la Corporación Autónoma Regional de Caldas, carece y carecía de competencia en el ámbito de sus atribuciones para evitar el resultado cuya reclamación se depreca por parte de los demandantes y que dio origen al presente trámite judicial, pues en el marco de sus funciones CORPOCALDAS brindó toda la asesoría técnica del caso, con la aclaración hecha ya, que sobre el sitio exacto objeto de la presente demanda no se presentaron solicitudes de asesoría técnica debido a la ausencia de antecedentes o indicios de problemas de inestabilidad o procesos erosivos sobre ese sitio.

CORPOCALDAS no incurrió en omisión o falla alguna, pues ha cumplido con los postulados y obligaciones legales, al tiempo que la problemática planteada por los actores en su escrito, escapa al ámbito de competencias que le corresponden legal y reglamentariamente, en tanto las mismas son del resorte exclusivo de las

Administraciones Municipales y las Gobernaciones como ampliamente se expuso en las líneas precedentes.

De las normas relacionadas atrás y los conceptos jurisprudenciales citados, claramente se concluye que tanto en materia de manejo de uso de suelos, intervenciones urbanísticas y prevención del riesgo, la competencia es de las entidades territoriales, excluyendo de la misma a CORPOCALDAS, entidad de quien no es posible endilgar omisión o falla en la prestación del servicio de ninguna manera, pues cuando se lo solicitaron brindó las asesorías y las recomendaciones del caso.

Todo lo anterior lleva a concluir que CORPOCALDAS **no** incurrió en omisión o actuar alguno que determine su responsabilidad administrativa, pues cumplió con sus competencias, obligaciones y funciones legales de una manera integral y diligente.

Para un mejor sustento de lo antes afirmado, es necesario resaltar una vez más, que con anterioridad al año 2017 **no se requirió** por ninguna autoridad o alguna otra persona, intervención de parte de mi representada en relación con el sustento fáctico objeto de reclamación, pues la resolución de la problemática planteada en el presente proceso era sabido por parte de los particulares y de las demás entidades públicas que correspondía al Municipio de Manizales y al Departamento de Caldas.

## **6. CULPA DE TERCEROS - RESPONSABILIDAD DE LOS PARTICULARES EN LA GESTIÓN DEL RIESGO –**

**La Ley 1523 de 2012 en el último inciso de su artículo 2°, y en el numeral 4) del artículo 3°** establece que los particulares son corresponsables en la gestión del riesgo, y dicha responsabilidad se circunscribe a actuar con precaución, solidaridad y autoprotección no solo personalmente sino en sus bienes, Veamos:

***“ARTÍCULO 2o. DE LA RESPONSABILIDAD. La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.***

*En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, 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, **los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades.***

***Artículo 3°. Principios generales.** Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:*

***1. Principio de igualdad:** (...) (...)*

***4. Principio de autoconservación:** Toda persona natural o jurídica, bien sea de derecho público o privado, tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para una adecuada gestión del riesgo en su ámbito personal y funcional, con miras a salvaguardarse, que es condición necesaria para el ejercicio de la solidaridad social.”*

Como lo dijimos en un acápite anterior de este escrito el “*Estudio Geológico, Geotécnico e Hidráulico y Microzonificación del Riesgo por Deslizamiento en el Barrio Persia. Estudio sobre causa detonante del deslizamiento de abril de 2017*”, realizado por parte de la firma Quasar Ingenieros Consultores SAS, determinó que el detonante del evento ocurrido el 19 de abril de 2017 en el barrio Persia fue la SATURACIÓN DEL SUELO por el evento atípico, anormal, imprevisible e irresistible de lluvias presentado para esa fecha en la ciudad de Manizales, y así lo confirma el Análisis y el reporte de lluvias también ya mencionado anteriormente.

