

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, cuatro (04) de octubre de dos mil veinticuatro (2024).

Sentencia Nro.: **122/2024**
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA
Actor(a): JOSÉ GILBERTO SOTO VASQUEZ Y OTROS
Accionado: MUNICIPIO DE MANIZALES Y AGUAS DE MANIZALES S.A.
E.S.P.
Radicado: 17-001-33-33-002-2019-00132-00
Instancia: Primera

En los términos del inciso final del artículo 181 del C.P.A.C.A., procede el despacho a decidir sobre las pretensiones formuladas en el proceso de la referencia, para lo cual se tendrá en cuenta lo precisado en la audiencia inicial respecto a las excepciones y la fijación del litigio.

ANTECEDENTES:

I.- LA DEMANDA

Por intermedio de apoderado judicial, la parte actora, en ejercicio del medio de control de Reparación Directa, demandó al MUNICIPIO DE MANIZALES y a la empresa AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P., solicitando lo que se cita a continuación en el acápite de pretensiones/Exp Dig – Índice 00021 - Archivo 01/:

1. Se declare administrativa, patrimonial y solidariamente responsables al Municipio de Manizales y a Aguas de Manizales, por los daños sufridos en el deslizamiento de tierra ocurrido el día 19 de abril del 2017, en el Barrio Bajo Persia de la ciudad de Manizales

2. Como consecuencia de lo anterior, se condene al **MUNICIPIO DE MANIZALES** y a **AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P.**, a reconocer y cancelar los siguientes perjuicios:

2.1. Primer grupo familiar (José Gilberto Soto Vásquez y Gloria Patricia Peñuela):

2.1.1. Materiales:

➤ **Lucro Cesante - Consolidad y Futuro -:** Por los cánones de arrendamiento de dejados de percibir como consecuencia de la destrucción total de los bajos del inmueble de propiedad de los demandantes.

➤ **Daño emergente:** i) La suma de \$30.000.000 como consecuencia de los daños sufridos por la vivienda del grupo familiar; ii) La suma de \$1.800.000 por concepto

de los cánones de arrendamiento cancelados por este grupo familiar desde el momento en el cual el Municipio de Manizales dejó de otorgar el subsidio de vivienda y durante seis meses más; iii) La suma de \$9.730.000 resultante del avalúo de los bienes muebles destruidos que se encontraban en la vivienda del grupo familiar.

2.1.2. Morales: La suma de **100 smlmv** por concepto de daño moral sufrido por el grupo familiar, como consecuencia del dolor y la preocupación causados por ver su vida en riesgo y ver sus bienes y vivienda destruidos.

2.2. Segundo grupo familiar (Alba Ruth Blandón Villa, Lina Marcela Quintero Blandón y Cristián Quintero Blandón):

2.2.1. Perjuicios Materiales:

➤ **Daño emergente:** i) La suma de \$80.000.000 como consecuencia de la pérdida total de la vivienda del grupo familiar; ii) La suma de \$7.350.000 por concepto de los cánones de arrendamiento cancelados por este grupo familiar desde el momento en el cual el Municipio de Manizales dejó de otorgar el subsidio de vivienda y durante seis meses más; iii) La suma de \$15.130.000 resultante del avalúo de los bienes muebles destruidos que se encontraban en la vivienda del grupo familiar.

2.2.2. Perjuicio Moral: La suma de **100 smlmv** por concepto de daño moral sufrido por el grupo familiar, como consecuencia del dolor y la preocupación causados por ver su vida en riesgo y ver sus bienes y vivienda destruidos.

2.3. Tercer grupo familiar (Clara Rosa Villa de González, Diana María Blandón Villa y Valentina Blandón Villa):

2.3.1. Perjuicios Materiales:

➤ **Daño emergente:** i) La suma de \$100.000.000 como consecuencia de la pérdida total de la vivienda del grupo familiar; ii) La suma de \$6.300.000 por concepto de los cánones de arrendamiento cancelados por este grupo familiar desde el momento en el cual el Municipio de Manizales dejó de otorgar el subsidio de vivienda y durante seis meses más; iii) La suma de \$16.330.000 resultante del avalúo de los bienes muebles destruidos que se encontraban en la vivienda del grupo familiar.

2.3.2. Perjuicio Moral: La suma de **100 smlmv** por concepto de daño moral sufrido por el grupo familiar, como consecuencia del dolor y la preocupación causados por ver su vida en riesgo y ver sus bienes y vivienda destruidos.

2.4. Cuarto grupo familiar (Yheison Saúl Cardona Duque y Carolina Blandón Villa):

2.4.1. Perjuicios Materiales:

➤ **Daño emergente:** i) La suma de \$30.000.000 como consecuencia de la pérdida total de la vivienda del grupo familiar; ii) La suma de \$8.400.000 por concepto de los cánones de arrendamiento cancelados por este grupo familiar desde el momento en el cual el Municipio de Manizales dejó de otorgar el subsidio de vivienda y durante seis meses más; iii) La suma de \$9.730.000 resultante del avalúo de los bienes muebles destruidos que se encontraban en la vivienda del grupo familiar.

2.4.2. Perjuicio Moral: La suma de **100 smlmv** por concepto de daño moral sufrido por el grupo familiar, como consecuencia del dolor y la preocupación causados por ver su vida en riesgo y ver sus bienes y vivienda destruidos.

2.5. Quinto grupo familiar (Nora Patricia Cardona González y Víctor Manuel Grajales Cardona):

2.5.1. Perjuicios Materiales:

➤ **Daño emergente:** i) La suma de \$11.130.000 resultante del avalúo de los bienes muebles destruidos que se encontraban en la vivienda del grupo familiar.

2.5.2. Perjuicio Moral: La suma de **100 smlmv** por concepto de daño moral sufrido por el grupo familiar, como consecuencia del dolor y la preocupación causados por ver su vida en riesgo y ver sus bienes y vivienda destruidos.

En los hechos de la demanda se señala lo siguiente:

- Mediante fallo No 031 del 09 de julio de 2014, proferido dentro de la acción popular radicada con el No **17001333100720120006700**, el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Manizales, amparó los derechos colectivos a la prestación eficiente de los servicios públicos, el goce de un ambiente sano y la salubridad pública y, como consecuencia de ello, se dispuso entre otras cosas:

“(…)

1.4.1. El Municipio de Manizales en concordancia con Aguas de Manizales, a más tardar dentro de los 2 meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia deberá efectuar un estudio detallado de lo problemática que se presenta en el sector denominado Bajo Persia -Ruta 30-, respecto al manejo de vertimiento de aguas residuales.

(…)

1.4.4. A partir de la ejecutoria de este fallo, el Municipio de Manizales, deberá realizar un monitoreo permanente y constante de la ladera del bajo Persia a efectos de detectar cualquier alteración del terreno que ponga en riesgo a sus actuales moradores, con el fin de tomar las medidas preventivas que se ameriten ante algún signo de inestabilidad.

*1.4.5. Se ordena al Municipio de Manizales, que dentro de los seis meses siguientes a la ejecutoria de este fallo, estructure un plan de vivienda para la reubicación de los moradores de la ladera del Bajo Persia, que se encuentren en amenaza de riesgo de acuerdo con el POT, de tal forma que a dichos moradores se les ofrezca una solución de vivienda a la cual puedan acceder con subsidios y con sus recursos propios, de conformidad con las normas legales que regulan la materia.
(...)"*

- Las órdenes impartidas por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Manizales, fueron omitidas por las demandadas, de manera especial el estudio detallado de la problemática que presentaba el sector denominado Bajo Persia – Ruta 30-, respecto al manejo de vertimiento de aguas residuales; lo relacionado con el monitoreo permanente y constante de la ladera del Bajo Persia a efectos de detectar cualquier alteración del terreno que pusiera en riesgo a los moradores y la estructuración de un plan de vivienda para la reubicación de los habitantes de la zona de ladera.

- El año 2017 fue especialmente de lluvias elevadas; para el mes de abril la ciudad de Manizales atravesó una fuerte ola invernal, se dice que las lluvias caídas durante la noche del 18 y amanecer del día 19, fueron atípicas, registrando niveles pluviales históricos. Esa condición climática obligaba a las entidades demandadas a estar atentas a las condiciones de la comunidad residente en el Bajo Persia, al conocer las órdenes impartidas judicialmente desde el 15 de julio de 2014.

- El hecho de la atipicidad de las lluvias registradas en la noche del 18 de abril de 2017, no puede considerarse como un eximente de la responsabilidad administrativa de las entidades demandadas, pues resulta claro que, para ese momento los habitantes del Bajo Persia - sector ruta 30 – debían haber sido reubicados, en cumplimiento al referido fallo judicial.

- Entre la noche del 17 y la mañana del 19 de abril de 2017, producto de un deslizamiento de tierra en la ladera del Barrio Bajo Persia, se produjeron daños materiales sobre los bienes muebles e inmuebles de los hoy demandantes, así como perjuicios de índole inmaterial.

- De conformidad con los informes anuales de gestión de Corpocaldas, durante el periodo comprendido entre el año 2004 y el primer trimestre del año 2017, no ejecutó planes, programas o proyectos para contrarrestar el fenómeno de la erosión en el barrio Persia de la ciudad de Manizales, tampoco planes para el manejo de aguas residuales en el mismo sector.

- El grupo familiar integrado por los señores JOSÉ GILBERTO SOTO VÁSQUEZ y GLORIA PATRICIA PEÑUELA, sufrieron la pérdida parcial de la vivienda que tenían en posesión, vivienda identificada como casa No 15, con ficha catastral 010207100009002, además la pérdida total de los siguientes muebles: una nevera, dos televisores, una estufa, un equipo de sonido, dos juegos de camas, un juego de sala, un comedor de 4 puestos, una lavadora de 37 libras y un cajonero con espejo.

- El grupo familiar conformado por ALBA RUTH BLANDÓN VILLA, LINA MARCELA QUINTERO BLANDÓN y CRISTIAN QUINTERO BLANDÓN, sufrieron la pérdida de la vivienda y de los siguientes muebles: una nevera, tres televisores, una estufa con horno, un equipo de sonido, tres juegos de camas, un juego de sala, un comedor de 4 puestos, una lavadora de 37 libras, un cajonero con espejo, tres closets, un computador de mesa y todos los elementos de cocina.

- El grupo familiar constituido por CLARA ROSA VILLA DE GONZÁLEZ, DIANA MARÍA BLANDÓN VILLA y la menor VALENTINA BLANDÓN VILLA, sufrieron la pérdida de la vivienda y de los siguientes muebles: tres juegos de camas, tres closets, tres televisores, un equipo de sonido, una nevera, una lavadora, una estufa con horno, un cajonero con espejo, un juego de sala, un comedor de 4 puestos, un computador de mesa y todos los elementos de cocina.

- El grupo familiar constituido por YHEISON SAUL CARDONA DUQUE y CAROLINA BLANDÓN VILLA, sufrieron la pérdida de la vivienda y de los siguientes muebles: un juego de camas, un closet, un televisor, un equipo de sonido, una nevera, una lavadora, una estufa con horno, un cajonero con espejo, un juego de sala y todos los elementos de cocina.

- El grupo familiar constituido por NORA CARDONA GONZÁLEZ y el menor VÍCTOR MANUEL GRAJALES CARDONA, sufrieron la pérdida de la vivienda y de los siguientes muebles: dos juegos de camas, un closet, dos televisores, un equipo de sonido, una nevera, una lavadora, una estufa con horno, un cajonero con espejo, un juego de sala y todos los elementos de cocina.

II. TRÁMITE PROCESAL

Después de surtirse la fase escrita del procedimiento, se llevó a cabo la audiencia inicial durante el día 23 de febrero de 2023, allí se declaró el saneamiento del proceso, se fijó el litigio y se decretaron las pruebas. La audiencia de pruebas se realizó durante los días 12 de abril de 2023 y 27 de junio de 2024. En la última audiencia de pruebas al haberse agotado dicha etapa procesal se corrió traslado de alegatos por el término de diez (10) días siguientes y una vez vencido el término de traslado de alegatos el proceso ingresó a Despacho para proferir sentencia escrita.

III. ACTUACIÓN DE LA PARTE DEMANDADA:

1) **AGUAS DE MANIZALES /Exp Dig – Índice 00021 – Archivo 09/:** Dentro de la oportunidad legal ofreció respuesta a la demanda, indicando que la entidad no ha dado lugar a los perjuicios alegados por los demandantes.

Unido a lo anterior, en el escrito de contestación de demanda planteó las siguientes excepciones:

- **Inexistencia del nexa causal:** La causa del deslizamiento presentado el 19 de abril de 2019 son hechos de la naturaleza o atribuibles a otras personas naturales o

jurídicas diferentes a Aguas de Manizales S.A. E.S.P., tal como se evidencia en el informe técnico aportado.

Sobre la ladera que se presentó el deslizamiento no es a Aguas de Manizales S.A. E.S.P. a quien le correspondía el mantenimiento de la misma, ni la vigilancia, atención de los cauces y fuentes de agua, actividad que le correspondía a las Corporaciones Autónomas.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva: Aguas de Manizales S.A. E.S.P. es una empresa de servicios públicos mixta, que tiene dentro de su objeto social la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado y, la infraestructura operada por la empresa en el sitio del deslizamiento se encontraba en buen estado de funcionamiento.

El objeto social de Aguas de Manizales S.A. E.S.P., no consiste en el manejo de aguas superficiales y subsuperficiales, tal como consta en el Certificado de Existencia y Representación Legal. Tampoco le corresponde el manejo de laderas para prevención y atención de emergencias y desastres. Dicha competencia es de las autoridades ambientales en coordinación con los entes territoriales, tal como lo consagra el artículo 31 de la Ley 99 de 1.993.

- Culpa exclusiva de la víctima: Se encuentra aceptado en la demanda y según el POT 2017-2031, aprobado por el Consejo Municipal que la zona en donde se presentó el deslizamiento estaba catalogada como zona de alto riesgo y alta vulnerabilidad, situación que era conocida por los actores.

Al existir la normatividad local que establecía la zona como de alto riesgo y vulnerabilidad, al existir alertas tempranas previas al deslizamiento, se configura una desobediencia, una omisión y una negligencia y descuido de las personas que ocupaban los inmuebles, configurándose una culpa exclusiva de la víctima.

- Fuerza mayor como eximente de responsabilidad: Por el hecho de estar sometidos las personas a continuas amenazas, a continuos deslizamientos, a continuas afectaciones, no se deja de estar sometido a una fuerza que deviene en irresistible e imprevisible; la ciudad de Manizales, todos sus habitantes e infraestructura se encuentra expuesta a factores externos que la afectan gravemente como son deslizamientos por la composición de sus suelos, actividad vulcanológica, ríos turbulentos por la topografía, constantes lluvias, fenómeno del Niño y de la Niña etc., lo anterior no quiere decir que los constantes deslizamientos que se presentan en la ciudad se conviertan en resistibles y previsibles, por el contrario expresamente ha reconocido la Corte Constitucional que cada caso se debe revisar en su contexto, y que estas situaciones son imprevisibles e irresistibles.

Las condiciones que se requieren para la existencia de fuerza mayor se han presentado en este caso, por la magnitud del invierno presentado en el país y en especial en el Municipio de Manizales, ya que se sobrepasó notoriamente el comportamiento ordinario de la hidrología en la ciudad, hecho que no es previsible

y en el caso concreto por tratarse de una sucesión de eventos y deslizamientos que afectaron la ciudad y la infraestructura de la Empresa se tiene plenas connotaciones que lo hacen irresistible.

2) MUNICIPIO DE MANIZALES: Dentro de la oportunidad legal ofreció respuesta a la demanda, indicando que en el suceso objeto de estudio se configuró un caso de fuerza mayor, irresistible e imprevisible, situación que descarta la ocurrencia de una falla en el servicio por parte de la entidad.

De igual manera, en el escrito de contestación de demanda formuló las siguientes excepciones:

- **Fuerza mayor/ Caso fortuito:** Los *“deslizamientos que terminaron con la humanidad y los bienes de varias personas en la ciudad se constituyen en un evento imprevisible e irresistible para el Municipio de Manizales, razón determinante para declarar probada la excepción de FUERZA MAYO / CASO FORTUITO ...”*

- **Ausencia de nexo causal entre los hechos y el actuar de la administración / cumplimiento de deberes legales y constitucionales por parte del Municipio de Manizales:** El medio exceptivo se probará a lo largo del proceso con los testimonios que darán cuenta de la diligencia con la que el Municipio actuó frente a la prevención y atención de desastres durante el primer semestre de 2017, considerando entre otros eventos externos, la ocurrencia del fenómeno de La Niña que azotó al país.

- **Exagerada e indebida valoración de las pretensiones de la demanda y falta de prueba sobre el monto de las pretensiones:** La prueba de la cuantía de la indemnización es carga de la parte actora y, en el presente caso, la cuantía no resulta clara con las pruebas pedidas por el demandante.

- **Inexistencia de título de imputación a cargo del Municipio de Manizales:** El Municipio de Manizales cumplió con sus deberes legales y constitucionales frente a la prevención del riesgo de desastres, siendo sorprendido con un evento de lluvias anormal que fue el factor desencadenante de los deslizamientos presentados el 19 de abril de 2017. Agrega que ninguna acción u omisión del Municipio de Manizales en cabeza de sus agentes contribuyó a determinar el hecho dañoso reclamado por los demandantes.

- **Obligatoriedad de aplicación del precedente jurisprudencial:** Sostiene que en el presente asunto se debe dar aplicación al precedente contenido en la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado del 13 de julio de 1995, en la que se estudió un caso similar al que ahora ocupa la atención del Juzgado.

- **Exposición al riesgo por parte de los habitantes del sector – inobservancia de obligaciones legales y constitucionales:** Los habitantes del Barrio Persia infringieron las normas al no tramitar las licencias urbanísticas y constituir de esa manera un asentamiento irregular.

- **Prohibición de enriquecimiento sin causa:** Se demuestra con la exagerada e indebida valoración de las pretensiones, cuya cuantificación no tiene sustento probatorio.

- **Genérica:** Solicita se declare probada por el Despacho cualquier excepción que se encuentre configurada.

IV) ACTUACIÓN LLAMADAS EN GARANTÍA:

1. ALLIANZ SEGUROS S.A.: Fue llamada en garantía tanto por el Municipio de Manizales como por Aguas de Manizales S.A. E.S.P, y frente a la demanda manifiesta que se opone a las pretensiones formuladas, por considerar que no se estructura la responsabilidad administrativa imputable a los asegurados, toda vez que no incurrieron en alguna falla u omisión en sus deberes. Así mismo plantea las siguientes excepciones:

- **Inexistencia de daño y nexos de causalidad respecto del Municipio de Manizales y de Aguas de Manizales S.A. E.S.P.:** Los documentos obrantes en el plenario y que fueron aportados por las aseguradas, dan cuenta que las entidades demandadas no han incurrido en omisiones que sean la causa eficiente de los presuntos daños deprecados, pues en el Barrio Persia han sido implementadas por parte de la administración Municipal varias intervenciones, tratamientos geotécnicos y demás, las cuales se encuentran incluidas como Áreas de Tratamiento Geotécnico en el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales previas a lo sucedido el 19 de abril de 2017.

Las lluvias ocurridas los días 18 y 19 de abril del año 2017, fueron fenómenos climáticos extremos que no se presentaron únicamente en este barrio, pues ocurrieron en toda la ciudad de Manizales más de doscientos (200) deslizamientos causando afectaciones en los barrios de la ciudad. De igual forma, explica que el evento ocurrido en las viviendas ubicadas en el Barrio Persia Ruta 30, no fue a causa de la capacidad de la tubería instalada por Aguas de Manizales S.A E.S.P sino por el taponamiento del Box Culvert con la empalizada que se presentó en el cauce existente en la zona, lo que llevó a que la red interna de alcantarillado se presurizara y provocara vertimientos de aguas en las rejillas de las viviendas.

- **Fuerza mayor como eximente de responsabilidad:** Debe considerarse que las lluvias presentadas el 19 de abril de 2017 en la ciudad de Manizales, corresponden a un hecho externo, imprevisible e irresistible. Para ello, es pertinente traer a colación el informe técnico aportado al plenario por el Municipio de Manizales y suscrito por el Secretario de Obras Públicas en el que explica que la magnitud e intensidad de las lluvias tuvieron valores atípicos.