Pero también el estudio citado menciona en el punto 13.1 que dentro de las causas del evento, además de factores de carácter natural, también se presentaron factores de carácter antrópico, estos últimos endilgables, a los propietarios de las viviendas asentadas en el sitio objeto de la demanda y al municipio de Manizales, al no hacer un debido control urbanístico como se lo ordena la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015. En efecto, el numeral 13.1 del Estudio dice lo siguiente:

**“13.1 (...)**

***Factores Antrópicos***

- La ausencia o deficiencia en el control urbano y ordenamiento territorial en estos barrios llamados sub-normales hace que los asentamientos humanos generen un conflicto importante ya que los colonos adecuan los terrenos sin ningún tipo de asesoría técnica y arronjan los materiales de excavación a media ladera sin un confinamiento.
- Adicionalmente muchas de estas construcciones irregulares son de alturas superiores a 3 pisos generando sobrecargas importantes en el terreno.
- La falta de obras de manejo de aguas lluvias provenientes de los techos generan saturaciones en sitios puntuales que agravan la condición de inestabilidad del terreno.
- La permanente disposición de escombros y basuras a lo largo de las laderas generan focos de sitios potencialmente inestables. “ (Synfdt)

Si se analiza lo anterior, se puede concluir fácilmente que el primer factor antrópico es responsabilidad de la Alcaldía de Manizales por la omisión en sus funciones de control urbano, y segundo, es responsabilidad de los propietarios de las viviendas construidas en el sector por adecuar los terrenos y construir sin cumplir con los requisitos técnicos mínimos, además de arrojar los escombros a la ladera de una manera antitécnica.

El segundo factor es responsabilidad de los propietarios de las viviendas al construir pisos superiores, primero, sin la licencia de construcción respectiva, exigida por la ley (Decreto 1077 de 2015), y sin cumplir con los requisitos mínimos técnicos para ello; aquí igualmente falta el control urbanístico del Municipio de Manizales, al no ejercer la debida vigilancia y al no exigir el cumplimiento de la normatividad técnica y jurídica para construir edificaciones.

El tercer factor, es responsabilidad única y exclusiva de los propietarios de las viviendas, ya que tienen la obligación de construir en los techos de sus propiedades las obras requeridas para el manejo de aguas lluvias y su disposición final adecuada.

Y el cuarto factor antrópico, es responsabilidad de los habitantes de la zona al disponer de una manera inadecuada y antitécnica los escombros y basuras; y es responsabilidad del municipio al no ejercer en debida forma el control y la vigilancia de la disposición de escombros y basuras que hagan sus habitantes (**Artículo 9° de la Ley 1259 de 2008 – Ley del Comparendo Ambiental - , y la Ley 1801 de 2016 – Código Nacional de Policía**)

Todo lo anterior para significar, que en los eventos ocurridos en el Barrio Persia el 19 de abril de 2017, además del evento de lluvias atípico, anormal, imprevisible e irresistible que configura la FUERZA MAYOR, tuvieron también injerencia factores antrópicos, así fuera en menor escala, ENDILGABLES A LOS PROPIETARIOS DE LAS VIVIENDAS UBICADAS EN EL SECTOR, y en segunda medida, endilgables al Municipio de Manizales por la falta de control urbanístico en el sector

Según nuestra Constitución Política, en especial, los artículos 6° y 95, establecen claramente que los particulares tienen la obligación y el deber de cumplir con la Constitución y las Leyes:

**“ARTICULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.**

***ARTICULO 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.***

**Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.**

*Son deberes de la persona y del ciudadano:*

*1. (...)”*

Los particulares con sus omisiones al no contar con obras de manejo de aguas lluvias en los techos de sus casas, al realizar construcciones sin cumplir con las normas técnicas y jurídicas establecidas para ello, y al disponer basuras y escombros en lugares no habilitados para ese fin, y además, de una manera antitécnica, incumplieron con las leyes que regulan dichas actividades.

Y como dice el multicitado Estudio Técnico, esas actuaciones y esas omisiones de los particulares fueron factores contribuyentes para el evento que se generó en el Barrio Persia, el 19 de abril de 2017, junto con el evento de Fuerza Mayor ampliamente explicado en este escrito.



## 7. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA ATRIBUIBLE A LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS —CORPOCALDAS—

Es pertinente indicar que, si bien CORPOCALDAS en virtud al principio de colaboración interinstitucional, ha contribuido en la emisión de recomendaciones y conceptos técnicos sobre la problemática del barrio Persia del municipio de Manizales, ello no significa que la competencia para conjurar la misma se encuentre en cabeza del ente corporativo que represento, pues esta es una prerrogativa de resorte primaria de los entes territoriales municipal y departamental, tal como claramente lo establece la Ley 1523 de 2012, y como lo ha decantado la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, por lo cual es claro que la legislación colombiana ha edificado un sistema normativo que tiene como fin crear una política pública para la identificación y evacuación de dichas zonas, procurando la protección de los derechos y los bienes de sus habitantes. De esta manera lo simplificó la Corte Constitucional en la Sentencia T- 238 A de 2011:

“(…)  
"El artículo 56 de la Ley 9 de 1989<sup>20</sup>, modificado por el artículo 5 de la Ley 2<sup>2</sup> de 1991<sup>21</sup>, creó la obligación en cabeza de los alcaldes municipales de levantar un censo sobre las zonas de alto riesgo de deslizamiento y una vez obtenida esta información procedan a la reubicación de las personas que se encuentren "en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda". Esta norma, incluso faculta a los alcaldes a realizar desalojos por la fuerza cuando las condiciones de seguridad así lo requieran. De tal suerte, los alcaldes tienen la obligación de: (i) tener una información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, y (ii) adoptar las medidas necesarias de reubicación en los casos en que personas se encuentren ubicadas en las zonas donde se ponga en riesgo sus derechos por la condiciones del terreno<sup>22</sup>. Así, pues, cuando la vivienda se encuentra en situación que ponga en peligro la vida de las personas, es necesario que "se

<sup>20</sup> "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones".

<sup>21</sup> "Por el cual se modifica la Ley 9 de 1989". Artículo 5: "Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia procederán a levantar, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda, y reubicarán a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial. Además, tomarán todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana.

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 la 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.

Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehusan (sic) abandonar el sitio, corresponderá al alcalde o al Intendente de San Andrés y Providencia ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas (...)"

<sup>22</sup> Sentencia T-1094 de 2002.

*proceda a la evacuación de las personas para proteger su vida y además será obligación del Estado efectuar los actos administrativos indispensables para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban"*<sup>23</sup>.

*A esta normatividad se adiciona la Ley 388 de 1997 cuyo objetivo era el de garantizar que la utilización del suelo "permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios y velar por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres, entre otros propósitos"*<sup>24</sup>. *La ley en mención reiteró la obligación de los alcaldes de contar con información completa y actual de las zonas de riesgo. En efecto, el artículo 8 de la norma en mención establece:*

*"La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:*

*(...)*

*3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.*

*(...)*

*5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.*

*(...)*

*11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística..."*

*Por otra parte, el artículo 13 de la misma ley, referencia que el componente urbano del plan de ordenamiento debe contener "los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación. "*

*Luego de hacer un análisis de las normas precitadas, así concluyó la corte:*

*"Así pues, los municipios tienen competencias específicas en la prevención y atención de desastres las cuales pueden ser financiadas con recursos propios, del Sistema General de Participaciones o de otros recursos. De lo anterior, se puede inferir que el legislador impuso a las autoridades locales,*

<sup>23</sup> Ver T-1094/02 "La Corte ha interpretado el artículo 56 precitado a la luz del "deber de protección y de garantía de efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, en el sentido de hacer imperativa la evacuación de los inquilinos en situación de alto riesgo, así como la adquisición del respectivo inmueble, sea por negociación voluntaria o expropiación, de forma que el antiguo propietario pueda suplir el que tenía como solución al riesgo que corre la sociedad y en especial el particular que lo habitaba".

<sup>24</sup> Ver sentencia T-585 de 2008.