- **Culpa exclusiva de la víctima:** Vale la pena llamar la atención sobre el deber objetivo de cuidado que, no fue observado por la parte actora, al construir sus

viviendas en una zona de alto riesgo, situación que las hace responsables de lo sucedido el 19 de abril de 2017.

- **Carencia de prueba de los supuestos perjuicios y exagerada tasación de los mismos:** La tasación de los perjuicios no obedece a un sustento probatorio que fehacientemente indique el perjuicio exacto en que incurrieron los demandantes; el juzgador no está obligado a reconocer pretensiones indemnizatorias que no estén claramente acreditadas y tasadas porque no puede presumirlas y se debe atener a lo allegado oportunamente y probado en el proceso.

- **Enriquecimiento sin causa:** No es posible imponer una condena y ordenar el resarcimiento de un detrimento por perjuicios no demostrados o presuntos, o sin que se pruebe su magnitud, de tal manera que una indemnización sin fundamentos fácticos o jurídicos necesariamente se traduce en un lucro indebido.

- **Genérica:** Pide que se declare probada cualquier excepción que resulte configurada en el proceso.

En cuanto al llamamiento en garantía sostiene que, si bien existe el contrato de seguro, ese sólo hecho no obliga a la llamada a pagar a título de perjuicios materiales ante una eventual condena, pues su cobertura no opera automáticamente, sino que está sujeta a las condiciones pactadas.

De otra parte, frente al llamamiento en garantía planteado por el Municipio de Manizales, propuso los siguientes medios de defensa:

- **Inexistencia de cobertura como quiera que no se realizó el riesgo asegurado:** El contrato de seguro contiene una obligación condicional a cargo del asegurador. En ese sentido, el nacimiento de la indemnización depende exclusivamente, de la realización del siniestro contractualmente asegurado, por lo cual, no cualquier acto o hecho tiene la propiedad de ser un acto asegurado, sino únicamente tienen esta característica aquellos actos y hechos que son expresamente pactados en la póliza del contrato de seguro y de acuerdo a la modalidad de cobertura que se haya pactado.

- **Ausencia de cobertura temporal debido a la modalidad "por ocurrencia" pactada en el contrato de seguro de la póliza de responsabilidad civil N° 021984159:** En la carátula de la citada póliza claramente se advierte que su modalidad de cobertura es "*por ocurrencia*", ahora bien, el hecho que dio lugar a la reclamación fue aquel que se materializó con el deslizamiento de las aguas lluvias y la póliza N° 021984159 tiene una vigencia desde el 1 de octubre de 2016 hasta el 16 de marzo de 2017. En conclusión, la Póliza N°021984159 no ofrece cobertura y no podrá ser afectada en el remoto evento en que se profiera una sentencia condenatoria en cabeza del asegurado.

- **Coaseguro e inexistencia de solidaridad:** El contrato de seguro de responsabilidad civil No 021984159, fue tomado por el Municipio de Manizales en coaseguro, distribuida la responsabilidad en el amparo de la siguiente forma, el 60% por Allianz Seguros S.A. y el 40% por Axa Colpatría Seguros S.A.

- **Límites máximos de responsabilidad, condiciones del seguro y disponibilidad del valor asegurado:** Señala que en las condiciones generales del contrato se establecen los límites de la indemnización y la responsabilidad de la aseguradora por todo concepto, además el valor de cobertura no excederá el valor indicado en la carátula de la póliza durante su vigencia.

- **Límite del valor asegurado y deducible:** Se debe tener en cuenta el deducible pactado en la póliza de seguro.

- **Exclusiones de la póliza:** Insiste que en el evento que sea necesario realizar el análisis de la relación sustancial entre el llamante y la aseguradora, se deben tener en cuenta todas las estipulaciones realizadas en el contrato de seguro.

Así mismo, frente al llamamiento en garantía planteado por Aguas de Manizales S.A. E.S.P., propuso los siguientes medios de defensa:

- **Inexistencia de cobertura como quiera que no se realizó el riesgo asegurado:** El contrato de seguro contiene una obligación condicional a cargo del asegurador. En ese sentido, el nacimiento de la indemnización depende exclusivamente, de la realización del siniestro contractualmente asegurado, por lo cual, no cualquier acto o hecho tiene la propiedad de ser un acto asegurado, sino únicamente tienen esta característica aquellos actos y hechos que son expresamente pactados en la póliza del contrato de seguro y de acuerdo con la modalidad de cobertura que se haya pactado.

- **Límites máximos de responsabilidad, condiciones del seguro y disponibilidad del valor asegurado:** Señala que en las condiciones generales del contrato se establecen los límites de la indemnización y la responsabilidad de la aseguradora por todo concepto, además el valor de cobertura no excederá el valor indicado en la carátula de la póliza durante su vigencia.

- **Deducible a cargo del asegurado:** Se debe tener en cuenta el deducible pactado en la póliza de seguro.

- **Exclusiones de la póliza:** En el evento que sea necesario realizar el análisis de la relación sustancial entre el llamante y la aseguradora, se deben tener en cuenta todas las estipulaciones realizadas en el contrato de seguro.

AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.: Fue llamada en garantía por Allianz Seguros S.A. Frente a la demanda manifiesta que se opone a las pretensiones formuladas, por considerar que no se estructuran los elementos de la responsabilidad patrimonial del Municipio de Manizales, ya que de una parte, cumplió con sus obligaciones al

ejecutar las obras necesarias en el sector y de otra, el evento ocurrió como consecuencia de un hecho imprevisible determinado por las fuertes lluvias. Así mismo plantea las siguientes excepciones:

- **Ausencia de factor de imputación frente al municipio:** No se precisan las fallas de las entidades demandadas, ni que las condiciones antes indicadas sean imputables a éstas; por el contrario, se pretende trasladar la responsabilidad a las vinculadas al proceso cuando los demandantes conocían que los predios ubicados en ese sector desde hace mucho tiempo poseían mal manejo de las aguas y existió un fenómeno climático extremo, que a su turno generó el taponamiento del Box Culvert con la empalizada que se presentó en el cause existente en la zona.

- **Inexistencia de responsabilidad frente al Municipio de Manizales:** La responsabilidad que se pretende imputar a la demandada, MUNICIPIO DE MANIZALES, no debe prosperar, pues no se configuran los elementos estructurales de ésta, en especial, la falla en la prestación del servicio, el daño y el nexo causal.

- **Ausencia de daño en los términos y cuantías solicitadas:** En las pretensiones de la demanda se solicita la indemnización de un lucro cesante y un daño emergente a favor de los demandantes, pues se afirma que con el deslizamiento y las lluvias, se han generado costos y desvalorización de los inmuebles, sin embargo, en el proceso no se tiene ningún soporte de que efectivamente se hayan ocasionado dichos perjuicios y mucho menos que los mismos deban ser indemnizados.

- **Inexistencia de nexo causal – fuerza mayor-:** El material probatorio que obra en el expediente permite concluir que los daños reclamados, son consecuencia de una fuerza mayor, teniendo en cuenta el evento de la naturaleza, máxime cuando se presentaron lluvias atípicas, motivo suficiente para declarar probada una causal de exoneración de responsabilidad.

En cuanto al llamamiento en garantía, acepta la existencia Coaseguro en el contrato de seguro bajo la póliza número 021984159, donde pragmáticamente se informa que ALLIANZ SEGUROS S.A. tiene un 60% dentro de este Coaseguro y AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. tiene un 40%. De otra parte, formula las siguientes excepciones:

- **Ausencia de cobertura – Limitación de riesgo:** Al revisarse las pretensiones de la demanda, se debe concluir que las pretensiones del llamamiento en garantía no pueden prosperar, toda vez, que en aquellas se solicita la indemnización con base en un hecho ocurrido entre los días **18 de abril de 2017 y 19 de abril del 2017**, fechas que se encuentran por fuera de la vigencia de la presente póliza, es decir; que no tienen cobertura por el contrato de seguro que sirvió de base para el llamamiento en garantía formulado.

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

PARTE DEMANDADA – MUNICIPIO DE MANIZALES: Afirma que en el proceso quedó demostrado: i) No se logró probar lo relacionado con la existencia de los bienes muebles e inmuebles con anterioridad a la ocurrencia del deslizamiento de tierra del 19 de abril de 2017, ello por las deficiencias reveladas del dictamen pericial; ii) Quedó probado que la zona desde donde ocurrió el deslizamiento no estaba catalogada en el Plan de Ordenamiento Territorial, como zona de amenaza alta por deslizamiento; iii) El Municipio de Manizales realizó importantes inversiones en obras de estabilización y mitigación del riesgo en la zona afectada entre el año 2013 y el 2017; iii) La lluvia que precedió al deslizamiento alcanzó los 156 milímetros en 5 horas, lo cual constituye una precipitación excepcionalmente alta en un periodo de tiempo muy corto, fenómeno que no tenía antecedentes en la ciudad, y que tiene la capacidad de ocasionar un deslizamiento imprevisible e irresistible; iv) Desde la expedición de la ley 1537 de 2012 y su decreto reglamentario 1921 de 2012, la competencia para la reubicación de viviendas y generación de viviendas nuevas, es de competencia del gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Vivienda y Fonvivienda; v) La parte actora tenía la carga de probar que existió una omisión en el cumplimiento de las funciones legales y constitucionales por parte de las entidades públicas demandadas y que dicha omisión fue la causa eficiente del deslizamiento que ocasionó los daños reclamados, pero no logró cumplir con dicha carga; vi) Al no haberse demostrado la omisión en el cumplimiento de las funciones legales y constitucionales a cargo del Municipio de Manizales, no existe nexo de causalidad entre los hechos y el actuar de la administración.

LLAMADA EN GARANTÍA – AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.: En su criterio en el trámite procesal quedó probado: i) Las entidades demandadas cumplieron a cabalidad las ordenes impuestas en la sentencia; ii) Aguas de Manizales ha realizado mantenimientos, monitoreos y obras sobre la red de alcantarillado en el Barrio Persia; iii) Los usuarios tienen como responsabilidad el mantenimiento de las instalaciones domiciliarias según el decreto 1077 de 2015, artículo 2.31.3.2.4.1.8.; iv) No existe prueba de haberse presentado una falla en la prestación del servicio por parte de las entidades demandadas, en especial, del Municipio de Manizales.

En caso de que las pretensiones de la demanda prosperen, el despacho debe tener presente que la relación entre la entidad llamante en garantía y su representada deberá resolverse con plena sujeción al contrato de seguro, haciendo énfasis especial en las excepciones planteadas al momento de contestar la demanda y el llamamiento en garantía.

PARTE DEMANDANTE: Señala que en el proceso se logró demostrar lo siguiente: i) La administración municipal en el devenir procesal no probó el cumplimiento de la orden judicial impartida mediante fallo No. 031 del 9 de Julio de 2014, en proceso radicado No. 17001333100720120006700, según se expuso en el hecho No 1 de la demanda; ii) Indican las demandadas como argumentos de su defensa, que concurrieron a su favor eximentes de responsabilidad, como la atipicidad de las lluvias registradas en la noche del 18 de abril de 2017; sin embargo la prevención y previsión estaban dentro de la órbita funcional del Municipio de Manizales,

reforzada por la decisión judicial proferida en la acción popular, en la cual se ordenó la acción de prevención, relacionada con el estudio del riesgo creciente, pero las órdenes impartidas y las funciones fueron desatendidas. De tal manera, que la imprevisibilidad e irresistibilidad no constituyen en el presente caso, un eximente de responsabilidad; iii) Para la elaboración del dictamen que tasó los perjuicios se acudió a la información de las víctimas, en donde no se incluyeron bienes lujosos o suntuosos; para establecer el valor de los bienes no se acudió a cotizaciones de almacenes exclusivos y no se objetó por la parte demandada su existencia ni el valor; iv) La administración municipal no puede afirmar que los habitantes del sector se expusieron directamente al riesgo, pues claramente quien desconoció el riesgo al que estaban expuestos los habitantes del Barrio Persia, fue la misma administración.

PARTE DEMANDADA – AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P: Reiteró los argumentos planteados en el escrito de respuesta a la demanda, en especial los relacionados con las excepciones denominadas inexistencia de nexo causal, falta de legitimación en la causa por pasiva, culpa exclusiva de la víctima y fuerza mayor.

LLAMADA EN GARANTÍA – ALLIANZ SEGUROS S.A.: Sostuvo que no se avizoran en el expediente pruebas que acrediten o expliquen cómo es que el municipio de Manizales y Aguas de Manizales S.A. E.S.P, han sido generadoras de los perjuicios cuya indemnización se demanda, cuando no tuvieron responsabilidad en la conducta generadora del supuesto daño que se pretenden endilgar.

De igual manera sostiene que en el hipotético caso que la sentencia judicial acoja total o parcialmente las pretensiones de la demanda, se deben considerar los argumentos presentados como excepciones frente al llamamiento en garantía.

MINISTERIO PÚBLICO: No rindió concepto.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA Y ANÁLISIS JURÍDICO:

En la fijación del litigio, se indicó que la controversia, se centraría en dilucidar lo siguiente: “¿Concurren los presupuestos necesarios para declarar la responsabilidad extracontractual del MUNICIPIO DE MANIZALES y/o AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P., por los daños que la parte actora manifiesta haber soportado como consecuencia del deslizamiento de tierra ocurrido el día 19 de abril de 2017, en el Barrio Bajo Persia de la ciudad de Manizales?

Para resolver lo anterior, se formularon los siguientes problemas jurídicos:

¿Cuál es el régimen de responsabilidad aplicable al presente caso?

¿Los demandantes demostraron la titularidad del derecho que afirman tener sobre los bienes jurídicos que según la demanda resultaron afectados?

¿Cuáles fueron las causas del deslizamiento de tierra ocurrido el 19 de abril de 2017, en el Barrio Bajo Persia de la ciudad de Manizales?

¿El Municipio de Manizales omitió las medidas preventivas y correctivas a fin de mitigar el riesgo por deslizamiento de tierra en el sector aludido?

¿Aguas de Manizales S.A. ejecutó u omitió ejecutar obras que contribuyeron al deslizamiento de tierra en el sector del Bajo Persia?

¿El lugar donde estaban ubicadas las viviendas de los demandantes estaba clasificado como zona de alto riesgo?

De ser afirmativa la respuesta anterior

¿Se contó con la autorización necesaria para edificarlas?

¿El Municipio de Manizales debió evacuar a las personas que habitaban allí?

¿El Municipio de Manizales tenía o no la obligación legal de reubicar las viviendas donde habitaban los accionantes?

¿Se presentó algún eximente de responsabilidad de alguna o de ambas de las entidades demandadas?

De encontrarse responsabilidad de alguna o amabas de las entidades demandadas ¿qué perjuicios se causaron y en qué cuantía?

¿deben las llamadas en garantía concurrir al pago de la condena según las condiciones y exclusiones del contrato de seguro?

II) RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD APLICABLE:

Es necesario recordar que en nuestro sistema legal la Administración Pública en su actuación cuenta con los siguientes mecanismos jurídicos a través de los cuales se concreta: actos administrativos (éstos pueden ser expresos o presuntos, tácitos o implícitos), hechos administrativos, omisiones administrativas, operaciones administrativas y los contratos; todas estas actuaciones son susceptibles de ser conocidas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, tal y como lo estipula el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, ya que resulta indiscutible que en todas esas actuaciones puedan generarse daños que dan lugar a juicios de responsabilidad.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, norma que le sirve de fundamento al artículo 140 de la Ley 1437 de 2011 que consagra la acción de reparación directa, cuyo ejercicio dio origen al presente

proceso y que establece la posibilidad que tiene el interesado de demandar la reparación del daño cuando su causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

La responsabilidad del Estado puede surgir en virtud de diversos títulos de imputación, tales como la falla del servicio, el daño especial, o la denominada teoría del riesgo, que obedecen a diversas situaciones en las cuales el Estado, a través de sus autoridades, está llamado a responder por la producción de un daño antijurídico.

En el sub-lite, se imputa a las entidades demandadas responsabilidad por los presuntos daños causados a los demandantes, en los hechos ocurridos el día 19 de abril de 2017, cuando al presentarse un deslizamiento de tierra en el Barrio Persia de Manizales terminaron afectadas sus viviendas y enseres; se agrega que en el sector no se tomaron las medidas de precaución necesarias para mitigar el riesgo de deslizamiento de tierra o en su defecto llevar a cabo las acciones necesarias que permitieran la reubicación de los habitantes del sector del Barrio Persia, más aún si tiene en cuenta el fallo proferido por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Manizales, dentro de la acción popular radicada con el No 17-001-33-33-007-2012-00067-00.

Para abordar el análisis en el presente asunto, es menester indicar que el Consejo de Estado ha sostenido frente al régimen de responsabilidad aplicable a situaciones fácticas como las expuestas en la demanda y contestaciones, lo siguiente¹:

“(…)

Ahora bien, esta Sección tiene definido que en los casos en que se imputa a las autoridades la omisión en el cumplimiento de sus deberes, es preciso identificar los preceptos de orden constitucional, legal y reglamentario, así como los pronunciamientos judiciales, que hubieren precisado el alcance de sus obligaciones. Una vez determinado el contenido obligacional a cargo de la entidad pública en el caso concreto, “debe proceder a establecerse si el sujeto accionado defraudó las expectativas de actuación que se desprendían del que constituye su rol, de este modo configurado”².

En atención a lo anterior, la Sección Tercera ha desarrollado un marco jurisprudencial del análisis de la responsabilidad del Estado en eventos de ocurrencia de desastres naturales³, dado que estos se consideran, en principio, como constitutivos de fuerza mayor⁴. La imputación de responsabilidad al Estado por los daños antijurídicos

¹ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección A; Consejera Ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN; Bogotá D.C., 6 de noviembre de 2020; Radicación número: 73001-23-31-000-2011-00114-01(44362); Actor: EDILBERTO BATTA ORTEGA Y OTROS; Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ

² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 25 de agosto de 2011, exp. 17613, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

³ Así cataloga el artículo 2 de la Ley 46 de 1988 a los fenómenos naturales que causan daño o alteran de manera grave las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causadas por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social.

⁴ Ley 95 de 1890, artículo 1º “Se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el aprestamiento de enemigos, los autos de autoridad ejércitos por un funcionario público, etc.”.

derivados de la ocurrencia de fenómenos de éste tipo dependerá de que se establezca su previsibilidad y resistibilidad en conjunto con la inactividad del Estado que, conocedor de la potencial ocurrencia del fenómeno natural, no ejecuta acción alguna tendiente a conjurarlo, encontrándose obligado a ello, responsabilidad que también resulta comprometida si se establece que con su conducta activa, el Estado expuso a los administrados al fenómeno natural.

Así, al estudiar la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños provenientes de la ocurrencia de fenómenos naturales⁵, tales como el desbordamiento de ríos y quebradas, deslizamientos de tierra, desprendimiento de rocas, inundaciones por lluvias, entre otros, ha deducido tal responsabilidad frente a la demostración de que las entidades demandadas incumplieron su deber de vigilancia y cuidado y se abstuvieron de adoptar las medidas de prevención requeridas para cada caso concreto, a pesar de haber tenido conocimiento previo de la posible ocurrencia del hecho natural.

(...)

Si a efectos de enervar su responsabilidad la administración aduce que el desastre natural constituyó una fuerza mayor, deberá acreditar⁶ que aquél no podía ser previsto por ella y, aún en el evento de que sí pudiera ser anticipado, que era irresistible.

Dados los avances tecnológicos, muchos de los desastres naturales pueden ser pronosticados con antelación; por lo tanto, en relación con la característica de la imprevisibilidad de los fenómenos naturales, se señala que este elemento no se excluye con la simple posibilidad vaga o general de que el hecho pueda ocurrir, sino con la posibilidad concreta y real de que el mismo pudiera ser anticipado y también, que debe distinguirse entre el evento mismo y sus consecuencias, porque si bien el suceso como tal pudo ser imprevisible, los daños concretos que ese suceso cause, pueden no serlo. Por ejemplo, tratándose de los daños causados como consecuencia de un árbol derribado por una tormenta que no fue recogido de la vía ni señalado y contra el cual colisiona un vehículo, la tormenta y el derrumbamiento del árbol podían ser imprevisibles, pero la colisión del vehículo con el obstáculo no, en tal caso, la entidad a cuyo cargo se encuentra la vía no se exoneraría de responsabilidad, alegando la fuerza mayor⁷.

En relación con la irresistibilidad, es importante precisar que esta se vincula con juicios de carácter técnico y económico, es decir, la valoración sobre la resistibilidad del suceso involucra una valoración de los avances de la técnica, pero también de los recursos de que deban disponerse para conjurar los eventos causantes del daño⁸. La magnitud del

⁵ Ver entre otras: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de febrero 26 de 1998, exp. 10846; 14 de mayo de 1998, exp. 12175; diciembre 11 de 1998, exp. 19009; 20 de septiembre de 2001, exp. 13732; septiembre 20 de 2007, exp. 16014; marzo 1 de 2011, exp. 18829; mayo 25 de 2011, exp. 21929 y agosto 22 de 2011, exp. 20107.

⁶ De conformidad con lo establecido en el artículo 177 del C.P.C., respecto del *onus probandi*.

⁷ Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, 24 de febrero de 2005, expediente 14335, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁸ Sobre este tema, JORDANO FRAGA, JESÚS. En *La reparación de los daños catastróficos*. Madrid, Marcial Pons, 2000, trae la siguiente conclusión: "Es evidente que ese juicio técnico encierra una decisión político-social de costes (esto es, la determinación cuantitativa de las inversiones asumibles por la sociedad en la evitación de riesgos). El componente técnico debe ser el predominante en la fijación de estos estándares. Y el criterio económico-racional; porque si técnicamente casi todos los riesgos naturales son evitables hoy; económicamente no siempre será racional la absoluta cobertura técnica...Debe observarse que cabe trazar una doble línea: 1) la de efectividad (el standard técnico requerible efectivamente a las obras públicas) en previsión de riesgos y que todas las obras públicas deben efectivamente cumplir;

desastre natural puede superar la capacidad técnica o económica del Estado para resistirlo, pero su previsibilidad impone la adopción de medidas para atenuar el daño, si no es posible en relación con los bienes, por lo menos sí frente a la vida y la integridad física de sus moradores, que como lo ha reiterado la Sala en otras oportunidades, con un adecuado sistema de alarmas, o siendo evacuados oportunamente de las zonas de riesgo, pueden ser protegidos.

Ejemplo de ello es el pronunciamiento que se hizo en una acción popular en la que los allí demandantes buscaban la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la seguridad y prevención de desastres previsibles:

iii) La falta de acciones por parte de la entidad municipal para conjurar la problemática.

65. De igual manera, no se probó en el desarrollo del proceso que el Municipio de Manzanares hubiese ejecutado alguna acción tendiente a mitigar la amenaza a la que se encuentran expuestos los habitantes del barrio 'Tres esquinas', cuyas viviendas están construidas muy cerca al cauce del río Santo Domingo, habida cuenta que la única actuación aportada al plenario es la copia de un mensaje de correo electrónico dirigido el 6 de abril de 2009 por el Secretario de Planeación Municipal e Infraestructura del Municipio a Corpocaldas para efectos de verificar la obra civil a ejecutar y posteriormente cofinanciar o realizar los procesos que la mitigación del riesgo en dicho punto exija.

(...)

Igualmente, está demostrado que no se han adelantado medidas efectivas para proteger los derechos colectivos de las personas que habitan en la ronda del río Santo Domingo que, por la especial caracterización de la zona donde están ubicados -áreas forestales protectoras y zonas de alto riesgo no mitigable-, impide la aplicación de algún procedimiento de legalización de tales asentamientos humanos. Esta situación ha permanecido a través del tiempo como quiera que la inconformidad ha sido objeto de solicitudes y quejas de las personas afectadas y de visitas de determinación del riesgo por parte Corpocaldas, según se tiene acreditado con las pruebas documentales allegadas y los testimonios practicados dentro del proceso, elementos probatorios que no han sido desacreditados.

68. Con base en estas premisas, la Sala concluye que a la fecha de la presentación de la demanda efectivamente el Municipio de Manzanares incurrió, por omisión, en la amenaza del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, habida cuenta que únicamente ha solicitado apoyo a la Corporación Autónoma Regional de

este sería el nivel exigido de estándar de seguridad; 2) la de razonabilidad (asumiendo que la disponibilidad presupuestaria no permite actualmente alcanzar el estándar óptimo de seguridad), pero determinando no el nivel permisible de estándar de seguridad sino la frontera de la institución de la responsabilidad”.

Caldas -Corpocaldas-, pero no ha adelantado ninguna de las obras civiles recomendadas técnicamente para superar la amenaza; por lo tanto, la comunidad aledaña continúa expuesta a los riesgos por avenida torrencial, deslizamiento, inundación, posibles vendavales y, en temporadas secas, posibles incendios forestales.

(...) es el municipio la entidad territorial que ostenta la responsabilidad principal y directa en cuanto a la prevención y atención de desastres; en este orden de ideas, le corresponde realizar las obras necesarias, así como procesos de concertación y/o socialización con la comunidad y actuaciones administrativas, en ejercicio de las funciones de control urbanístico, para que se adopten las medidas correspondientes en relación con los asentamientos que se encuentran en zonas de alto riesgo y se impida la construcción de nuevas construcciones que invadan la zona de protección forestal del río Santo Domingo, poniendo en peligro los derechos e intereses colectivos de la comunidad que allí habita⁹.

Para definir lo anterior el Consejo de Estado ha manifestado, que el régimen de *falla en el servicio*, es procedente como título de imputación, si se observa que el daño no fue accidental, sino que tuvo su causa en una falla del servicio. En este caso, será precisamente bajo éste título subjetivo de imputación que deba resolverse el respectivo caso, en virtud de que, a través del análisis que el juez contencioso administrativo lleva a cabo en el proceso de reparación, cumple una labor de pedagogía hacia la Administración, dirigida a que ésta adopte medidas encaminadas a que su conducta falente no se repita y, además, porque en ese caso, la Administración podrá repetir contra sus agentes o ex agentes, si éstos actuaron con culpa grave o dolo.

Por último, respecto de la *falla en el servicio probada*, ha de decirse que surge a partir de la comprobación de haberse producido el hecho como consecuencia de una violación -conducta activa u omisiva- del contenido obligatorio a cargo del Estado determinado en la Constitución Política y en la ley, lo cual, como ya se dijo, supone una labor de diagnóstico por parte del juez de las falencias en las que incurrió la Administración, e implica –por supuesto- un juicio de reproche. Por su parte, la entidad pública demandada solo podrá exonerarse de la declaratoria de responsabilidad en tales casos si prueba que su actuación no constituyó una vulneración a ese contenido obligatorio que le era exigible, es decir, que acató los deberes a los que se encontraba obligada –positivos o negativos- o, si demuestra que medió una causa extraña como fuerza mayor, el hecho exclusivo y determinante de la víctima o el hecho también exclusivo y determinante de un tercero.¹⁰

Dentro de este contexto, procede el Despacho a efectuar el análisis del caso concreto.

⁹ Sección Primera, Sentencia de 16 de mayo de 2019, Exp. 2017-00452-01(AP).

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON, Bogotá, D. C., ocho (8) de junio de dos mil once (2011), Radicación número: 19001-23-31-000-1998-05110-01(20328), Actor: ANA MILENA TORRES Y OTROS, Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA.

II) CASO CONCRETO:

1) EL DAÑO:

Para que exista responsabilidad, es necesario la ocurrencia de un daño y, por daño ha de entenderse la lesión efectiva y definitiva a un derecho o a un interés jurídicamente tutelado de una persona; el daño deberá ser personal, cierto y directo, tal y como lo explica Mazeaud:

“Es un principio fundamental del derecho francés, aun cuando no esté formulado en ningún texto legal, que, para proceder judicialmente, hay que tener un interés: «Donde no hay interés, no hay acción». Una vez establecido el principio, ha surgido el esfuerzo para calificar ese interés que es necesario para dirigirse a los tribunales: debe ser cierto, debe ser personal. Pero se agrega: debe ser «legítimo y jurídicamente protegido» [...]”¹¹.

Así, los elementos constitutivos del daño son: (1) la certeza del daño; (2) el carácter personal, y (3) directo. El carácter cierto, como elemento constitutivo del daño se ha planteado por la doctrina tanto colombiana como francesa, como aquel perjuicio actual o futuro, a diferencia del eventual¹². Al efecto, el Consejo de Estado, ha manifestado que para que el daño pueda ser reparado debe ser cierto¹³⁻¹⁴, esto es, no un daño genérico o hipotético sino específico, cierto: el que sufre una persona determinada en su patrimonio:

“[...] tanto doctrinal como jurisprudencialmente ha sido suficientemente precisado que dentro de los requisitos necesarios para que proceda la reparación económica de los perjuicios materiales, es indispensable que el daño sea cierto; es decir, que no puede ser eventual, hipotético, fundado en suposiciones o conjeturas; aunque no se opone a dicha certeza la circunstancia de que el daño sea futuro. Lo que se exige es que no exista duda alguna sobre su ocurrencia¹⁵”.

En el presente caso se indica que el daño por el cual se reclama indemnización se originó en el deslizamiento de tierra ocurrido el día 19 de abril de 2017, en el sector conocido como Bajo Persia, el cual terminó afectando las viviendas y los enseres de los demandantes.

Debe precisarse, antes de analizarse la efectividad del daño, que las viviendas afectadas se encontraban ubicadas en un asentamiento irregular y que por lo mismo no existían títulos de propiedad frente a los inmuebles; sobre ellos recaía una posesión que, no fue desvirtuada en el proceso, y en cambio sí reconocida de conformidad con las respuestas ofrecidas en la demanda por parte del Municipio de

¹¹ MAZEAUD. Lecciones de derecho civil. Parte primera. Volumen I. Introducción al estudio del derecho privado, derecho objetivo y derechos subjetivos. Traducción de Luis Alcalá-Zamora y Castillo. Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1959, p.510.

¹² CHAPUS. “Responsabilité Publique et responsabilité privée”, ob., cit., p.507.

¹³ Sección Tercera, sentencia de 2 de junio de 1994, expediente 8998.

¹⁴ Sección Tercera, sentencia de 19 de octubre de 1990, expediente 4333.

¹⁵ Salvamento de voto del Consejero de Estado Joaquín Barreto al fallo del 27 de marzo de 1990 de la Plenaria del Consejo de Estado, expediente S-021.

Manizales y en los documentos que se allegaron al expediente, salvo el caso de la señora Nora Patricia Cardona, quien concurrió al proceso alegando la calidad de mera tenedora.

Indicando lo anterior, frente a la efectiva ocurrencia del daño alegado, se cuenta en el plenario con la siguiente relación probatoria:

➤ Actas de revisión de predios realizada por la Gestión para prevención de riesgos y atención de urgencias y emergencias de la Alcaldía Municipal de Manizales, fechadas 19 de abril de 2017, en las que se da cuenta de las afectaciones por deslizamiento e inundación de las siguientes viviendas y núcleos familiares /Exp Dig – Índice 00021 - Archivo 11 – Págs 76 a 82/.

- i) **Primer Grupo Familiar:** Acta No 01646 – Encuestado José Gilberto Soto Vásquez (Propietario) – Residentes Gloria Patricia Peñuela – Afectación parcial – Casa No 15 Bajo Persia – Recomendación de evacuación.
- ii) **Segundo Grupo Familiar:** Acta No 0177 – Encuestada Alba Ruth Blandón (Propietaria) – Residentes Lina Marcela Quintero y Cristian Quintero Blandón – Afectación total – Casa No 1 Ruta 30 - Recomendación de evacuación.
- iii) **Tercer Grupo Familiar:** Acta No 01640 – Encuestado Clara Rosa Villa de González (Propietaria) – Residentes Diana M Blandón Villa y Valentina Blandón Villa Afectación total – Casa No 01 Ruta 30 - Recomendación de evacuación.
- iv) **Cuarto Grupo Familiar:** Acta No 01641 – Encuestado Carolina Blandón Villa (Propietaria) – Residentes Yheison Saul Cardona Duque – Afectación total – Casa No 01 Ruta 30 - Recomendación de evacuación.
- v) **Quinto Grupo Familiar:** Acta No 01650 – Encuestado Nora Patricia Cardona G (Arrendataria) – Residentes Víctor Manuel Grajales – Afectación parcial – Casa No 20 Ruta 30.

➤ Oficios No VIV-100-2019 del 03 de mayo de 2019 y UGV-390-2019 del 06 de diciembre de 2019, en los cuales se señala de manera idéntica /Exp Dig – Índice 00021 - Archivo 11 – Págs 48 a 51 y 71 a 74/:

“No obstante, una vez consultada la base de datos de la Unidad de Gestión de Vivienda, de las doce (12) personas que radican como demandantes o en calidad de apoderadas, dentro del proceso que nos ocupa, existen diez (10) personas censadas como damnificadas dentro del marco de la calamidad pública acaecida el día 19 de abril del 2017, así mismo, ocho (08) personas de las doce anteriormente mencionadas se encuentran como posibles beneficiarios del programa “ELABORACION 251 VIVIENDAS GRATUITAS”.

RAD. R.U. D	NOMBRES	APELLIDOS	CEDULA	BARRIO	OBSERVACION
971	JOSÉ GILBERTO	SOTO VASQUEZ	10.220.418	BAJO PERSIA	Se presento e, Dia 4 de julio de

					2018, no ha presentado los documentos con los requisitos para acceder al programa "251 Viviendas"
971	GLORIA PATRICIA	PEÑUELA	24.811.855	BAJO PERSIA	Integrante del núcleo familiar del señor José Gilberto Soto
1900	ALBA RUTH	BLANDON VILLA	30.339.209	BAJO PERSIA	Ya entrego papeles para el programa "251 Viviendas"
1900	LINA MARCELA	QUINTERO BLANDON	1.053.842.148	BAJO PERSIA	Integrante del núcleo familiar de la señora Ruth Blandon
1900	CRISTIAN	QUINTERO BLANDON	1.053.868.750	BAJO PERSIA	Integrante del núcleo familiar de la señora Ruth Blandon
10	CLARA ROSA	VILLA DE GONZALEZ	24.428.822	BAJO PERSIA	Ya entrego papeles para el programa "251 Viviendas"
10	DIANA MARIA	BLANDON VILLA	24.332.381	BAJO PERSIA	Integrante del núcleo familiar de la señora Clara Rosa Villa
10	VALENTINA	BLANDON VILLA	1.055.750.083	BAJO PERSIA	Integrante del núcleo familiar de la señora Clara Rosa Villa
861	NORA PATRICIA	CARDONA GONZALEZ	42.148.717	BAJO PERSIA	Figura dentro del R.U.D sin embargo no se encuentra dentro del proyecto "251 Viviendas" toda vez que fue censada como arrendataria

861	VICTOR MANUEL	GRAJALES CARDONA	T.I. 1.004.698.97 5	BAJO PERSIA	Integrante del núcleo familiar de la señora Nora Patricia Cardona
-----	------------------	---------------------	---------------------------	----------------	--

➤ Documento suscrito por el Director UGR del Municipio de Manizales y el Subgerente Técnico de Aguas de Manizales, en el que se lee /Exp Dig – Índice 00021 - Archivo 03 – Págs 49 a 52/:

“Asunto: *Acción Popular*
Radicado: *17-001-33-31-007-2012-00067-02*
Demandante: *Adriana María Marulanda Trujillo, Lizeth Andrea Puerta Usma, María Lucero Usma Aguirre, Luz Mary Quintero de B. y Ricardo Alfonso Guevara Ospina*
Demandado: *Municipio de Manizales y Aguas de Manizales*
Vinculados: *Edelmira Marín, Compañía de Jesús-Colegio San Luis Gonzaga y otros.*
Providencia: *Sentencia No. 255 de Segunda Instancia*
Aprobación: *Tribunal Administrativo de Caldas-Acta No. 33*

(...)

6. PROCESO DE REUBICACIÓN.

Se realizó un censo de las familias que habitan el sector del Bajo Persia-Ruta 30, zona objeto de la presente Acción Popular, donde se pudo establecer la existencia de 17 construcciones y un total de 18 familias identificadas y 5 sin identificar por diferentes circunstancias. El número de familias a reubicar será de 14 (2 aún no identificadas), este censo será remitido a la Caja de la Vivienda Popular para que socialicen con estas familias las medidas que se adoptarán con ocasión del fallo así como también para que conozcan los proyectos de viviendas de interés social que tiene disponible esta entidad.

Se anexan fichas técnicas (23 folios).

En el siguiente cuadro se muestran las familias identificadas dentro del área a reubicar:

No de familias	NOMBRE CABEZA HOGAR	IDENTIFICACIÓN	Propietario	Arrendatario	No. Asig Vivi En el censo
(...)					
4.	CLARA ROSA VILLA	24.428.822	X		004A
5.	YEISON SAUL CARDONA DUQUE	1.053.819.748		X	004C

(...)					
7.	ALBA RUTH BLANDON	30.339.209	X		005

(...)”

Se encuentra así demostrado el daño a que se refiere la demanda, consistente en la afectación de las viviendas en las cuales residían los demandantes para el momento del deslizamiento de tierra ocurrido el 19 de abril de 2017, en el Barrio Persia del Municipio de Manizales.

2) OBLIGACIONES NORMATIVAMENTE IMPUESTAS A LAS ENTIDADES DEMANDADAS Y SU GRADO DE CUMPLIMIENTO.

Se recuerda que en el presente asunto, se imputa a las entidades demandadas responsabilidad por los presuntos daños causados por la pérdida de las viviendas y los enseres de los demandantes, ocurrida el día 19 de abril de 2017, cuando al presentarse un deslizamiento de tierra en el Barrio Persia de Manizales las viviendas que habitaban fueron destruidas, argumentándose que no se tomaron las medidas de precaución necesarias para mitigar el riesgo de deslizamiento de tierra o en su defecto llevar a cabo las acciones necesarias que permitieran la reubicación de los habitantes del sector del Barrio Persia, teniendo en cuenta la orden impartida por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Manizales dentro de la acción popular radicada bajo el número 17-001-33-31-007-2012-00067-00 y confirmada en lo fundamental por el Tribunal Administrativo de Caldas.

La Constitución Política de Colombia previó en el inciso final del artículo 2 lo que seguidamente se transcribe:

“Artículo 2: (...)

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

/Resalta el Despacho/.

La misma Carta, en los artículos 311 a 321 consagra el régimen municipal, disponiendo frente a las funciones de los Concejos Municipales lo que pasa a verse:

ARTICULO 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.

(...)

9. *Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*

Ahora bien, el artículo 315 Superior no contiene atribuciones específicas radicadas en los Alcaldes frente al tema objeto de estudio, razón por la cual debe acudir a lo estipulado en la **Ley 136 de 1994** “*por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, modificada por la **Ley 1551 de 2012**, disposición vigente para la fecha de ocurrencia de los hechos.

La precitada normativa, dispuso como funciones del municipio que interesan al caso concreto, las siguientes:

ARTICULO 3º. FUNCIONES: Corresponde al municipio:

(...)

2. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia.

Los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario;

3. Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal.

(...)

9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.

(...)

Así mismo, La 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”, en su artículo 1º trazó unos objetivos para el ordenamiento territorial:

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

- 1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.*
- 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. 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.*
- 5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política. – Resaltado y subrayado no son del texto.-*

El ordenamiento territorial es entendido como el “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”¹⁶.

Ahora bien, la Ley 388 de 1997 consagró al urbanismo como una función pública, en este sentido los artículos 3 y 8 establecieron:

¹⁶ Artículo 5 de la ley 388 de 1997

“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. *Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.*
2. *Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.*
3. **Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.**
4. **Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.** – Resaltados y subrayados fuera del texto.-

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. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
2. *Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.*
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.
4. *Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.*
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.
6. *Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.*
7. *Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.*
8. *Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.*
9. *Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente*

por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.

10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.

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.

12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.

13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.

14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.

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". – Resaltados no pertenecen a los textos.-

Así mismo, el artículo 12 ibidem determinó que en los planes de ordenamiento territorial se debe fijar la clasificación del territorio de los municipios y distritos en: 1. Suelo urbano, 2. Suelo rural y 3. Suelo de expansión urbana. Al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección.