*deberes de prevención y mitigación frente a la población localizada en zonas en donde se pueda presentar un desastre."*

*Frente a estos deberes la jurisprudencia constitucional ha fijado las siguientes reglas:*

- "1) los alcaldes deben llevar a cabo un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos, entre otros factores, por estar sujetas a derrumbes o deslizamientos;*
- 2) los alcaldes deben adelantar programas de reubicación de los habitantes o desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas;*
- 4) Cualquier ciudadano puede presentar al alcalde o intendente la iniciativa de incluir en el inventario una zona o asentamiento determinado;*
- 5) Se pueden adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación;*
- 6) Los inmuebles y mejoras así adquiridos pueden ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes.*
- 7) El inmueble adquirido debe pasar a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió;*
- 8) Si los habitantes de inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehúsan abandonar el sitio, el respectivo alcalde debe ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas; (...)"<sup>8</sup>.*

*En el mismo sentido, la Corte Constitucional indicó:*

*"Así pues, de las normas transcritas y su desarrollo jurisprudencial indican que es deber del Estado determinar cuáles zonas representan peligro para la habitabilidad y adoptar las medidas necesarias para evitar que estos riesgos se conviertan en desastres. **De manera específica, el legislador entregó especialmente esta responsabilidad a las autoridades locales,** las cuales tienen la obligación de contar con información completa y actual de las condiciones de seguridad y estabilidad del terreno y de adoptar las medidas para evitar la consolidación de un daño en la población. **Estas medidas incluyen la reubicación de la población con el propósito de evitar que siga poniéndose en riesgo la seguridad de las personas.** (Negritas y subrayas fuera del texto).*

De acuerdo con el desarrollo normativo y jurisprudencial referido anteriormente, queda claro entonces, que las entidades llamadas a darle una solución efectiva y conforme a derecho, son la Administración Municipal de Manizales y el Departamento de Caldas, a la luz de las normas anteriormente enunciadas.

## **8. EXCEPCIÓN GENÉRICA DE DECLARACIÓN OFICIOSA**

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 282 del Código General del Proceso), cuando el Juez halle probados hechos que constituyen una excepción o un medio de defensa del demandado, deberá reconocerlos oficiosamente en la sentencia.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

Me opongo a todas y cada una de las pretensiones de la demanda objeto de pronunciamiento, posición que se fundamenta en que no es posible endilgar ausencia y falla en la prestación de las funciones asignadas constitucional, legal y reglamentariamente a mi representada, de donde no es posible configurar responsabilidad administrativa en cabeza de aquélla.

Los perjuicios pretendidos por los demandantes en el proceso provienen con relación de causa-efecto, en la configuración de condiciones excepcionales que no resultaría atribuibles en manera alguna a mi representada, sino de fuerza mayor, con lo que se debe concluir que carece en lo absoluto de sustento fáctico y jurídico respecto de CORPOCALDAS la acción contencioso administrativa impetrada, pues no existe nexo causal alguno entre las causas del evento y el marco funcional asignado legal y reglamentariamente a la Corporación Autónoma Regional de Caldas, que dicho sea de paso fue absolutamente diligente en el marco de las competencias que la Ley le asigna, en tanto apoyó al Municipio de Manizales a través de la ejecución de obras en el sector y prestando la asesoría técnica requerida en la zona.

### **MEDIOS DE PRUEBA**

#### **1. DOCUMENTALES:**

Le solicito tener como prueba los documentos que se adjuntan a la presente contestación.