En lo que corresponde al objeto de estudio, conviene precisar que de conformidad con el artículo 31 del precepto normativo que se viene citando, el suelo urbano se encuentra integrado por "las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial. Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitarios."

De otra parte, los planes de ordenamiento territorial se constituyen en el instrumento fundamental para el desarrollo de los procesos del ordenamiento u organización del territorio municipal. Por ello son entendidos, 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 territorial, deben estar integrados por tres componentes a saber:

“Artículo 11º.- Componentes de los planes de ordenamiento territorial. Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:

- 1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.*
- 2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.¹⁷*
- 3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo”*

De esta manera resulta claro que el control del desarrollo urbanístico corresponde a la administración municipal.

Además, la ley 9ª de 1989 en su artículo 56 señala que, a los alcaldes como representantes legales del ente territorial les compete ejercer las siguientes funciones:

*“Artículo 56. – Modificado por el artículo 5 de la ley 2 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 correspondiente oficina de***

¹⁷ **Artículo 13º.-** *Componente urbano del plan de ordenamiento.* El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos:

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general y con las previsiones sobre transformación y crecimiento espacial de la ciudad.

(...)

3. La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente Ley; así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

4. La determinación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las Áreas objeto de los diferentes tratamientos y actuaciones urbanísticas.

5. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como 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. (...)

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 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 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 2 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”

Por su parte la Ley 715 de 2001, igualmente consagró la responsabilidad de los municipios en relación con la prevención y atención de desastres dentro de su jurisdicción:

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.”

De igual forma la Ley 1523 de 2012, por el cual se adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en su artículo 1º establece el concepto de gestión del riesgo y en artículo 2º establece las responsabilidades de los procesos de gestión del riesgo:

“ARTÍCULO 1o. DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es 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, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

PARÁGRAFO 1o. La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.

PARÁGRAFO 2o. 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 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, entendiéndose: 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.”

En cuanto a la competencia de los gobernadores y alcaldes dentro del sistema la norma, prescribe:

“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 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.*”

“ARTÍCULO 27. INSTANCIAS DE COORDINACIÓN TERRITORIAL. *Créanse los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.*”https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1523_2012.htm

“ARTÍCULO 28. DIRECCIÓN Y COMPOSICIÓN. *Los consejos territoriales están dirigidos por el gobernador o alcalde de la respectiva jurisdicción e incorporarán a los funcionarios de la gobernación o alcaldía y de las entidades descentralizadas del orden departamental, distrital o municipal y representantes del sector privado y comunitario. Los consejos territoriales están conformados por:*

1. El Gobernador o Alcalde o su delegado, quien lo preside.
2. El Director de la dependencia o entidad de gestión del riesgo.
3. Los directores de las entidades de servicios públicos o sus delegados.
4. Un representante de cada una de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial.
5. El director o quien haga sus veces de la defensa civil colombiana dentro de la respectiva jurisdicción.
6. El director o quien haga sus veces de la Cruz Roja Colombiana dentro de la respectiva jurisdicción.

7. El delegado departamental de bomberos o el comandante del respectivo cuerpo de bomberos del municipio.
8. Un secretario de despacho departamental o municipal, designado para ello por el Gobernador del Departamento o el Alcalde.
9. El Comandante de Policía o su delegado de la respectiva jurisdicción.

PARÁGRAFO 1o. Los Consejos Territoriales podrán invitar a sus sesiones a técnicos, expertos, profesionales, representantes de gremios o universidades para tratar temas relevantes a la gestión del riesgo. Así mismo, podrán convocar a representantes o delegados de otras organizaciones o a personalidades de reconocido prestigio y de relevancia social en su respectiva comunidad para lograr una mayor integración y respaldo comunitario en el conocimiento y las decisiones de los asuntos de su competencia.”

El decreto Ley 19 de 2012, dispuso la revisión de los planes de ordenamiento territorial, con fundamento en la evaluación de la gestión del riesgo:

“ARTÍCULO 189. INCORPORACION DE LA GESTION DEL RIESGO EN LA REVISION DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. <sic> Con el fin de promover medidas para la sostenibilidad ambiental del territorio, sólo procederá la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo del plan de ordenamiento territorial o la expedición del nuevo plan de ordenamiento territorial cuando se garantice la delimitación y zonificación de las áreas de amenaza y la delimitación y zonificación de las áreas con condiciones de riesgo además de la determinación de las medidas específicas para su mitigación, la cual deberá incluirse en la cartografía correspondiente.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones y escalas de detalle teniendo en cuenta la denominación de los planes de ordenamiento territorial establecida en el artículo 9 de la Ley 388 de 1997.

PARÁGRAFO. Lo previsto en este artículo no será exigible en la revisión de los planes de ordenamiento territorial que se adelanten en virtud de la adopción de un Macroproyecto de Interés Social Nacional o un Proyecto Integral de Desarrollo Urbano.

Y el Decreto 1807 de 2014, se encargó de reglamentar lo concerniente a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial; dicha norma estableció la ejecución gradual de estudios de los suelos urbanos, de expansión urbana y rural para identificar los fenómenos de inundación, avenidas torrenciales y movientes en masa, con el fin de establecer las zonas o áreas de amenaza alta y media y adecuar los POT.

Se encuentran expuestas de esta manera las obligaciones normativamente impuestas a los entes territoriales como el demandado – Municipio de Manizales, destacando las potestades en materia de urbanismo, atención y prevención de desastres.

A su turno la ley 142 de 1994, la cual regula entre otros los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, en su artículo 3º fijó la competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos:

“ARTÍCULO 5. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

*5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.
(...)”*

El artículo 4º ibidem, dispuso que el servicio público de alcantarillado es considerado como un servicio público esencial.

La misma normatividad, señala en su artículo 18 que, las empresas de servicios públicos tienen como objeto la prestación de uno o más de los servicios públicos a los que se aplica esta Ley, o realizar una o varias de las actividades complementarias, o una y otra cosa.

La referida Ley 142 de 1994, define el contrato de prestación de servicios como *“un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados.”*

En el artículo 14, define entre otros, los conceptos de red interna, red local y servicio público domiciliario de alcantarillado, de la siguiente manera:

214.16. Red interna. Es el conjunto de redes, tuberías, accesorios y equipos que integran el sistema de suministro del servicio público al inmueble a partir del medidor. Para edificios de propiedad horizontal o condominios, es aquel sistema de suministro del servicio al inmueble a partir del registro de corte general cuando lo hubiere.

14.17. Red local. Es el conjunto de redes o tuberías que conforman el sistema de suministro del servicio público a una comunidad en el cual se derivan las acometidas de los inmuebles. La construcción de estas redes se regirá por el Decreto 951 de 1989, siempre y cuando éste no contradiga lo definido en esta Ley.

14.23. Servicio público domiciliario de alcantarillado. Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos”.

El artículo 28, impone a las empresas de servicios públicos domiciliarios la obligación de efectuar el mantenimiento y reparación de las redes locales, cuyos costos serán a cargo de ellas.

Como se advierte, las empresas de servicios públicos domiciliarios tienen por obligación la de efectuar el mantenimiento y reparación de las redes locales, entre las que se encuentran las redes del servicio público de alcantarillado.

Expuestos los deberes normativos asignados legal y Constitucionalmente a las entidades demandadas, procede el Despacho a determinar si existieron acciones u omisiones que impliquen el incumplimiento de las obligaciones normativamente impuestas a ellas.

Para el efecto, es preciso indicar que el fundamento fáctico expuesto en el libelo introductorio, consiste en la ocurrencia de un deslizamiento de tierra el día 19 de abril de 2017 en el barrio Bajo Persia de la ciudad de Manizales, hecho que afectó las viviendas en las que residían los accionantes, y los bienes muebles de que estaban dotadas.

El daño en los términos descritos, se atribuye a las entidades demandadas por la omisión en la adopción de las medidas de precaución necesarias para mitigar el riesgo de deslizamiento de tierra, la falta de los estudios y obras para atender la problemática en el manejo de vertimientos de las aguas residuales y la ejecución de las acciones necesarias que permitieran la reubicación de los habitantes del sector del Barrio Persia, teniendo en cuenta su ubicación en zona de riesgo y lo ordenado en las sentencias proferidas por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Manizales y el Tribunal Administrativo de Caldas, dentro de la acción popular radica con el No 17-001-33-31-007-2012-00067-00.

De acuerdo con ello, el Despacho estudiará las circunstancias de tiempo modo y lugar en que se presentó el deslizamiento descrito en la demanda, procediendo posteriormente a determinar las condiciones de la zona del deslizamiento, su clasificación de acuerdo con las normas locales, las actividades de intervención ejecutadas en el lugar; para finalmente establecer si el hecho dañoso es endilgable a las entidades demandadas o si existe un eximente de responsabilidad que las libere de condena administrativa.

En este sentido, de la ocurrencia efectiva del deslizamiento, dan cuenta los medios de prueba que seguidamente se citan:

➤ Decretos No 0291 y 0292 del 19 de abril de 2017, mediante el cual se declara la calamidad pública y la urgencia manifiesta en el Municipio de Manizales, ello en atención a que en la noche del 18 de abril de 2017, se presentaron fuertes e intensas lluvias sobre el Municipio de Manizales, las que se prolongaron hasta las horas de la mañana del día 19, del mismo mes y año, y las cuales generaron una afectación representada en víctimas humanas, personas lesionadas, viviendas colapsadas y vías afectadas /Exp Dig – Índice 00021 - Archivo 011 – fls. 104 a 109 y 178 a 185/.

➤ Acta No 3 – 2017, del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, fechada miércoles 19 de abril de 2017, en la que se lee /Exp Dig – Índice 00021 - Archivo 011 – fls. 110 a 113/.

“(…)

DESARROLLO:

Siendo las 12:10 p.m., se da Inicio a la Reunión Extraordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Manizales, en la Sala de Crisis del Cuerpo Oficial de Bomberos de Manizales.

1. VERIFICACIÓN DEL QUÓRUM

Se efectuó la verificación del quórum y se procedió con el desarrollo del orden del día.

2. AVANCE TEMPORADA INVERNAL:

Estaciones meteorológicas:

Según el Informe “ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN DE LOS EVENTOS DE LLUVIA PRESENTADOS LOS DÍAS 18 Y 19 DE ABRIL DE 2017 EN LA CIUDAD DE MANIZALES”; realizado por el Instituto de Estudios Ambientales –IDEA- de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, se tiene que el día 18 de abril, 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 Nubla 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). Asimismo, 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, 143.4 1012 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 min/h en Q. El Guamo-Lavadero Los Puentes, muy cercano ante al valor histórico de 140 mm/h obtenido en octubre 27 de 2010 en la estación Ingeominas (sector occidente).

Deslizamientos:

Hasta el momento, dentro de los sitios afectados en el municipio se reporta deslizamientos en los barrios Persia, Aranjuez González, San Ignacio, Los Cedros, Camilo Torres, Villa Carmenza, Alcázares (Hospital Santa Sofá) y Siena Morena.

Consolidado afectaciones y emergencias por lluvias en Manizales 19 de abril

Se presenta el balance de las afectaciones que hasta la fecha (19 de abril) se han presentado en Manizales producto de la presente temporada Invernal:

*Personas fallecidas: 14
Vías afectadas por deslizamientos: 15
Viviendas afectadas (colapsadas, con afectación parcial): 80
Familias evacuadas preventivamente: 400
- Personas lesionadas: 23
Personas desaparecidas: 9
Barrios afectados: 16
Sectores críticos (puntos): 7 urbanos y 1 rural
Albergues activos con 600 personas: 2
Servicios públicos suspendidos en zonas afectadas*

Nota: Otras en proceso de actualización

(...)"

➤ Documento denominado *"INFORME TÉCNICO DEMANDA BARRIO BAJO PERSIA"*, elaborado por los funcionarios de Aguas de Manizales S.A. E.S.P., Luis Felipe Castaño Granada y Viviana Andrea Fernández, en el cual se consignó /Exp Dig – Índice 00021 - Archivo 09 – fls. 148 a 155/:

"(...)

Por otra parte informa que las lluvias presentadas los días 18 y 19 de abril del año en curso, fueron fenómenos climáticos extremos, los cuales superaron los periodos de retorno con los cuales se diseñan las redes de alcantarillado según la normativa RAS 2000, sin embargo, el evento ocurrido en las viviendas ubicadas en este sector no fue a causa de la capacidad de la tubería de alcantarillado instalada por AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P., sino, por el taponamiento del Box Culvert con la empalizada que se presentó en el cauce existente en la zona, lo que conllevó a que la red interna de alcantarillado en servidumbre se presurizara y provocara vertimientos de aguas en las rejillas de las viviendas. Cabe mencionar que dicho Box Culvert no es administrado por la Empresa.

Es de resaltar que el día 19 de abril de 2017 entre la 1 :20 am y las 3:20 am se presentó una precipitación de lluvia de 140mm en este sector y en total 170mm durante todo este día, teniendo como referencia la estación meteorológica del Hospital de Caldas, administrada por el Instituto de Estudios Ambientales IDEA de la Universidad Nacional la cual incluye dentro de su área de influencia el barrio Alto Persia. Esta estación mostró un registro de lluvia acumulada en el mes de abril de 2017, 340mm de precipitación de lluvia, es decir, que en aproximadamente 2 horas del 19 de Abril (entre 1 :20 am a 3:20 am) se registró más del 40% de la precipitación de todo el mes.

Es importante mencionar, que las fuertes precipitaciones no se presentaron solo en este sector de la ciudad, las lluvias provocaron más de doscientos (200) deslizamientos en la ciudad de Manizales, causando afectaciones en diversos barrios de esta ciudad.

(...)"

➤ Actas de revisión de predios No 01646, 0177, 01640, 01641 y 01650, realizadas por la gestión para prevención de riesgos y atención de urgencias y emergencias de la Alcaldía Municipal de Manizales, fechadas 19 de abril de 2017, en las que se da cuenta de las afectaciones por deslizamiento e inundación de las viviendas de los demandantes /Exp Dig – Índice 00021 - Archivo 11 – Págs 76 a 82/.

Se constata con los documentos precitados, que el día 19 de abril de 2019, en el sector del barrio Persia de la ciudad de Manizales, se presentó un deslizamiento de tierra que afectó, las viviendas donde habitaban los demandantes.

En cuanto a las características y condiciones de la zona del deslizamiento, ubicada en barrio Persia de la ciudad de Manizales encontramos:

➤ Documento denominado *"INFORME TÉCNICO DEMANDA BARRIO BAJO PERSIA"*, elaborado por los funcionarios de Aguas de Manizales S.A. E.S.P., Luis Felipe Castaño Granada y Viviana Andrea Fernández, en el cual se consignó /Exp Dig – Índice 00021 - Archivo 09 – fls. 148 a 155/:

"(...)

*Según el POT 2017-2031 **aprobado** por El Consejo Municipal, el lugar del deslizamiento se encuentra delimitado como área con condición de riesgo alto a moderado por deslizamiento".*

➤ Copia auténtica de la sentencia proferida en primera instancia el 09 de julio de 2014, por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Manizales, en la cual se relacionó entre otros medios de prueba, los siguientes /Exp Dig – Índice 00021 - Archivo 03 – fls. 1 a 25/:

▶ *Informe de visita técnica 046-2012 del 29 de marzo de 2012 (fls. 05 a 07 cdno 1) en el cual se realizaron las siguientes observaciones y riesgos:*

"OBSERVACIONES

- *Grupo aproximadamente 15 viviendas cuya infraestructura de aguas residuales hacen empalme una a una hasta una última caja donde se verifican tres descoles de tubería en pvc de 4", las que de aquí parten en un tubo de cemento directamente a la quebrada.*

- *Los moradores de algunas viviendas proporcionaron copia de su facturación de acueducto y alcantarillado, que les acredita como usuarios de ambos servicios por los cuales pagan sus respectivos cargos fijos y consumo.*

- En la parte posterior de las viviendas se encuentran tres lechos de agua que se unen a una quebrada de mayor caudal, que son conducidas a través de un boxcoulvert hasta la quebrada San Luis en Ranchos del Cafetal.

Riesgos:

- a. Para los moradores: Si. Por posible deslizamiento de suelos contiguos.
Salubridad por olores de aguas residuales.
- b. Patrimonial: Público: Potencial afectación de la infraestructura
Privado: Potencial afectación de las viviendas expuestas.
- c. Ambiental: Riesgos previsibles
- d. Peatonal: No.
- Otras variables: Seguridad frente a desastres previsibles.
Seguridad en las construcciones”

► Oficio UGR 847 GED 21235-13 del 27 de junio der 2013, expedido por el Director Técnico Unidad de Gestión de Riesgo -UGR y en el cual se hicieron los siguientes señalamientos: (C.3. fl.8-9)

“Se trata de un conjunto de viviendas situadas topográficamente al pie de una ladera, sobre uno de los constados de la denominada Ruta 30, diagonal a los apartamentos de San Luis. Este conjunto de viviendas surgió de manera subnormal o espontánea , y se asentaron sobre el predio identificado con ficha catastral 1-02-0712-001-000 de propiedad de la Compañía de Jesús (Colegio San Luis Gonzaga).

Las viviendas se construyeron por el método de autoconstrucción y no contaron con buenas especificaciones técnicas constructivas, de igual forma, para la construcción de las mismas se realizaron excavaciones al pie de la ladera que dieron como resultado taludes en corte y cambios en la geometría de la ladera en este sitio.

Durante la visita de campo, y según indicaciones de los mismos vecinos del sector, CORPOCALDAS realizó hace tiempo atrás obras de estabilidad consistentes en perfilado de taludes y una zanja colectora hacia la parte superior del sitio donde se encuentran las viviendas, esto con el fin de interceptar los flujos de agua que provienen de la parte alta de la ladera y evitar su ingreso al talud de la parte baja, correspondiente a la parte posterior de las viviendas. Es de anotar que dichas obras no se pudieron observar claramente debido a la presencia de abundante vegetación.

Por el momento no se advierten signos de inestabilidad tales que requieran la reubicación temporal de las familias que habitan estas viviendas.

Recomendaciones:

- De (sic) recomienda vincular formalmente al propietario de la ladera (Compañía de Jesús - Colegio San Luis Gonzaga) a la presente Acción Popular.
- Podar la franja superior del talud para visualizar mejor las condiciones del talud así como de las obras de estabilidad existentes.
- Perfilar algunas zonas específicas del talud, en particular el talud ubicado detrás de la vivienda con nomenclatura Nó. C 55.

- Instar a los dueños de las viviendas para que no sigan construyendo en la base de la ladera, así como tampoco sigan realizando excavaciones para ampliar las mismas.
- Se recomienda monitoreo visual periódico en la zona."

► Oficio SPM 1261 - 2014 GED 12669-14 del 10 de abril de 2014, remitido por la secretaria municipal, en el cual se observa que según el Plan de Ordenamiento Territorial el sector de la carrilera ruta 30 bajo Persia está localizada en zona expuesta a amenaza alta por deslizamiento y en la ladera de protección ambiental denominada ladera San Luis N° 24, posee áreas de tratamientos geotécnicos y franjas de retiros de cause, razón por la cual dicha parte del predio forma parte de la categoría del suelo de protección."

➤ Copia auténtica de la sentencia proferida en segunda instancia el 25 de septiembre de 2014, por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Caldas, en la cual se indicó /Exp Dig – Índice 00021 - Archivo 03 – fls. 1 a 25/:

"Quedó demostrado dentro del proceso que no todas las viviendas ubicadas en el sector Bajo Persia Ruta 30, están ubicadas dentro de la zona catalogada dentro del POT como de alto riesgo por deslizamiento no mitigable, razón por la cual esta ponderada la necesidad de la realización de un estudio técnico para establecer las acciones de mitigación del riesgo para dicha población, que en competencia del Municipio de Manizales además implicaría según el resultado del estudio la re categorización de la zona.

Estudio que debe efectuarse en coordinación con la empresa Aguas de Manizales en el ámbito de sus competencias, ello es, el análisis concerniente a la prestación del servicio público domiciliario de alcantarillado, ligado obviamente al resultado de, que viviendas podrán permanecer en el sector.

Razón por la que esta Sala de Decisión encuentra ajustada la orden impartida en cuanto a la coordinación en el estudio detallado de la problemática que se presenta en el sector denominado Bajo Persia - , Ruta 30, respecto al manejo de vertimientos de Aguas Residuales, y la formulación de un plan de acción con su respectivo cronograma para que se ejecuten las medidas técnicas presupuestas y administrativas, que aseguren por parte de cada uno de los responsables (particulares o autoridades) el cumplimiento de las obligaciones que conlleven a superar la problemática generada por el inadecuado manejo de las aguas servidas en el sector; en términos de la Ley 142 de 1994, Decreto 302 de 2000 (Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado) y en especial del Decreto No. 3050 de 2013 "Por el cual se establecen las condiciones para el trámite de las solicitudes de viabilidad y disponibilidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado", y en particular del artículo 89 de la preceptiva en cita.

(...)

Ahora bien, es clara la obligación del Municipio de Manizales de proteger a la comunidad para prevenir la ocurrencia de un daño contingente, porque la ley le otorga los medios para hacerlo, al punto de que si no hace uso de ellos, puede ser llamado a hacerlo mediante el ejercicio de la acción popular, como en el presente caso siempre y

cuando se encuentre probada la amenaza o vulneración del derecho colectivo cuyo amparo se pretende.

Es por lo anterior, que no se encuentra sustento legal o jurisprudencial que aparte al Municipio de Manizales, como ente territorial de su deber de reubicación de las familias del sector Bajo Persia - Ruta 30 de la ciudad de Manizales que se encuentren en zonas de alto riesgo de acuerdo al POT.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que si el estudio, técnico realizado arroja como resultado que toda la población asentada en el sector debe reubicarse así habrá de hacerse, por lo que dada la complejidad del tema y de los tramites y procedimientos requeridos para llevar a cabo la ejecución de la orden impartida, a fin de propender por su efectivo y real cumplimiento, hacen necesario ampliar el termino concedido para tal fin, de seis (6) meses a dieciocho (18) meses, con la salvedad que, de presentarse en el interregno de tiempo descrito cualquier tipo de amenaza o riesgo a los moradores por mínimo que sea debe evacuarse de forma inmediata a través de los organismos competentes a la totalidad de la población asentada en el sector Bajo Persia - Ruta 30 de la ciudad de Manizales”.

➤ Plan de Ordenamiento Territorial /Exp Dig – Índice 00021 - Archivo 44 /:- POT 2001-2007 - 03ANEXOS – 508 Anexo 1 Diagnóstico – Área Urbana - Capítulo 1 Suelo Urbano/:

“1.7 CARACTERIZACIÓN FÍSICA Y DETERMINACIÓN PRELIMINAR DE LAS AMENAZAS Y RIESGOS NATURALES Y ANTRÓPICOS DE LA CIUDAD DE MANIZALES

(...)

Una vez reunidas las diferentes temáticas son analizadas mediante un Sistema de Información Geográfica (SIG), obteniendo de esta manera las diferentes amenazas por deslizamiento consignadas en el PlanoAU-8-

(...)

1.7.8 Amenazas. Una vez conocido el concepto de amenaza, se establece que en general las amenazas naturales y antrópicas a las que se encuentra expuesta la ciudad de Manizales son: deslizamientos, inundaciones, sismos, erupciones volcánicas e incendios.

(...)

1.7.8.1.1 Amenaza Alta. Como zonas de alta amenaza se determinaron aquellas en las que existen deslizamientos activos (sin tener en cuenta el tipo), reptación y donde las condiciones geológicas son desfavorables para el terreno: pendientes superiores a los 25º depósitos recientes como de caída piroclástica, coluviales, aluviales y antrópicos(llenos), cultivos, asentamientos subnormales y la incidencia de los agentes detonantes de la inestabilidad. También se tuvieron en cuenta antecedentes erosivos de la zona, aunque en la actualidad no haya evidencia de los mismos.

Las zonas de alta amenaza se encuentran distribuidas en el casco urbano de Manizales así:

(...)

· En la Ladera Sur: Sectores de los barrios Estambul, Centenario, Buena Esperanza, Veinte de Julio, Marmato, El Nevado, Arrayanes, Guamal, Paraiso, **Persia**, Camilo Torres, Kennedy, Campín, Colombia, Prado, Sancancio, El Trébol, La Arboleda, Versalles, Cervantes, Betania y La Ladera de la Carretera Panamericana entre Guamal y Camilo Torres.

(...)"

1.7.9 Vulnerabilidad. Para la determinación de este aspecto en la ciudad de Manizales se tiene en cuenta la ubicación de la infraestructura (viviendas unifamiliares, edificios, colegios, hospitales, policía, bomberos etc.) con respecto al área de influencia de las diferentes amenazas identificadas, obteniéndose la siguiente tabla:

(...)

1.7.9.1.1 Vulnerabilidad Alta. En la Ladera Norte comprende sectores de los barrios La Quinta, La Linda, Sacatín, Corinto, CampoHermoso, Asis, La Avanzada, Galán, La Estrada, Sierra Morena, Villa Julia, Sinaí y la vía al Guamo; en la ladera Sur se ubica en sectores de los barrios Centenario, El Bosque, Estambul, El Carmen, Marmato, La Isla, El Nevado, Cervantes, **Persia**, Vivienda Popular, Campo Alegre, Ventiaderos, Camilo Torres, Pío XII, Ranchos del Cafetal, La Paz y Parte alta de la Playita.

1.7.9.1.2 Vulnerabilidad Moderada. Involucra zonas de los barrios La Linda, La Avanzada, Altos de Capri, Palonegro, Sinaí, Parte Baja del Caribe sobre la avenida Kevin Angel, Altos de Capri, Altos de Granada, Villa Café, Yarumales, Villa Luz, Minitas, remansos de la Sultana, Parte Alta de Lusitania, Camilo Torres, Cervantes, El Nevado, **Alto y Bajo Persia**, Veinte de Julio, El Carmen, Bosconia, Albania, Estambul, Panorama, Asturias, Quinta Hispania, La Francia, Morrogacho, vía a Arauca en el sector de Villa Pilar y la vía a Neira desde la intersección de ésta con la avenida Kevin Angel hasta la parte Norte de Corinto.

(...)

1.7.9.5 Riesgos. **El riesgo resulta de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad, el cual debe ser tenido en cuenta para las decisiones que el municipio debe tomar para su mitigación.** El riesgo fue determinado mediante la siguiente matriz para cada uno de los fenómenos naturales y antrópicos anteriormente analizados (Tabla1.10).

(...)

1.7.9.5.1.1 Riesgo Alto. Al Occidente en algunos sectores del barrio Sacatín y Ladera del Escarpe de Chipre; ladera Sur en sectores de los barrios Bosconia, Albania, El Rocío, Veinte de Julio, bajo Andés, bajo Cervantes y el camino viejo a Villamaría; en la ladera Sur oriental zonas de los **barrios Persia**, alto Castilla, Ventiaderos, La Paz, Los Sauces, El Aguacate, El Zafiro, Vivienda Popular, La Playita y El Chachafruto; en la ladera Nororiental incluye sectores de los barrios Villa Luz, El Caribe, San Cayetano, la vía al Guamo y las zonas perimetrales de los barrios La Cumbre y La Sultana y por último en la ladera Norte sectores de los barrios Asís, Jazmín, La Avanzada, San

Ignacio, Galán, Sierra Morena, Villa Julia, Lusitania, bajo Corintio, parte baja del Solferino, La Linda y la vía a Arauca-La Linda.(PlanoAU-16-1).

Específicamente estos sectores de Alto Riesgo se caracterizan por:

(...)

Comuna 10.

(...)

**Sector del Barrio Persia.*

-Bajo Persia. Localizado entre la Ruta 30 (Vía del Ferrocarril) y el alto Persia, compuesto por la Formación Casabianca y algunos sitios puntuales con depósitos de caída piroclástica, pendientes entre 20-30 grados; en este sector se presenta una serie de deslizamientos de tipo traslacional en la parte alta del bajo Persia provocando la reubicación de 5 viviendas, debido al manejo inadecuado de aguas superficiales.

-Alto Persia. Localizado entre los barrios el Prado y Jabonerías Hada conformado por materiales de la Formación Casabianca y depósitos de caída piroclástica con pendientes entre los 20-30 grados; a raíz de la ola invernal del año 1.999 se presentó un deslizamiento de tipo traslacional afectando una serie de viviendas que tuvieron que ser evacuadas" -rft.

➤ Acuerdo No 508 del 4 de octubre de 2001, por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales, al establecer los asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo urbano por deslizamiento, incluyó tanto la parte alta como baja del Barrio Persia, al paso que señala como tratamiento de intervención la reubicación tanto de la ladera parte alta como baja (art 21) .

➤ Acuerdo No 663 del 13 de septiembre de 2007, por medio del cual se adoptó la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales, el cual se encontraba vigente para la época de los hechos.

En este documento, se observa lo siguiente: i) Al fijar los asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo por deslizamiento, incluye tanto la parte alta como baja del Barrio Persia, al paso que señala el tratamiento de intervención para dichas zonas(Art 13 y 120); ii) En el plan integral de vivienda, por delimitación de las zonas de riesgo se incluye dentro de los procesos de rehabilitación y reubicación al Barrio Persia Alto y Bajo (Art 111).

➤ **Testimonios:** Los señores Luis Felipe Castaño Granada y Esteban Díaz Osorio, en las declaraciones rendidas, señalaron:

LUIS FELIPE CASTAÑO GRANADA: i) Es ingeniero civil y especialista en gerencia de proyectos. Labora como Director de Redes en Aguas de Manizales y trabaja en la entidad desde julio del año 2014; ii) En el sector del Bajo Persia se encuentra una vertiente que se denomina San Luis, esa vertiente desciende de la parte alta donde se ubica Jabonerías Hada, ese día se presentaron varios deslizamientos de la parte alta, que terminaron obstruyendo un box culvert que se encontraba en la parte baja

del barrio Bajo Persia, con el taponamiento se produjo un desplazamiento de lodo. El box culvert se construyó con el objeto de darle manejo a las aguas lluvias de la parte alta de la ladera; iii) Recuerda que según descripción del POT, la ladera estaba definida como de riesgo alto o moderado por deslizamiento.

ESTEBAN DIAZ OSORIO: i) Es ingeniero civil, especialista en vías y transporte. Actualmente es Jefe de la Unidad Técnica de Vivienda de la Gobernación de Caldas; ii) Para el 19 de abril de 2017, se desempeñaba como Profesional Universitario de la Unidad de Gestión de Riesgo de la Alcaldía de Manizales, en razón a sus funciones conoció del evento ocurrido en el barrio Bajo Persia, allí actuó como primer respondiente, llegó al sitio entre la 1:30 y 2:00 a.m., para ese momento el Cuerpo Oficial de Bomberos ya tenía acordonada la zona. Donde se presentó el deslizamiento es una zona con pendiente; allí no se ubicaban viviendas, sin embargo se habían afectado unas casas hacia la parte de abajo; detrás de las viviendas existían unas obras de tratamiento geotécnico, allí cree estar seguro, existían unas obras de canales de aguas; iii) Conforme al POT vigente para la fecha de los hechos, se tenían establecidos dos criterios para procesos de reubicación, uno relacionado con la determinación si la zona era de riesgo mitigable y otro si el riesgo no era mitigable; la forma de establecer ello, es a través de estudios de detalle. No conoció que, para este caso, existiera previamente estudios de dicha naturaleza. En este caso, la zona tenía riesgo por deslizamiento y por inundación al encontrarse cerca de una cuenca.

ADRIANA MARÍA MARULANDA TRUJILLO: i) En el 2012 interpuso una acción popular a través de la Personería de Manizales porque durante toda la vida los habitantes de la Ruta 30 pagaron el servicio de alcantarillado sin tener uno adecuado; cada vivienda había construido de manera rudimentaria el alcantarillado, de tal manera que se pasaban los tubos por debajo de las casas hasta conectar a una tubería que vertía las aguas de cañería a la quebrada. Además, porque la ladera de Jabonerías Hada presentaba grietas, lo cual generaba un riesgo para las viviendas y sus habitantes. El fallo de la acción popular le ordenó tanto a Aguas de Manizales como al Municipio realizar unas obras para mitigar el riesgo; ii) En abril de 2017, se derrumbó parte de la ladera, se tapó la quebrada y luego ella destruyó las viviendas. Esto sucedió porque las autoridades desataron la orden judicial; iii) Después de la afectación del 2017, se hicieron unas obras, hicieron unas canaletas, pero ya se había causado el daño; iv) Sus vecinos el día 19 de abril de 2017, vieron destruidas sus viviendas y todos sus enseres; vi) El Municipio luego de la tragedia, les proporcionó a las familias afectadas un subsidio como de 2 o 3 meses para arrendamiento, la Cruz Roja les dio mercado, también les proporcionaron unos enseres de cocina; vii) Sabe que el Municipio de Manizales les ha entregado viviendas a algunos de los demandantes.

De esta manera, resulta demostrado que: i) En el sector donde hoy se encuentra ubicado el barrio Bajo Persia, se ha dado un proceso de asentamiento humano, el cual se ha extendido a zonas que presentan procesos erosivos y representan condiciones adversas para la urbanización, ello con una conducta permisiva por parte de las autoridades municipales pues no se demostró la imposición de sanciones urbanísticas en dicho asentamiento; ii) Para el Despacho es claro que tanto

en el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2001- Acuerdo 508 de 2001-, como en el vigente para la época de los hechos – Acuerdo No 663 de 2007- tanto la parte alta y baja del Barrio Persia, fue definida como un asentamiento humano ubicado en zona de riesgo por deslizamiento, razón por la cual se incluyó en la zona de delimitación de riesgo y dentro del plan integral de vivienda, para los procesos de rehabilitación y reubicación; iii) El Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Manizales, en fallo de primera instancia y el Tribunal Administrativo de Caldas, en decisión de segunda instancia previo al deslizamiento ocurrido el 19 de abril de 2017, habían amparado dentro de la acción popular radicada con el No 17-001-33-31-007-2012-00067-00, los derechos colectivos a la prestación eficiente de los servicios públicos, al goce de un ambiente sano y a la seguridad y salubridad pública, ordenando como consecuencia de ello, entre otras cosas que, de manera coordinada el Municipio de Manizales y Aguas de Manizales S.A. E.S.P. efectuaran un estudio detallado de la problemática del Bajo Persia – Ruta 30- respecto al manejo de vertimientos de aguas residuales; igualmente que el Municipio de Manizales realizara un monitoreo permanente y constante de la ladera del Bajo Persia a efectos de detectar cualquier alteración del terreno que pusiera en riesgo a los moradores, con el propósito de tomar las medidas preventivas que se ameritaran ante algún signo de inestabilidad; así mismo, se ordenó al Municipio de Manizales estructurar en un tiempo de 18 meses, un plan de vivienda para la reubicación de los moradores de la ladera del Bajo Persia que se encontraran en amenaza de riesgo de acuerdo con el POT.

Ahora bien, en cuanto a las actividades de intervención ejecutadas en el sector del Barrio Persia de la ciudad de Manizales, con anterioridad al deslizamiento ocurrido el 19 de abril de 2017, se tiene:

➤ Convenios Interadministrativos celebrados entre el Municipio de Manizales y Corpocaldas, en donde se fijaron los objetos contractuales de la siguiente manera /Exp Dig – Índice 00021 – Archivo 11 - Págs 188 a 268/: i) Convenio No 1306120551 del 27 de mayo de 2013, “...aunar esfuerzos técnicos, administrativos, financieros y de gestión para la construcción de obras de emergencia de estabilidad de taludes, manejo de aguas y/o corrección de cauces en el área urbana y rural del Municipio de Manizales por el sistema de monto agotable”; ii) Convenio No 1306270614 del 18 de junio de 2013, “...aunar esfuerzos técnicos, administrativos, financieros para optimizar las acciones en materia de gestión del riesgo en el Municipio de Manizales”; iii) Convenio No 1306130564 del 24 de mayo de 2013 “... aunar esfuerzos técnicos, administrativos, financieros y de gestión con el fin de adelantar un programa de mantenimiento y socialización para la protección de las laderas en el área urbana de la Ciudad de Manizales – Guardianas de la Ladera”; iv) Convenio No 1407280302 del 28 de julio de 2014 “AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS, ECONÓMICOS Y DE GESTIÓN CON EL FIN DE ADELANTAR UN PROGRAMA DE MANTENIMIENTO Y SOCIALIZACIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LAS LADERAS EN EL ÁREA URBANA DE LA CIUDAD DE MANIZALES – GUARDIANAS DE LA LADERA”; v) Convenio No 1408220432 del 22 de agosto de 2014 “AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS, ECONÓMICOS Y DE GESTIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIDAD DE TALUDES Y MANEJO DE AGUAS EN EL MUNICIPIO DE

MANIZALES; vi) Convenio No 1502100072 del 10 de febrero de 2015 "...AUNAR ESFUERZOS PARA EL MANTENIMIENTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIDAD EN LA CIUDAD DE MANIZALES." vi) Convenio No 1502100073 del 10 de febrero de 2015, "...AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS, ECONÓMICOS Y DE GESTIÓN CON EL FIN DE ADELANTAR UN PROGRAMA DE MANTENIMIENTO Y SOCIALIZACIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LAS LADERAS EN EL ÁREA URBANA DE LA CIUDAD DE MANIZALES – GUARDIANAS DE LA LADERA"; vii) Convenio No 1506240486 del 24 de junio de 2015, "...AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS, ECONÓMICOS Y DE GESTIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIDAD DE TALUDES Y MANEJO DE AGUAS EN EL MUNICIPIO DE MANIZALES CON EL FIN DE DAR CUMPLIMIENTO A ÓRDENES JUDICIALES Y ATENDER OTROS SITIOS ESPECÍFICOS DEFINIDOS". En este convenio, se incluyó de manera específica el Barrio Bajo Persia, de manera concreta la "CARRERA 30 # 50-41 y LADERA HACIA LA RUTA 30"; viii) Convenio 022-2016 del 03 de marzo de 2016 "...Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, económicos y de gestión con el fin de adelantar un programa de mantenimiento y socialización para la protección de las laderas en el área urbana de la ciudad de Manizales – Guardianas de la Ladera" y ix) Convenio No 1703170207 del 2017 "...AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS, ECONÓMICOS Y DE GESTIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIDAD DE TALUDES Y MANEJO DE AGUAS EN EL AREA URBANA Y RURAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES CON EL FIN DE DAR CUMPLIMIENTO A ORDENES JUDICIALES Y ATENDER OTROS SITIOS ESPECÍFICOS DEFINIDOS, POR EL SISTEMA DE MONTO AGOTABLE." En el referido convenio, se incluyó el sector del Barrio Persia, con el fin de ejecutar la segunda etapa de las obras de estabilidad de taludes y manejo de aguas lluvias en la calle 49 No 31-84 y calle 49I No 31-03.