##### **1.1. Aportados con el presente escrito:**



- *Análisis de la información de los eventos de lluvias presentados los días 18 y 19 de abril de 2017 en la ciudad de Manizales*”, elaborado por el grupo de trabajo académico en ingeniería hidráulica y ambiental de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales y remitido a Corpocaldas por medio del oficio del 31 de julio de 2019.
- “ESTUDIOS GEOLÓGICO, GEOTÉCNICO E HIDRÁULICO Y MICROZONIFICACIÓN DEL RIESGO POR DESLIZAMIENTO Y DISEÑOS DE LAS OBRAS DE ESTABILIDAD PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO EN EL BARRIO PERSIA. MUNICIPIO DE MANIZALES”, realizado por Quásar Ingenieros Consultores, por medio del Contrato 206-2017.
- Informe Final de los “ESTUDIOS GEOLÓGICO, GEOTÉCNICO E HIDRÁULICO Y MICROZONIFICACIÓN DEL RIESGO POR DESLIZAMIENTO Y DISEÑOS DE LAS OBRAS DE ESTABILIDAD PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO EN EL BARRIO PERSIA. MUNICIPIO DE MANIZALES”, realizado por Quásar Ingenieros Consultores, por medio del Contrato 206-2017.
- Copia de las solicitudes y de las asesorías técnicas dadas por CORPOCALDAS a la comunidad del Barrio Persia desde el año 2015 hasta el año 2019 .
- Copia del Oficio SIA 155410 de mayo 5 de 2009.
- Copia Oficio SIA N° 163177 del 22 de septiembre de 2009.
- Copia Oficio SIA N° 163732 del 7 de octubre de 2009.
- Copia del contrato No. 025-2009
- Copia del contrato N° 097 -2011 cuyo objeto era “*Estudios, diseños y construcción de obras de estabilidad de taludes y manejo de aguas lluvias en la comuna la fuente (10). Municipio de Manizales*” suscrito con el contratista José Islen Ramirez Toro con fecha del 16/06/2011, den citado contrato igualmente se adjunta:



- Copia Oficio No.3705 del 24 de octubre de 2011 y anexo del Oficio No.3705 del 24 de octubre de 2011.
- Oficio 800-12773 O 2013-IE-00012773 DEL 24/09/2013 suscrito por el Ingeniero John Jairo Chisco Leguizamón, Subdirector de Infraestructura Ambiental de Corpocaldas.
- Contrato 206-2017 suscrito entre Corpocaldas y Quásar Ingenieros Consultores.
- Decreto Nro. 0291 del 19 de abril de 2017 “Por el cual se declara la calamidad pública en el Municipio de Manizales y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto Nro. 0292 del 19 de abril de 2017 “Por el cual se decreta una urgencia manifiesta en el Municipio de Manizales y se dictan otras disposiciones”.
- Acuerdo 663 de Septiembre de 2007 – Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales – vigente para la época de los hechos

## 1.2. Solicitadas a través de oficio

Solicito al honorable Juez se sirva ordenar a las entidades que a continuación se relacionan, la remisión con destino al presente proceso, en original o copia auténtica, de los documentos a que se hace referencia:

### Al Municipio de Manizales

Certificación en la que se indique:

- Copia auténtica e integra del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Manizales, vigente para el mes de abril del año 2017, incluyendo todos sus anexos, cartografía y fichas normativas.



- Copia de los estudios de riesgo realizados en el Municipio de Manizales, con anterioridad al mes de abril del año 2017, incluyendo los realizados por la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales para la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial adoptado en el mes de agosto del años 2017.
- Decreto Nro. 0291 del 19 de abril de 2017 “Por el cual se declara la calamidad pública en el Municipio de Manizales y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto Nro. 0292 del 19 de abril de 2017 “Por el cual se decreta una urgencia manifiesta en el Municipio de Manizales y se dictan otras disposiciones”.

**Al Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional-Sede Manizales (IDEA) que opera la Red de Estaciones Meteorológicas**

Cuyas oficinas se encuentran ubicadas en la Carrera 27 #64-60. Bloque I piso 5. En la ciudad de Manizales. línea 018000916956. PBX: (57+6) 8879300. Ext. 50198-50317-50347.