➤ Actas de comité de verificación al cumplimiento de las sentencias proferidas por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión y del Circuito de Manizales y por el Tribunal Administrativo de Caldas dentro de la acción popular radicada con el No 17-001-33-31-007-2012-00067-00, en donde se registró /Exp Dig Exp Dig – Índice 00021 – Archivo 09 - Págs 103 a 132 /: i) Acta del 02 de marzo de 2015 "... Doctor JORGE ANDRÉS BERNAL SÁNCHEZ Director de la Unidad de Gestión del Riesgo, manifiesta: "Hemos estado realizado el monitoreo y a la fecha no se evidencian signos de inestabilidad, haremos otra visita a fin de identificar el punto específico". Su intervención se remite a la grabación."; ii) Acta del 13 de abril de 2015 "...El doctor JORGE EDUARDO CEBALLOS RÍOS, Delegado de la Secretaría Jurídica Municipal manifiesta: "Es un compromiso y obligación acatar la orden judicial en este caso el municipio tendrá disposición en los predios en convenio con la Caja de la Vivienda Popular. Tengo conocimiento del convenio. Quería preguntar si estas fichas de estas familias a las cuales se les ha diagnosticadas ubicadas en zonas de alto riesgo ya fueron remitidas a la caja de la vivienda para lo pertinente". Su intervención se remite a la grabación. "Doctor JORGE ANDRES BERNAL SANCHEZ Director de la Unidad de Gestión del Riesgo, manifiesta: "Si la Caja de la vivienda ya tiene conocimiento de las familias catalogadas como en zona de alto riesgo.". Su intervención se remite a la grabación." (...) Doctor JORGE ANDRES BERNAL SANCHEZ Director de la Unidad de Gestión del Riesgo, manifiesta: "Dando aclaración, la

zona como tal se encuentra en una zona de alto riesgo, ya que todas estas viviendas fueron construidas en la faja de protección de la quebrada, se está contemplando la posibilidad del mejoramiento del entorno para no acudir a la reubicación". Su intervención se remite a la grabación."; iii) Acta del 11 de mayo de 2015 "...El doctor JOSÉ HUMBERTO CAÑÓN PADILLA, Delegado de la Caja de la Vivienda Popular, manifiesta: "Desafortunadamente no contamos con el delegado de la UGR con el fin de acordar la reubicación de las familias definidas que tiene su ubicación en la ladera de alto riesgo, es necesario precisar los cupos disponibles de las viviendas de interés social para lo cual se cuenta con 200 cupos, para que puedan acceder a la vivienda gratis". Su intervención se remite a la grabación."; iv) Acta del 10 de agosto de 2015 "Doctor JORGE ANDRES BERNAL SANCHEZ, Delegado de la Unidad de Gestión del Riesgo (UGR). Manifiesta "que se han realizado inspecciones y no se han observado situaciones de riesgo ni ha sido necesario tomar medidas". Su intervención se remite a la grabación." (...) "Doctor JOSÉ HUMBERTO CAÑÓN PADILLA, Apoderado de la Caja de la Vivienda Popular de Manizales, Socializa los programas de vivienda del Gobierno Nacional y manifiesta que la Urgencia son esas 14 familias, se van a llevar a cabo los programas en beneficio de estas familias."; v) Acta del 02 de diciembre de 2015 "Doctor JOSÉ HUMBERTO CAÑÓN PADILLA, Apoderado de la Caja de la Vivienda Popular de Manizales, manifiesta: "La información que suministra la Dra. Liliana Chica, Trabajadora Social, estas familias de la ruta 30, no quedaron incorporadas dentro del censo de las 100 mil viviendas gratis, puesto que este censo se hizo en diciembre de 2014, y el reporte se cerró en el mes de diciembre de 2013, por lo tanto se está a la espera de una nueva postulación por el gobierno nacional para contribuir a la solución de vivienda de este sector, la caja no dispone de programas ni del presupuesto para contribuir a la solución de la problemática de vivienda de estas familias. Reitero que la Caja no tiene estructurado el plan de viviendas para estas familias. Doctor JORGE ANDRES BERNAL SÁNCHEZ: manifiesta: "En los monitoreos no se han realizado no se han evidenciado fallas en la ladera o movimientos que generen riesgo para los pobladores de sector, sin embargo, estamos atentos haciendo los monitores y de llegarse a presente cualquier situación tomaremos las acciones pertinentes". Su intervención se remite a la grabación."; vi) Acta del 27 de abril de 2016 "Doctor JHON ELBER RIOS PARRA, Delegado de la Unidad de Gestión del Riesgo, manifiesta: "Actualmente se han realizado los monitoreos según el fallo y no se han presentado anomalías, actualmente se está llevando una obra (pantalla) en la última casa hacia el barrio Camilo Torres, en convenio con Corpocaldas y el Municipio de Manizales ... Dejando constancia que en una semana se allegará al comité el informe de la obra de la pantalla en el sector y los monitoreos ... ". Su intervención se remite a la grabación."; vii) Acta del 23 de agosto de 2016, "Se deja constancia que se aporta documento UGR 820 de 06 de Mayo de 2016 por parte de la Unidad de Gestión del Riesgo en cumplimiento de lo ordenado en el pacto de cumplimiento de la acción popular para ser remitido al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito lo relacionado a los monitoreos en la Zona suscrito por el Director Técnico de la Unidad de Gestión del Riesgo en oficio de 06 de mayo de 2016. Solicitara el Informe del muro de contención en los términos señalados en el informe."; viii) Acta del 22 de mayo de 2017, "La Unidad de Gestión del Riesgo indica que procederá a elaborar un nuevo estudio técnico, necesario dada la situación de emergencia presentada en la ciudad el día 19 de abril de 2017."; ix) Acta del 18 de julio de 2017, "La Unidad de Gestión de Riesgo había adquirido el compromiso de enviar a la Personería de Manizales el informe de las actuaciones realizadas con anterioridad al 19 de abril del presente año. Sin

embargo la UGR incumple el mencionado compromiso, pues no anexa los mencionados documentos ni comparece al comité de verificación.”

➤ Documento denominado “INFORME TÉCNICO DEMANDA BARRIO PERSIA”, en el que se consignó /Exp Dig – Índice 00021 – Archivo 09 - Págs 148 a 155 /:

“Atendiendo demanda por reparación directa con radicado N° 2019-00132, Aguas de Manizales S.A E.S.P informa que la empresa dio Cumplimiento de fallo de Acción Popular radicada con el número 17-001-33-31-007-2012-00067-00 de 2014 interpuesta por la señora Adriana María Marulanda y Otros a la Empresa AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. en donde se ordenaba realizar las obras necesarias para arreglar de manera definitiva la red de alcantarillado que pasa por las viviendas ubicadas en la Ruta 30 con Calle 50 sector Bajo Persia, mediante contrato de obra No. 2015-0126 celebrado entre AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. y el Contratista OJGR INGENIEROS S.A.S, con el cual se realizaron las obras de optimización de la red de alcantarillado de las viviendas con la cual se ejecutaron las siguientes actividades en las fechas comprendidas entre 19/05/2015 a 24/07/2015:

- *Instalación de Tubería de 6” 68.9 mi*
- *Instalación de Tubería de 10” 74.64 mi*
- *Cámaras de Inspección: 2 Unidades - 3.34 mi*
- *Cajas domiciliaria: 31 Unidades*

(...)

Además se informa que las obras realizadas fueron supervisadas bajo el Contrato No. 2015-0124, y la Coordinación de AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. donde se veló que todas las actividades se realizaran y cumplieran con la normatividad vigente.

Es de anotar, que desde la fecha de entrega a la comunidad no se evidenciaron problemas de conducción de las aguas servidas de estas viviendas, tal como se demostró en cada una de las audiencias en que la Empresa Aguas de Manizales S.A E.S.P participó.

Así mismo, se informa que la red de Alcantarillado Construida tiene como descole el Box-Culvert que transporta las aguas que bajan desde Jabonerías Hada en el sector conocido como San Luis y pasa por el lado de las viviendas como se muestra en la figura No. 1. Es de resaltar que esta estructura no hace parte del inventario de obras de saneamiento administradas por la Empresa Aguas de Manizales S.A E.S.P.”

(...)

informa que las lluvias presentadas los días 18 y 19 de abril del año en curso, fueron fenómenos climáticos extremos, los cuales superaron los periodos de retorno con los cuales se diseñan las redes de alcantarillado según la normativa RAS 2000, sin embargo, el evento ocurrido en las viviendas ubicadas en este sector no fue a causa de la capacidad de la tubería de alcantarillado instalada por AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P., sino, por el taponamiento del Box Culvert con la empalizada que se presentó en el cauce existente en la zona, , lo que conllevó a que la red interna de alcantarillado en servidumbre se presurizara y provocara vertimientos de aguas en las

rejillas de las viviendas. Cabe mencionar que dicho Box Culvert no es administrado por la Empresa.”

- Documento sin número, ni fecha suscrito por el Director de la UGR del Municipio de Manizales y el Subgerente Técnico de Aguas de Manizales, en el que se consignó /Exp Dig – Índice 00021 – Archivo 03 - Págs 49 a 52/:

3. DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL.

La empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P conforme a lo dispuesto en la sentencia, realizó un estudio donde se determinó el estado de los vertimientos en el sector de Eucaliptos y mediante informe técnico anexo al presente documento (13 folios) planteó tres (3) alternativas para dar solución al problema de vertimiento de aguas residuales, advirtiendo que algunas de estas viviendas no están en capacidad de conectarse a la red pública de alcantarillado en la medida que se encuentran por debajo de la cota de las mismas. De igual forma, manifiesta que cada usuario será responsable de conectarse a la red que construya la empresa Aguas de Manizales.

Analizados los tres escenarios y la alternativa planteada por el Municipio de Manizales en la cual se define la necesidad de reubicar 14 viviendas conforme al análisis y las condiciones de riesgo, se considera pertinente proyectar un nuevo trazado de la red, de acuerdo con las viviendas que van a quedar asentadas en el lugar.

No se debe construir ninguna infraestructura de alcantarillado hasta tanto no se reubiquen las viviendas, por cuanto al momento de las demoliciones se podrían ocasionar daños en la tubería instalada, ya que las tres alternativas involucran la totalidad de los usuarios.

(...)

5. ANÁLISIS Y CONDICIONES DE RIESGO.

*Con base en los resultados arrojados por los estudios llevados a cabo por la Universidad Nacional de Colombia -Sede Manizales en el marco del convenio interinstitucional celebrado con la Corporación Autónoma Regional de Caldas-CORPOCALDAS, en el cual realizó una revisión general, y teniendo en cuenta un número mayor de variables, de la zonificación de las áreas de susceptibilidad por deslizamiento en el área urbana de la ciudad, en los cuales se determinó que **parte de esta zona presenta una susceptibilidad media-moderada por deslizamiento, la Unidad de Gestión de Riesgo considera técnicamente razonable que las áreas a reubicar corresponderán a aquellas que se encuentran dentro de la faja forestal protectora de un cauce que converge a este sitio, así como también las viviendas ubicadas hacia el sector occidental donde la susceptibilidad por deslizamiento es más alta, de acuerdo a los estudios mencionados.***

En este orden de ideas, la zona que no sea objeto de reubicación requerirá la ejecución de obras de mitigación en las que se contemplaran la construcción de

zanjas colectoras en la ladera ubicada hacia la parte inmediatamente superior, complementadas con perfilados de taludes y una pantalla con anclajes pasivos en sitios puntuales.

Las obras se incluirán en el inventario para su ejecución en la vigencia 2015-2016.

6. PROCESO DE REUBICACIÓN.

Se realizó un censo de las familias que habitan el sector del Bajo Persia-Ruta 30, zona objeto de la presente Acción Popular, donde se pudo establecer la existencia de 17 construcciones y un total de 18 familias identificadas y 5 sin identificar por diferentes circunstancias. El número de familias a reubicar será de 14 (2 aún no identificadas), este censo será remitido a la Caja de la Vivienda Popular para que socialicen con estas familias las medidas que se adoptarán con ocasión del fallo así como también para que conozcan los proyectos de vivienda de interés social que tiene disponible esta entidad. (...)"

Acorde con lo anterior, resulta demostrado en el presente asunto: i) En el sector del Barrio Persia se habían ejecutado con anterioridad al evento del 19 de abril de 2017, **algunas obras civiles de estabilidad para la reducción del riesgo**, relacionadas básicamente con muro de contención y pantalla; ii) Durante algún tiempo, en cumplimiento al fallo de la acción popular referida en renglones precedentes, el Municipio realizó actividades de monitoreos y visitas a la ladera del Bajo Persia; iii) El Municipio de Manizales, como consecuencia de la acción popular ya referida, determinó que la zona presentaba una susceptibilidad media-moderada por deslizamiento, y que por ello la Unidad de Gestión de Riesgo consideró técnicamente razonable la reubicación de las viviendas ubicadas dentro de la faja forestal protectora del cauce existente, así como también las viviendas ubicadas hacia el sector occidental donde la susceptibilidad por deslizamiento es más alta; iv) Aguas de Manizales, ejecutó unas obras relacionadas con la optimización de la red de alcantarillado de las viviendas ubicadas en el Bajo Persia - Ruta 30-.

Pues bien, resultan suficientes las evidencias probatorias citadas de manera precedente para concluir que el Municipio de Manizales tenía identificado, como mínimo desde el POT del año 2001 –o sea desde 16 años atrás al momento del evento-, que el sector del Barrio Bajo Persia -Ruta 30-, era un asentamiento humano ubicado en una zona de riesgo por deslizamiento, con disposición de intervención a través de la reubicación. Además, conocía de acción judicial adelantada por integrantes de la comunidad en las que se daba cuenta del riesgo, las afectaciones, la vulnerabilidad de la zona por fenómenos de deslizamiento y las necesidades de reubicación.

De esta forma, para el Despacho la evidencia probatoria muestra que la amenaza era cierta, real y directa, dado el escenario antiguo de vulnerabilidad y riesgos factibles que amenazaban a un gran número de los habitantes del barrio Bajo Persia -Ruta 30-, sobre los cuales la entidad territorial hizo caso omiso al proceso mandatorio,

relacionado con la reubicación del asentamiento humano localizado en zona de alto riesgo por deslizamiento.

Ahora bien, el Municipio de Manizales sostuvo en el escrito de contestación de demanda que en el presente asunto se estructura el eximente de responsabilidad denominado fuerza mayor, en atención a que el daño reclamado por la parte actora tuvo como origen un hecho de la naturaleza imprevisible e irresistible, consistente en la fuerte y atípica lluvia que cayó el día de los hechos en la ciudad de Manizales.

En virtud de lo anterior, estima pertinente el Despacho hacer referencia al estudio jurisprudencial de la responsabilidad del Estado en los casos de ocurrencia de desastres naturales, toda vez que estos se consideran, en principio, como constitutivos de la fuerza mayor. En tal sentido, encontramos que el Consejo de Estado en providencia del 6 de noviembre de 2020, sostuvo¹⁸:

“... ”

Así, al estudiar la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños provenientes de la ocurrencia de fenómenos naturales¹⁹, tales como el desbordamiento de ríos y quebradas, deslizamientos de tierra, desprendimiento de rocas, inundaciones por lluvias, entre otros, ha deducido tal responsabilidad frente a la demostración de que las entidades demandadas incumplieron su deber de vigilancia y cuidado y se abstuvieron de adoptar las medidas de prevención requeridas para cada caso concreto, a pesar de haber tenido conocimiento previo de la posible ocurrencia del hecho natural.

En sentencia de 20 de septiembre de 2001, la Sección Tercera sostuvo:

Respecto de la previsibilidad de la avalancha, queda claro que durante las épocas de invierno, entre octubre y noviembre de cada año, los afluentes de la quebrada Negra se represaban con frecuencia y el riesgo de desbordamiento era permanente, (...). Así mismo, se encuentra probado que, en octubre de 1988, un mes antes de la avalancha, se presentó un desbordamiento y que la administración estaba enterada de la posibilidad de nuevos eventos de este tipo.

Por contraste los daños a la vida y la integridad de las personas eran evitables. Basta con observar las medidas tomadas antes del desbordamiento de la quebrada Negra ocurrida en marzo de 1989, (...). Para entonces se establecieron observadores permanentes en los sitios donde se conocía que la quebrada se represaba, para informar sobre la disminución del caudal, signo claro del mismo fenómeno. Se dotó a estos observadores de un sistema de comunicación y se acordó que la alarma se daría por sirenas y haciendo sonar

¹⁸ Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección A.; Consejera Ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN; providencia del 6 de noviembre de 2020; proceso radicado No 73001-23-31-000-2011-00114-01(44362); Demandante: EDILBERTO BATA ORTEGA Y OTROS y Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ.

¹⁹ Ver entre otras: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de febrero 26 de 1998, exp. 10846; 14 de mayo de 1998, exp. 12175; diciembre 11 de 1998, exp. 19009; 20 de septiembre de 2001, exp. 13732; septiembre 20 de 2007, exp. 16014; marzo 1 de 2011, exp. 18829; mayo 25 de 2011, exp. 21929 y agosto 22 de 2011, exp. 20107.

las campanas de la iglesia, además de que se establecieron previamente sitios de evacuación y refugio de la población.

No existe ningún medio de prueba en el proceso, que permita deducir que, en la avalancha de noviembre de 1988 fueron tomadas algunas de las medidas anteriores. (...) Luego para evitar los daños que aquí se reclaman no eran necesarias costosas obras de ingeniería, sino simples y económicas medidas de policía, tales como los vigías en los sitios donde se conocía suficientemente que la Quebrada Negra se represaba, un sistema de comunicación que notificara de un posible desbordamiento y un sistema de evacuación a sitios predeterminados; nada más. La ausencia de estas elementales precauciones dejó como resultado fatal la muerte de la señora Luz Stella Bustos de Collazos (...).

Lo anterior es suficiente para concluir que el daño causado... es imputable a la Nación, pues fue producto de un desastre natural frente al cual no se tomaron las medidas adecuadas para evitar el daño a la vida de las personas por los órganos competentes, a sabiendas del seguro desbordamiento de la Quebrada Negra²⁰.

De igual forma, el 22 de agosto de 2011²¹, el Consejo de Estado consideró:

19. En este orden de ideas, la falla del servicio imputable a la entidad territorial consiste en la omisión del mandato legal que exigió la reubicación de los habitantes de asentamientos subnormales en zonas apropiadas, seguras y controladas y, en la ausencia de acciones para prevenir desastres (anunciados) relacionados con inundaciones -canales, sumideros de aguas, alcantarillado- en el barrio "El Jardín" del municipio de Garzón, todo lo cual generó un riesgo para la integridad de sus habitantes y para la estabilidad de las viviendas, el cual desafortunadamente se concretó.

20. Así pues, el nexo de causalidad entre el daño probado y la falla del servicio y, por ende, la imputación al municipio de Garzón de los perjuicios ocasionados es evidente, puesto que, si la entidad territorial hubiera obrado a tiempo en cumplimiento de su obligación de prevención de desastres y, hubiera ordenado de manera oportuna la construcción del canal de aguas, muy posiblemente la muerte de Hernán Tovar Herrera no se habría producido en las condiciones en que ocurrió.

Si a efectos de enervar su responsabilidad la administración aduce que el desastre natural constituyó una fuerza mayor, deberá acreditar²² que aquél no podía ser previsto por ella y, aún en el evento de que sí pudiera ser anticipado, que era irresistible.

²⁰ Sentencia del 20 de septiembre de 2001, exp. 13732, C.P.

²¹ Exp. 20107.

²² De conformidad con lo establecido en el artículo 177 del C.P.C., respecto del *onus probandi*.

Dados los avances tecnológicos, muchos de los desastres naturales pueden ser pronosticados con antelación; por lo tanto, en relación con la característica de la imprevisibilidad de los fenómenos naturales, se señala que este elemento no se excluye con la simple posibilidad vaga o general de que el hecho pueda ocurrir, sino con la posibilidad concreta y real de que el mismo pudiera ser anticipado y también, que debe distinguirse entre el evento mismo y sus consecuencias, porque si bien el suceso como tal pudo ser imprevisible, los daños concretos que ese suceso cause, pueden no serlo. Por ejemplo, tratándose de los daños causados como consecuencia de un árbol derribado por una tormenta que no fue recogido de la vía ni señalado y contra el cual colisiona un vehículo, la tormenta y el derrumbamiento del árbol podían ser imprevisibles, pero la colisión del vehículo con el obstáculo no, en tal caso, la entidad a cuyo cargo se encuentra la vía no se exoneraría de responsabilidad, alegando la fuerza mayor²³.

En relación con la irresistibilidad, es importante precisar que esta se vincula con juicios de carácter técnico y económico, es decir, la valoración sobre la resistibilidad del suceso involucra una valoración de los avances de la técnica, pero también de los recursos de que deban disponerse para conjurar los eventos causantes del daño²⁴. La magnitud del desastre natural puede superar la capacidad técnica o económica del Estado para resistirlo, pero su previsibilidad impone la adopción de medidas para atenuar el daño, si no es posible en relación con los bienes, por lo menos sí frente a la vida y la integridad física de sus moradores, que como lo ha reiterado la Sala en otras oportunidades, con un adecuado sistema de alarmas, o siendo evacuados oportunamente de las zonas de riesgo, pueden ser protegidos”.

En cuanto al hecho de la intensidad de las lluvias que cayeron el día que ocurrió el deslizamiento en el Barrio Bajo Persia, encontramos el siguiente material probatorio:

➤ Acta No 3 – 2017 del 19 de abril de 2017, reunión extraordinaria del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres -CMGRD-, de la cual se destaca /Exp Dig – Índice 00021 - Archivo 011 – fls. 110 a 113/:

“(…)

2. AVANCE TEMPORADA INVERNAL:

Estaciones meteorológicas:

²³ Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, 24 de febrero de 2005, expediente 14335, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

²⁴ Sobre este tema, JORDANO FRAGA, JESÚS. En *La reparación de los daños catastróficos*. Madrid, Marcial Pons, 2000, trae la siguiente conclusión: “Es evidente que ese juicio técnico encierra una decisión político-social de costes (esto es, la determinación cuantitativa de las inversiones asumibles por la sociedad en la evitación de riesgos). El componente técnico debe ser el predominante en la fijación de estos estándares. Y el criterio económico-racional; porque si técnicamente casi todos los riesgos naturales son evitables hoy; económicamente no siempre será racional la absoluta cobertura técnica...Debe observarse que cabe trazar una doble línea: 1) la de efectividad (el standard técnico requerible efectivamente a las obras públicas) en previsión de riesgos y que todas las obras públicas deben efectivamente cumplir; este sería el nivel exigido de estándar de seguridad; 2) la de razonabilidad (asumiendo que la disponibilidad presupuestaria no permite actualmente alcanzar el estándar óptimo de seguridad), pero determinando no el nivel permisible de estándar de seguridad sino la frontera de la institución de la responsabilidad”.

Según el Informe "ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN DE LOS EVENTOS DE LLUVIA PRESENTADOS LOS DÍAS 18 Y 19 DE ABRIL DE 2017 EN LA CIUDAD DE MANIZALES; realizado por el Instituto de Estudios Ambientales –IDEA- de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, se tiene que el día 18 de abril, 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). Asimismo, 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. Palagrande-Ruta 30, Yarumos y Q. El Guamo-Lavadero Los Puentes), con magnitudes en milímetros de 156.2, 145.5, 143.4 1012 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 este al valor histórico de 140 mm/h obtenido en octubre 27 de 2010 en la estación Ingeominas (sector occidente).

Deslizamientos:

Hasta el momento, dentro de los sitios afectados en el municipio se reporta deslizamientos en los barrios Persia, Aranjuez González, San Ignacio, Los Cedros, Camilo Torres, Villa Carmenza, Alcázares (Hospital Santa Sofía) y Siena Morena.

Consolidado afectaciones y emergencias por lluvias en Manizales 19 de abril:

Se presenta el balance de las afectaciones que hasta la fecha (19 de abril) se han presentado en Manizales producto de la presente temporada Invernal:

- Personas fallecidas: 14
- Vías afectadas por deslizamientos: 15
- Viviendas afectadas (colapsadas, con afectación parcial): 80
- Familias evacuadas preventivamente: 409
- Personas lesionadas: 23
- Personas desaparecidas: 9
- Barrios afectados: 16
- Sectores críticos (puntos): 7 urbanos y 1 rural
- Albergues activos con 600 personas: 2
- Servicios públicos suspendidos en zonas afectadas.

Nota: Otras en proceso de actualización (...)"

➤ Documento denominado consolidado afectaciones y emergencias por lluvias 19 de abril /Exp Dig – Índice 00021 - Archivo 011 – fls. 116 a 141/: En este documento se consignan los datos de la red de estaciones hidrometeorológicas del municipio de Manizales, con registros de lluvia diaria e indicadores de lluvia antecedente de 25

días. A continuación, se muestra la relación de la estación Quebrada Palogrande-Ruta30, que tiene incidencia en la zona del barrio Persia:

ESTACIONES		Quebrada Palogrande-Ruta30	
Propietarios		UN-MANIZALES	
Día		LL.d ²⁵	A25 ²⁶
S	1	0.6	275.0
D	2	0.8	248.6
L	3	0.0	247.4
M	4	0.0	217.6
M	5	0.0	144.4
J	6	0.0	141.4
V	7	0.0	136.6
S	8	0.6	131.0
D	9	26.0	140.4
L	10	0.8	140.8
M	11	7.2	137.6
M	12	4.4	135.0
J	13	2.2	107.0
V	14	20.8	123.2
S	15	0.2	123.4
D	16	5.2	124.4
L	17	9.0	129.4
M	18	37.6	147.4
M	19	143.6	288.0

➤ Documento denominado “ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN DE LOS EVENTOS DE LLUVIA PRESENTADOS LOS DÍAS 18 Y 19 DE ABRIL DE 2017 EN LA CIUDAD DE MANIZALES /Exp Dig – Índice 00021 - Archivo 011 – fls. 142 a 177/:

1. Datos registrados:

(...)

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) y en el cual, al alcanzar umbrales cercanos a los 200 mm acumulados se presenta una alta probabilidad de deslizamientos. Posterior al estudio basado en un histórico de deslizamientos de la ciudad, la OMPAD de Manizales, hoy UGR Manizales, adoptó una escala por rangos para determinar tres umbrales de alerta asociados a los niveles de lluvia acumulada así:

Alerta amarilla: 200 mm <=A25 <300mm

²⁵ Lluvia diaria

²⁶ Lluvia antecedente 25 días

Alerta naranja: $300 \text{ mm} \leq A_{25} < 400 \text{ mm}$

Alerta roja: $A_{25} \geq 400 \text{ mm}$

En efecto, el día 18 de abril, 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 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.

El día 19 de abril, recién pasada la medianoche (00:38) se inició un nuevo de lluvia que se prolongó en algunos sectores de la ciudad hasta las 06:35 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, Tarumos 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) (ver tabla 2).

(...)

2. Análisis espacial de las precipitaciones

El análisis de la información en forma espacializada para el 18 de Abril (Figura 1) 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 de abril (Figura 2) 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.

(...)

El siguiente mapa (Figura 2) corresponde al periodo comprendido entre las 0.00:00 y las 6:00:00 del día 19 de abril de 2017. **En 5 horas se aprecia el cambio súbito de los estados de alerta en los sectores críticos entre Persia y Malabar, de alerta amarilla a alerta roja.**

(...)"

➤ Decretos No 0291 y 0292 del 19 de abril de 2017, mediante el cual se declara la calamidad pública y la urgencia manifiesta en el Municipio de Manizales, ello en atención a que en la noche del 18 de abril de 2017, se presentaron fuertes e Intensas lluvias sobre el Municipio de Manizales, las que se prolongaron hasta las horas de la mañana del día 19, del mismo mes y año, y las cuales generaron una afectación representada en víctimas humanas, personas lesionadas, viviendas colapsadas y vías afectadas /Exp Dig – Índice 00021 - Archivo 011 – fls. 104 a 109 y 178 a 185/.

De igual manera los testigos Daniel Andrés Giraldo Ospina, Luis Felipe Castaño Granada, Esteban Díaz Osorio afirmaron en sus declaraciones de manera común lo siguiente: i) Los meses más lluviosos en la ciudad de Manizales corresponde a abril y mayo en la primera temporada y a octubre y noviembre en la segunda temporada; ii) En el Municipio de Manizales existe una red de estaciones hidrometeorológicas que miden los niveles de precipitación de las lluvias, así mismo en el Municipio se había adoptado como medida que cuando los niveles de lluvia llegaran a 200 mm, se emite una alerta amarilla, cuando se llegan a 300 mm. una alerta naranja, y cuando se llega a 400 mm una alerta roja; iii) El día 19 de abril de 2017, cayó en la ciudad de Manizales una lluvia excepcional, pues en un solo día llovió lo que debería llover en todo un mes, pero adicionalmente que ese volumen de agua cayó en un periodo corto de tiempo -4 o 5 horas-.

En el presente asunto, ha quedado demostrado que con anterioridad al deslizamiento ocurrido el 19 de abril de 2017, la administración conocía que los habitantes del Barrio Bajo Persia se encontraban ubicados en un asentamiento humano definido como de alto riesgo por deslizamiento -POT de 2001 y 2007-; los habitantes del sector habían solicitado previamente la adopción de medidas para prevenir el riesgo, incluso acudieron a actuaciones legales mediante la acción popular; en el lugar de los hechos y en donde se encontraban ubicadas las viviendas, la zona presentaba una susceptibilidad media-moderada por deslizamiento, y por ello la Unidad de Gestión de Riesgo había considerado técnicamente razonable la reubicación de las viviendas ubicadas de una parte, dentro de la faja forestal protectora del cauce existente, y de otra, las situadas hacia el sector occidental donde la susceptibilidad por deslizamiento era más alta. En ese sentido, el hecho resultaba resistible para el Municipio de Manizales, pues debió implementar una política administrativa para la reubicación, dado que son los municipios las entidades territoriales que ostentan la responsabilidad principal y directa en la prevención y atención del riesgo mediante los procesos de reubicación, orden de reubicación **que incluso estaba prevista en los POT vigentes** para el día de los hechos.

Ahora, si bien la lluvia pudo resultar imprevisible en su magnitud lo cual está plenamente probado y no discute el Juzgado, el Municipio de Manizales sí tenía la capacidad de prever la ocurrencia del deslizamiento y la inundación en la zona, en atención a la vulnerabilidad de la ladera por sus condiciones de alta pendiente, la configuración de sus suelos, la ubicación de las casas dentro de la faja forestal protectora del cauce y la permisibilidad en la construcción de viviendas con deficiencias estructurales; más aún si se tiene en cuenta que, la mayoría de los testigos técnicos que rindieron declaración en el presente caso, coincidieron en

afirmar que las lluvias fueron un factor detonante para el deslizamiento, lo cual implica que no se trató de un hecho único y determinante. Lo que sí era previsible para el municipio era la alta susceptibilidad del deslizamiento de la ladera precisamente por sus características descritas, a tal punto que así lo previó desde el POT del año 2001.

De manera que lo explicado en los párrafos anteriores, desvirtúa la fuerza mayor alegada por las demandadas.

Estas circunstancias le permiten al Despacho concluir que, se concreta la falla del servicio imputable a la entidad territorial consiste en la omisión del mandato legal que exigía la reubicación de los habitantes de asentamientos subnormales en zonas apropiadas, seguras y controladas y, en las que las obras de contención o de estabilización no resultaban eficaces y procedentes frente a la efectividad y los costos, todo lo cual generó un riesgo para la integridad y para la estabilidad de las viviendas, el cual desafortunadamente se concretó en las afectaciones de las viviendas y enseres de los demandantes.

Así pues, el nexo de causalidad entre el daño probado y la falla del servicio y, por ende, la imputación al municipio de Manizales de los perjuicios ocasionados es evidente, puesto que, si la entidad territorial hubiera dado cumplimiento a su obligación de prevenir desastres, hubiera: 1) dado cumplimiento a las órdenes judiciales, 2) ordenado de manera oportuna la reubicación de los habitantes de la zona tal como se indicaba en el POT, no se hubiera configurado el daño, en las condiciones en las que ocurrió. Lo anterior, sirve para señalar que el incumplimiento obligacional generador del daño, sólo es atribuible a dicho ente territorial, con lo cual además se descarta la imputación de responsabilidad a AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P, quien claramente no tiene la función de llevar a cabo procesos de reubicación de los asentamientos humanos, además porque demostró que el deslizamiento y la inundación en las viviendas no tuvo origen en la prestación del servicio público de alcantarillado que legalmente tiene asignado.

Ahora bien, el Municipio de Manizales sostuvo que existió una exposición al riesgo por parte de los habitantes del Barrio Bajo Persia, al tomar la decisión de ubicar sus viviendas en un asentamiento irregular, desconociendo las normas urbanísticas; sin embargo, para el Despacho dicho argumento no es de recibo por las siguientes razones:

i) El derecho a una vivienda digna fue reconocido como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. De igual forma otros tratados internacionales de derechos humanos han reconocido el derecho a una vivienda y han sostenido que este implica el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte²⁷.

²⁷ Numeral 7 de la Observación General 4 del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

ii) Los asentamientos humanos subnormales están causados por una serie de factores interrelacionados, que incluyen el crecimiento de la población, la migración rural-urbana, la falta de vivienda asequible para la población pobre de las ciudades, la falta de políticas estatales eficientes (en especial en los ámbitos referentes a urbanismo, acceso a la tierra, uso de la tierra y gestión urbana), la vulnerabilidad económica y el trabajo mal remunerado, la discriminación o marginalización, y los desplazamientos causados por los conflictos. Es decir, que tales condiciones, llevan a las familias de bajos ingresos o víctimas del desplazamiento, que no se encuentran en posición de adquirir o alquilar una vivienda legal a **ocupar como única opción** predios de manera irregular, que generalmente se encuentran ubicados en la periferia o en zonas de alto riesgo por amenaza de inundación y deslizamiento.

iii) Se recuerda que la Ley 9 de 1989, estableció en los Municipios la obligación de realizar un inventario de aquellos asentamientos ubicados en zonas de alto riesgo, para con ello proceder a la reubicación de personas ubicadas en sitios proclives a deslizamientos o derrumbes. De igual manera, en virtud de la mencionada norma, la entidad territorial tiene la facultad de efectuar desalojos e incluso la demolición de las viviendas cuando se encuentre comprometida la seguridad de la población del lugar, recurriendo a la enajenación voluntaria o a la expropiación de considerarlo necesario.

iv) El asentamiento en el sector del Barrio Persia, se ha configurado en la ciudad de Manizales con una larga data, sin que se haya adelantado históricamente un control urbano por parte del ente territorial, es decir con una conducta permisiva por parte de las autoridades municipales, generado con ello una confianza legítima de permanecer en dicho asentamiento, y con la expectativa de ser reubicados al haberse establecido el sector en los planes de ordenamiento territorial, como zonas de riesgo alto por deslizamiento. Incluso se demostró que el Municipio no aplicó sanciones urbanísticas a quienes de forma irregular ocuparon la ladera.

v) El mismo Municipio de Manizales, desplegó un esfuerzo importante para demostrar en este proceso que, muchos de los demandantes, damnificados con el desastre del 19 de abril de 2017, hoy han sido reubicados y cuentan con una vivienda digna, en donde pueden vivir sin la zozobra de la ocurrencia de un evento que ponga en riesgo su existencia; conducta que debió ser desplegada con anterioridad para evitar el litigio que hoy se desatada por vía judicial.

3. PERJUICIOS:

Demostrada la responsabilidad del Estado a través del Municipio de Manizales en los términos anteriormente descritos, procede el Despacho a realizar el análisis de la procedencia de la liquidación de perjuicios solicitados en la demanda.

3.1. Perjuicios morales:

Se solicita indemnización de perjuicios morales para cada uno de los integrantes de los cinco grupos familiares demandantes, en virtud de la zozobra, temor, dolor y la preocupación al ver su vida en riesgo y ver sus enseres y viviendas destruidos, por los hechos ocurridos el 19 de abril de 2017.

Teniendo en cuenta el daño reclamado, resulta necesario citar lo que la jurisprudencia del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha reflexionado en torno al pago de perjuicios por la pérdida de cosas materiales:

“(…)

En este tema en particular, la Sala se remite a lo expuesto en la sentencia proferida por la Subsección “C” el 23 de mayo de 2012, en la que se decidió sobre la procedencia del reconocimiento de perjuicios morales por la destrucción de los enseres de propiedad de ciudadano como consecuencia de una inundación. En esa oportunidad, discurrió de la siguiente manera:

En relación con la procedencia del perjuicio moral en los eventos de pérdida de bienes inmuebles, la doctrina ha aceptado, sin lugar a dudas, su resarcimiento, en atención a que es viable que exista cierto grado de aflicción, desconsuelo o congoja por la destrucción, pérdida, detrimento o deterioro de cosas materiales; así lo ha expresado el tratadista Ramón Daniel Pizarro:

“...nada obsta a la existencia de intereses no patrimoniales, de afección, vinculados a bienes patrimoniales, cuya aminoración (por destrucción, pérdida o deterioro) puede generar un detrimento espiritual a su titular.

“En estos supuestos el daño moral requiere de una prueba más categórica, orientada a persuadir al juzgador sobre la existencia de un interés no patrimonial cierto, ligado a un bien patrimonial, conculcado por el ilícito, y de una minoración espiritual o que es consecuencia de esa situación...”²⁸

Asimismo, como antecedente relevante y de interés en la jurisprudencia colombiana, la Corte Suprema de Justicia en el renombrado caso Villaveces²⁹, por primera vez ordenó el resarcimiento del daño moral sufrido por el demandante con motivo de la destrucción del mausoleo en el que se encontraban los restos de su esposa, los cuales fueron depositados en una fosa común.

Igualmente, esta Corporación, en varias oportunidades, ha admitido la posibilidad de conceder indemnización por este concepto³⁰. En efecto, en sentencia del 5 de octubre de 1989, se indicó:

²⁸ Daniel Pizarro, Ramón. Daño Moral. Prevención. Reparación. Punición. El daño moral en las diversas ramas del Derecho. Editorial Hammurabi. Págs. 531 y 532.

²⁹ Corte Suprema de Justicia; Sala de casación civil; Sentencia del 22 de agosto de 1924; M.P. Tancredo Nannetti; Gaceta judicial T XXI. p. 82.

³⁰ Ver entre otras las siguientes sentencias: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 5 de octubre de 1989, expediente. 5320, MP. Gustavo de Greiff Restrepo, del 5 de junio de 2008, expediente 14.526, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, del 7 de junio de 2006, expediente AG 001, MP. Alier E. Hernández Enríquez, del 13 de abril de 2000, expediente. 11.892, MP. Ricardo Hoyos Duque y del 11 de Noviembre de 2009, expediente 17.119 MP. Mauricio Fajardo Gómez.

“Es cierto que dentro de los perjuicios indemnizables se comprenden los morales, entendiendo por éstos el dolor y la tristeza que el hecho dañoso ocasiona a quien sufre el daño, pero también aquí tanto la jurisprudencia como la doctrina están acordes en que tratándose de daño a las cosas ese dolor o tristeza debe tener envergadura suficiente como para justificarse su reparación y que en todo caso debe ser demostrado, pues no se presume.”³¹

Posteriormente, en términos similares, expresó:

“La afectación moral compensable pecuniariamente ha de ser tan especialmente intensa efectivamente tan apreciable, que no todo contratiempo o descalabro económico pueda ser, moralmente compensado. La calidad de la persona, su vinculación personal o sentimental hacia el bien perdido, la procedencia del mismo, su originalidad, la imposibilidad física de reemplazarlo o sustituirlo, son entre otros, factores a tomar en consideración cuando en casos como el presente se pretende una indemnización de perjuicios morales de pérdida, desmejora, destrucción de un bien material.”³²

De lo anterior, se puede establecer que en lo que se refiere al pago de perjuicios por la pérdida de cosas materiales, inicialmente, el juez de lo contencioso no aceptaba dicho reconocimiento, sin embargo, en circunstancias especiales y por razones de particular afecto, admitía esta posibilidad, pero se exigía un tratamiento especial para evitar rendirle culto a las personas que “se dejan poseer por las cosas”. Al respecto, se señaló:

“La pérdida de las cosas materiales, por si misma, no amerita su reconocimiento. Es posible que en circunstancias especiales, y por razones de particular afecto, se vivencie el dolor moral por la pérdida de los bienes materiales. Pero la materia necesita ser tratada con un especial enfoque cultural y filosófico para no rendirle culto a las personas que no poseen las cosas, sino que se dejan poseer por ellas.”³³

No obstante lo anterior, de manera paralela, la jurisprudencia aceptó la posibilidad de que la pérdida de los bienes materiales causara perjuicio moral, sin embargo, éste no se presumía y debía acreditarse en el proceso³⁴. Igualmente, exigía que la afectación moral fuera tan intensa y tan apreciable que no cualquier pérdida de un bien podía ser moralmente compensado. Es más, se debían estudiar varios factores para determinar si había lugar a su reconocimiento. Al respecto en la sentencia del 6 de agosto de 1993, se afirmó:

“Sin desconocer el impacto emocional que ese tipo de hecho dañoso genera en una persona, en el presente caso no hay lugar a su reconocimiento. La afectación moral compensable pecuniariamente ha de ser tan especialmente intensa efectivamente tan apreciable, que no todo contratiempo o descalabro económico

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 5 de octubre de 1989, expediente. 5320, MP. Gustavo de Greiff Restrepo.