- Registro de lluvias tomadas de la estación hidrometeorológica de Emas durante los veinticinco días anteriores al 19 de abril de 2017, según datos tomados de la red de estaciones meteorológicas -Red de Gestión del Riesgo de la UGR- del Municipio de Manizales, particularmente las ubicadas en el en cercanía al barrio Alto Persia en Manizales.
- Documento denominado “*Análisis de la información de los eventos de lluvias presentados los días 18 y 19 de abril de 2017 en la ciudad de Manizales*”, elaborado por el grupo de trabajo académico en ingeniería hidráulica y ambiental de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales y remitido a Corpocaldas por medio del oficio del 31 de julio de 2019.

## 2. TESTIMONIAL

De manera respetuosa le solicito recibir los testimonios de las siguientes personas, mayores de edad, con la residencia, domicilio y /o lugar de trabajo que pasa a establecerse a continuación:

### 2.1 De carácter técnico

- **Sobre las labores adelantadas por CORPOCALDAS en la zona, las causas de los deslizamientos presentados en el sector alto Persia de la ciudad de Manizales y la situación técnica de la zona con anterioridad al evento.**

**JOHN JAIRO CHISCO LEGUIZAMÓN**, Subdirector Infraestructura Ambiental de CORPOCALDAS, mayor de edad, domiciliado en la Ciudad de Manizales, quien podrá ser encontrado en el Edificio Seguros Atlas Piso 12. Tel. 8848457. Ext 200.

**LUISA FERNANDA GONZÁLEZ VÉLEZ**, quien para la época de los hechos objeto de interés en el presente trámite se desempeñaba como Profesional Especializado de la Subdirección de Infraestructura Ambiental de CORPOCALDAS y supervisora del contrato 097-2011, mayor de edad, domiciliado en la Ciudad de Manizales, quien podrá ser citado en el Edificio Seguros Atlas Piso 12. Tel. 8848457. Ext 200.

**MAURICIO FERNANDO SAAVEDRA SANCHEZ** quien para la época de los hechos objeto de interés en el presente trámite se desempeñaba como Profesional Especializado de la Subdirección de Infraestructura Ambiental de CORPOCALDAS, mayor de edad, domiciliado en la Ciudad de Manizales, quien podrá ser citado en el Edificio Seguros Atlas Piso 12. Tel. 8848457. Ext 200.



**GONZALO IVÁN LÓPEZ CARVAJAL** – Geólogo de la Subdirección de infraestructura Ambiental de Subdirección de Infraestructura Ambiental de CORPOCALDAS mayor de edad, domiciliado en la Ciudad de Manizales, quien podrá ser citado en el Edificio Seguros Atlas Piso 12. Tel. 8848457. Ext 200.

**OBJETO DE LAS DECLARACIONES:** Los testigos depondrán sobre los hechos de la demanda, particularmente sobre las causas del proceso de inestabilidad al que se hace alusión en la demanda, las gestiones y acciones desarrolladas por CORPOCALDAS en la zona previamente y con posterioridad al día 19 de abril de 2019 y en general sobre lo que les conste y sepan sobre el sustento fáctico de la demanda y lo sustentado en la presente contestación.

- Sobre el ***“ESTUDIOS GEOLÓGICO, GEOTÉCNICO E HIDRÁULICO Y MICROZONIFICACIÓN DEL RIESGO POR DESLIZAMIENTO Y DISEÑOS DE LAS OBRAS DE ESTABILIDAD PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO EN EL BARRIO PERSIA. MUNICIPIO DE MANIZALES.***

**INGENIERO CIVIL JORGE ALONSO ARISTIZÁBAL ARIAS**, quien es Especialista en Geotecnia., quien podrá localizarse en la calle 62 N° 23-61 edificio plaza 62 oficina 904 teléfono 8813437

**JAIRO ANIBAL CHARRY HOYOS-** Especialista en Estructuras, quien podrá localizarse en la calle 62 N° 23-61 edificio plaza 62 oficina 904 teléfono 8813437

**LUIS ARTURO GOMEZ TOBON** , especialista en hidrología quien podrá localizarse en la calle 62 N° 23-61 edificio plaza 62 oficina 904 teléfono 8813437

**OBJETO DE LA DECLARACIÓN:** Los testigos depondrán sobre lo que sepan y les conste acerca de los estudios realizados por QUASAR INGENIEROS CONSULTORES

S.A. en el BARRIO ALTO PERSIA de la ciudad de Manizales, particularmente sobre las causas del deslizamiento acaecido en dicho sector el 19 de abril de 2017, así como sobre lo que les conste y sepan de los demás argumentos técnicos contenidos en el presente escrito.

- **Sobre los eventos de lluvias presentados para el día 19 de abril de 2017 en la ciudad de Manizales.**

**FREDDY LEONARDO FRANCO IDÁRRAGA**, Ingeniero Civil de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, quien para la fecha de los eventos del día 19 de abril de 2017, fungía como Director del Instituto de Estudios Ambientales administrado por la referida Institución Educativa a cargo de la administración de la red de estaciones meteorológicas de la ciudad de Manizales, mayor de edad, domiciliado en la Ciudad de Manizales, quien podrá ser citado en las instalaciones del referido ente universitario ubicadas en la Carrera 27 #64-60. Bloque I piso 5. En la ciudad de Manizales. línea 018000916956. PBX: (57+6) 8879300. Ext. 50198-50317-50347.

**JOHN ALEXANDER PACHÓN GÓMEZ**, Operador Red de Estaciones Hidrometeorológicas de Manizales del Instituto de Estudios Ambientales-IDEA, mayor de edad, domiciliado en la Ciudad de Manizales, quien podrá ser citado en las instalaciones del referido ente universitario ubicadas en la Carrera 27 #64-60. Bloque I piso 5. En la ciudad de Manizales. línea 018000916956. PBX: (57+6) 8879300. Ext. 50198-50317-50347.

**JEANNETTE ZAMBRANO NAJERA**, Profesional Docente de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, quien para la fecha de los eventos del día 19 de abril de 2017, fungía como servidora del Instituto de Estudios Ambientales administrado por la referida Institución Educativa a cargo de la administración de la red de estaciones meteorológicas de la ciudad de Manizales, mayor de edad, domiciliado en la Ciudad de Manizales, quien podrá ser citado en las instalaciones del referido ente universitario ubicadas en la Carrera



27 #64-60. Bloque I piso 5. En la ciudad de Manizales. línea 018000916956. PBX: (57+6) 8879300. Ext. 50198-50317-50347.

**OBJETO DE LAS DECLARACIONES:** Los testigos depondrán sobre los hechos de la contestación de la demanda, particularmente sobre los eventos atípicos de lluvias que se presentaron en la ciudad de Manizales el día al día 19 de abril de 2019, las condiciones y características técnicas del fenómeno pluviométrico presentado y en general sobre lo que les conste y sepan sobre el sustento fáctico de la demanda y lo sustentado en la presente contestación.

### **DIRECCIÓN PARA NOTIFICACIONES**

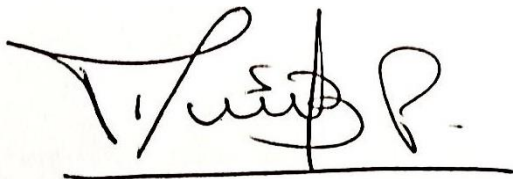
La Corporación Autónoma Regional de Caldas –CORPOCALDAS- recibirá notificaciones en la ciudad de Manizales, en el Edificio ATLAS, conmutador 84 14 09 FAX (968) 84 19 52 Piso 20. Oficina Jurídica.

Buzón electrónico para notificaciones judiciales:

- [notificacionesjuridicas@corpocaldas.gov.co](mailto:notificacionesjuridicas@corpocaldas.gov.co)

La del suscrito en la misma dirección anunciada,

Dejo en estos términos contestada la demanda y surtidos los trámites de rigor.



**MARTÍN ALONSO BEDOYA PATIÑO**

**C.C. 10.286.022 de Manizales**

**T.P. 65.269 C.S.J.**