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de agosto de 1993, expediente 8009. C.P. Daniel Suárez Hernández

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de abril de 1994, expediente 6828 C.P. Juan de Dios Montes Hernández.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 7 de abril de 1994, expediente 9367, C.P. Daniel Suárez Hernández.

*pueda ser, moralmente compensado. La calidad de la persona, su vinculación personal o sentimental hacia el bien perdido, la procedencia del mismo, su originalidad, la imposibilidad física de reemplazarlo o sustituirlo, son entre otros, factores a tomar en consideración cuando en casos como el presente se pretende una indemnización de perjuicios morales de pérdida, desmejora, destrucción de un bien material*³⁵.

Finalmente, la jurisprudencia ha decantado el asunto para llegar a aceptar que es posible indemnizar todo perjuicio moral, inclusive el derivado de la pérdida de bienes materiales, siempre y cuando existan pruebas en esta materia independientes a la mera titularidad del derecho. En efecto, se ha indicado:

*“...la Sala ha adoptado un criterio más amplio, para considerar que hay lugar a indemnizar todo perjuicio moral, sin importar su origen, inclusive el derivado de la pérdida de bienes materiales o el causado con el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, siempre que, como sucede en relación con cualquier clase de perjuicios, aquéllos sean demostrados en el proceso. Para que haya lugar a la reparación del perjuicio basta que el padecimiento sea fundado, sin que se requiera acreditar ningún requisito adicional. Corresponde al juez tasar discrecionalmente la cuantía de su reparación, teniendo en cuenta las condiciones particulares de la víctima y la gravedad objetiva de la lesión. La intensidad del daño es apreciable por sus manifestaciones externas; por esto se admite para su demostración cualquier tipo de prueba...”*³⁶.

Y en similares términos, se explicó:

*“Solicita la parte demandante que se reconozca perjuicios morales a favor de los demandantes en atención al ‘profundo dolor y trauma síquico que produce el hecho de ver destruirse su casa de habitación, la cual ha conseguido con el esfuerzo y el trabajo de toda su vida’. En cuanto atañe específicamente a la procedencia del daño moral por la pérdida de bienes, cabe precisar que esta Corporación ha encontrado posible su reconocimiento y así lo manifestó en sentencia del 5 de octubre de 1989: (...) En relación con la prueba de ese daño moral, ha recalado la Sala que: ‘... la especial naturaleza de este perjuicio implica su cabal demostración, sin que resulte suficiente para darlo por existente —y en consecuencia, para considerarlo indemnizable— con probar la titularidad del derecho y la antijurídica lesión del mismo imputable a una autoridad pública.’...”*³⁷

En esta línea de pensamiento, es preciso advertir que en la actualidad no existe obstáculo o razón alguna para no admitir la reparación del daño moral que podría

³⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de agosto de 1993, expediente 8009. C.P. Daniel Suárez Hernández.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2004, expediente AG-2002-00226. C.P. Ricardo Hoyos.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 10 de marzo de 2011, expediente 20.109. C.P. Hernán Andrade Rincón. En términos similares, se puede ver la sentencia del 11 de noviembre de 2009, expediente 17.119. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

causar la pérdida de un bien inmueble, claro está, siempre y cuando aquél esté debidamente fundamentado con pruebas que acrediten su existencia y magnitud, los que se encuentran reunidos en este evento, comoquiera que de los testimonios se desprende que la señora Sierra de Narváez se vio afectada emocionalmente por la pérdida de su vivienda y su establecimiento de comercio, del que derivaba su sustento y en el que además había invertido todos sus ahorros (...)

De acuerdo con lo anterior, no cabe duda que para un ser humano, perder su vivienda y el negocio del que obtenía sus ingresos, constituye una pérdida que trasciende lo meramente material o económico y afecta su esfera espiritual y emocional, pues hacía parte de su proyecto de vida y le reportaba tranquilidad y estabilidad tanto a quien sufrió el menoscabo como a su grupo familiar."

Bajo los criterios y parámetros señalados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, se procede a estudiar la prueba del perjuicio moral en cada uno de los grupos familiares:

- Primer grupo familiar (José Gilberto Soto Vásquez y Gloria Patricia Peñuela): Para el Despacho se encuentra demostrado el daño moral, por la aflicción que generó la pérdida de la vivienda que habitaban y los enseres que tenían, ello con fundamento en los interrogatorios parte surtidos dentro del proceso:

En el interrogatorio de parte la señora **Gloria Patricia Peñuela**, sostuvo que el 19 de abril de 2017 estaba acostada cuando escuchó mucho ruido, olía a hierba, al momento salió la vecina gritando que "nos estamos inundando", salieron de la vivienda, perdieron todas las cositas, eso fue muy duro, muy horrible.

Por su parte el señor **José Gilberto Soto Vásquez**, afirmó que el día de deslizamiento, comenzó a caer agua temprano en la noche y a eso de la 1:30 a.m., salió una joven vecina gritando "salgan que nos estamos inundando", inmediatamente salieron al patio y pudieron ver que el agua ya estaba a nivel de la casa, no tuvieron forma de sacar nada y les tocó salir corriendo hacia la calle. Agregando que, ya en horas de la mañana las autoridades no les permitieron ingresar a la vivienda y cuando lo pudieron hacer, observaron que ya no había nada, no pudieron rescatar ninguno de los enseres.

De esta manera, el Despacho reconocerá a favor de los señores **José Gilberto Soto Vásquez y Gloria Patricia Peñuela**, el equivalente a 80 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de ellos.

- Segundo grupo familiar (Alba Ruth Blandón Villa, Lina Marcela Quintero Blandón y Cristián Quintero Blandón): En criterio del Despacho se encuentra demostrado el daño moral, por la aflicción que generó la pérdida de la vivienda que habitaban y los enseres que tenían, ello con fundamento en el testimonio rendido por la señora MARÍA SOCORRO MONTOYA DE SAAVEDRA, quien sostuvo que con la pérdida de la vivienda y los enseres, les tocó salir a vivir en casas en arriendo,

que les ayudaban a pagar con subsidios y, que el hecho los afectó mucho emocionalmente.

De esta manera, el Despacho reconocerá a favor de los **Alba Ruth Blandón Villa, Lina Marcela Quintero Blandón y Cristián Quintero Blandón**, el equivalente a 80 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de ellos.

- **Tercer grupo familiar (Clara Rosa Villa de González, Diana María Blandón Villa y Valentina Blandón Villa):** Para el Despacho se encuentra demostrado el daño moral, por la aflicción que generó la pérdida de la vivienda que habitaban y los enseres que tenían, ello con fundamento en el testimonio rendido por el señor FABIO NELSON TORRES DÍAZ, el cual no obstante la tacha formulada por la apoderada de la Allianz Seguros, amerita su valoración a partir del principio de la sana crítica y libre apreciación de la prueba, pues la relación de noviazgo del testigo con la demandante Diana María Blandón, no afecta la credibilidad o imparcialidad de sus dichos, más aún si se tiene en cuenta que de acuerdo con su versión, acudió en las primeras horas del día, al sitio de la tragedia.

En su declaración el señor FABIO NELSON TORRES DÍAZ, al referirse a la aflicción del grupo familiar afirmó que, quedaron muy devastados porque lo perdieron todo en un segundo, quedaron en la calle, les tocó pagar arriendos.

De esta manera, el Despacho reconocerá a favor de los señores **Clara Rosa Villa de González, Diana María Blandón Villa y Valentina Blandón Villa**, el equivalente a 80 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de ellos.

- **Cuarto grupo familiar (Yheison Saúl Cardona Duque y Carolina Blandón Villa):** Respecto a este grupo familiar no se aportó ningún testimonio u otro medio de prueba que diera cuenta de la aflicción sufrida por el grupo familiar como consecuencia de la pérdida de la vivienda y los bienes muebles. De otra parte, del interrogatorio de parte absuelto por el señor **Yheison Saúl Cardona Duque**, tampoco existen elementos que permitan acreditar el padecimiento o congoja por la pérdida de los bienes materiales.

En tal sentido, se negará el reconocimiento del perjuicio reclamado.

- **Quinto grupo familiar (Nora Patricia Cardona González y Víctor Manuel Grajales Cardona):**

En cuanto a este grupo familiar no se aportó ningún testimonio u otro medio de prueba que diera cuenta de la aflicción sufrida por el grupo familiar como consecuencia de la pérdida de los bienes muebles.

Unido a lo anterior, se recuerda que la señora **Nora Patricia Cardona González**, no concurrió al proceso a resolver el interrogatorio de parte que fue decretado.

Así las cosas, el Despacho no encuentra fundamento alguno para reconocer dicho perjuicio; pues, aunque no existe duda de la destrucción de la vivienda habitada por los demandantes, pero no encuentra probanza alguna que demuestre una afectación profunda por la pérdida de los bienes materiales. En tal sentido, se negará el reconocimiento del perjuicio reclamado.

3.2. Perjuicios materiales:

En la demanda se reclama el reconocimiento y pago de los siguientes perjuicios materiales por cada uno de los grupos demandantes:

- Segundo grupo familiar (Alba Ruth Blandón Villa, Lina Marcela Quintero Blandón y Cristián Quintero Blandón):

Daño emergente: i) La suma de \$80.000.000 como consecuencia de la pérdida total de la vivienda del grupo familiar; ii) La suma de \$7.350.000 por concepto de los cánones de arrendamiento cancelados por este grupo familiar desde el momento en el cual el Municipio de Manizales dejó de otorgar el subsidio de vivienda y durante seis meses más; iii) La suma de \$15.130.000 resultante del avalúo de los bienes muebles destruidos que se encontraban en la vivienda del grupo familiar.

i) Daños sufridos por la vivienda: En el acta de revisión de predio No 0177, se indicó que la vivienda había sufrido una afectación total; sin embargo, no se reconocerá el perjuicio en atención a que ya existió una reparación del mismo, teniendo en cuenta que en el dictamen pericial se dio cuenta que el Municipio de Manizales transfirió la propiedad de un inmueble a título de subsidio de vivienda familiar mediante la Resolución No 0841 de 2022, ello como víctima del deslizamiento ocurrido el día 19 de abril de 2017. Hecho que no fue discutido por la parte actora y que se puede confirmar con el testimonio de la señora MARÍA DEL SOCORRO MONTOYA DE SAAVEDRA y en la página web oficial de la Alcaldía de Manizales³⁸.

ii) Cánones de arrendamiento: No se reconocerá este concepto, teniendo en cuenta que, si bien se aportó un contrato de arrendamiento suscrito entre la señora Alba Ruth Blandón y el señor Heriberto Antonio Gómez, no se allegaron los respectivos recibos de pago de cada uno de los cánones de arrendamiento. Unido al hecho que en el dictamen pericial el perito tampoco aportó elementos que dieran cuenta del pago de dicho concepto.

iii) Bienes muebles destruidos: No se reconocerá, toda vez, que no se logró demostrar la existencia de los bienes o enseres con sus características, marcas, modelos o vetustez y demás elementos que pudieran permitir un avalúo o establecer su precio. Debiendo señalarse que, el dictamen pericial elaborado, tampoco brinda elementos de credibilidad sobre la existencia y características de los bienes materiales.

³⁸ <https://manizales.gov.co/transparencia-y-acceso-informacion-publica/normatividad/resoluciones/>

- Tercer grupo familiar (Clara Rosa Villa de González, Diana María Blandón Villa y Valentina Blandón Villa):

Daño emergente: i) La suma de \$100.000.000 como consecuencia de la pérdida total de la vivienda del grupo familiar; ii) La suma de \$6.300.000 por concepto de los cánones de arrendamiento cancelados por este grupo familiar desde el momento en el cual el Municipio de Manizales dejó de otorgar el subsidio de vivienda y durante seis meses más; iii) La suma de \$16.330.000 resultante del avalúo de los bienes muebles destruidos que se encontraban en la vivienda del grupo familiar.

i) Daños sufridos por la vivienda: En el acta de revisión de predio No 01640, se indicó que la vivienda había sufrido una afectación total; sin embargo, no se reconocerá el perjuicio en atención a que ya existió una reparación del mismo, teniendo en cuenta que en el dictamen pericial se dio cuenta que el Municipio de Manizales transfirió la propiedad de un inmueble a título de subsidio de vivienda familiar mediante la Resolución No 0658 de 2022, ello como víctima del deslizamiento ocurrido el día 19 de abril de 2017. Hecho que no fue discutido por la parte actora y que se puede confirmar con el testimonio del señor FABIO NELSON TORRES DÍAZ y en la página web oficial de la Alcaldía de Manizales.³⁹

ii) Cánones de arrendamiento: No se reconocerá este concepto, teniendo en cuenta que no se aportó contrato de arrendamiento alguno suscrito por cualquiera de los integrantes del grupo familiar ni los respectivos recibos de pago de cada uno de los cánones de arrendamiento.

iii) Bienes muebles destruidos: No se reconocerá, toda vez, que no se logró demostrar la existencia de los bienes o enseres con sus características, marcas, modelos o vetustez y demás elementos que pudieran permitir un avalúo o establecer su precio. Debiendo señalarse que, el dictamen pericial elaborado, tampoco brinda elementos de credibilidad sobre la existencia y características de los bienes materiales.

- Cuarto grupo familiar (Yheison Saúl Cardona Duque y Carolina Blandón Villa):

Daño emergente: i) La suma de \$30.000.000 como consecuencia de la pérdida total de la vivienda del grupo familiar; ii) La suma de \$8.400.000 por concepto de los cánones de arrendamiento cancelados por este grupo familiar desde el momento en el cual el Municipio de Manizales dejó de otorgar el subsidio de vivienda y durante seis meses más; iii) La suma de \$9.730.000 resultante del avalúo de los bienes muebles destruidos que se encontraban en la vivienda del grupo familiar.

i) Daños sufridos por la vivienda: En el acta de revisión de predio No 01641, se indicó que la vivienda había sufrido una afectación total; sin embargo, no se reconocerá el perjuicio en atención a que se efectuó una reparación del mismo, teniendo en cuenta que en el dictamen pericial se dio cuenta que el Municipio de Manizales transfirió la propiedad de un inmueble a título de subsidio de vivienda familiar mediante la

³⁹ <https://manizales.gov.co/transparencia-y-acceso-informacion-publica/normatividad/resoluciones/>

Resolución No 0658 de 2022, ello como víctima del deslizamiento ocurrido el día 19 de abril de 2017. Hecho que no fue discutido por la parte actora y que se puede confirmar y en la página web oficial de la Alcaldía de Manizales⁴⁰.

ii) Cánones de arrendamiento: No se reconocerá este concepto, teniendo en cuenta que si bien se aportó un contrato de arrendamiento suscrito entre la señora Carolina Blandón Villa y el señor Esteban Duque Villa, no se allegaron los respectivos recibos de pago de cada uno de los cánones de arrendamiento.

iii) Bienes muebles destruidos: No se reconocerá, toda vez, que no se logró demostrar la existencia de los bienes o enseres con sus características, marcas, modelos o vetustez y demás elementos que pudieran permitir un avalúo o establecer su precio. Debiendo señalarse que, el dictamen pericial elaborado, tampoco brinda elementos de credibilidad sobre la existencia y características de los bienes materiales.

- Quinto grupo familiar (Nora Patricia Cardona González y Víctor Manuel Grajales Cardona):

Daño emergente – bienes muebles destruidos: No se reconocerá, toda vez, que no se logró demostrar la existencia de los bienes o enseres con sus características, marcas, modelos o vetustez y demás elementos que pudieran permitir un avalúo o establecer su precio. Debiendo señalarse que, el dictamen pericial elaborado, tampoco brinda elementos de credibilidad sobre la existencia y características de los bienes materiales.

- Primer grupo familiar (José Gilberto Soto Vásquez y Gloria Patricia Peñuela). Reclaman el reconocimiento y pago de los perjuicios materiales en las siguientes modalidades:

➤ **Lucro Cesante - Consolidad y Futuro -:** Por los cánones de arrendamiento de dejados de percibir como consecuencia de la destrucción total de los bajos del inmueble de propiedad de los demandantes.

En este punto, se debe indicar que no se allegó al proceso ningún documento que diera cuenta del arrendamiento del bien, tales como contrato de arrendamiento, recibos de pago u otros elementos; tampoco se aportó ninguna declaración testimonial procesal o extraprocesal que corroborara el arrendamiento y el canon del mismo.

Por otra parte, debe indicar el Despacho que se aparta del dictamen pericial allegado al proceso, teniendo en cuenta que tal y como lo aceptó el auxiliar de la justicia en la sustentación del dictamen, para la liquidación del perjuicio no tuvo en cuenta ningún documento, porque en esos grupos poblacionales no se tiene la costumbre de hacer contratos. Tampoco se evidencia que se haya realizado algún estudio de

⁴⁰ <https://manizales.gov.co/transparencia-y-acceso-informacion-publica/normatividad/resoluciones/>

mercado para establecer el costo del canon de arrendamiento de un inmueble en el sector donde se encontraba ubicada la vivienda de los demandantes y que tuvieran las mismas características.

La jurisprudencia ha establecido que la eficacia probatoria de un dictamen pericial depende de varios elementos, a saber:

(i) el perito informe de manera razonada lo que sepa de los hechos, según sus conocimientos especializados; (ii) el dictamen sea personal y contenga conceptos propios sobre las materias objeto de examen y no de otras personas, por autorizadas que sean, sin perjuicio de que pueda utilizar auxiliares o solicitar el concurso de otros técnicos, bajo su dirección y responsabilidad; (iii) el perito sea competente, es decir, un experto para el desempeño del cargo; (iv) no exista un motivo serio para dudar de su imparcialidad; (v) no se haya probado una objeción por error grave; (vi) el dictamen esté debidamente fundamentado y sus conclusiones sean claras, firmes y consecuencia de las razones expuestas; (vii) sus conclusiones sean conducentes en relación con el hecho a probar; (viii) se haya surtido la contradicción; (ix) no exista retracto del mismo por parte del perito; (x) otras pruebas no lo desvirtúen; (xi) sea claro, preciso y detallado, es decir, que dé cuenta de los exámenes, experimentos e investigaciones efectuadas⁴¹.

Así las cosas, en criterio del Despacho no se encuentran demostrados los elementos estructurantes del lucro cesante.

➤ **Daño emergente:** i) La suma de \$30.000.000 como consecuencia de los daños sufridos por la vivienda del grupo familiar; ii) La suma de \$1.800.000 por concepto de los cánones de arrendamiento cancelados por este grupo familiar desde el momento en el cual el Municipio de Manizales dejó de otorgar el subsidio de vivienda y durante seis meses más; iii) La suma de \$9.730.000 resultante del avalúo de los bienes muebles destruidos que se encontraban en la vivienda del grupo familiar.

i) Daños sufridos por la vivienda: En el acta de revisión del predio No 01646, se indicó que la vivienda había sufrido una afectación parcial. Sin embargo, no se allegaron al proceso pruebas que permitieran establecer con certeza la afectación real del inmueble, es decir, si los daños eran relacionados con su estructura y sus cimientos o simplemente se trató de afectaciones en pisos, paredes, puertas, ventanas y demás.

El dictamen pericial no tuvo la rigurosidad para establecer los daños sufridos en el inmueble, ni tampoco los valores reales invertidos en su recuperación o reparación, pues tal y como lo aceptó el perito en la sustentación, no obtuvo soportes de los arreglos, simplemente se sujetó a la información brindada por el demandante y con fundamento en ello, realizó una proyección de la reposición de la vivienda con las características que tenía la vivienda.

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de abril de 2007, exp. AG-250002325000200200025-02, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

ii) Cánones de arrendamiento: No se reconocerá este concepto, teniendo en cuenta que si bien se aportaron unos recibos en los que se registra el pago de un arrendamiento por parte de la señora Gloria Peñuela, allí no se describe la cosa objeto de arrendamiento, no se identifica ningún bien y tampoco se aporta copia del contrato de arrendamiento de bien inmueble alguno.

iii) Bienes muebles destruidos: No se reconocerá, toda vez, que no se logró demostrar la existencia de los bienes o enseres con sus características, marcas, modelos o vetustez y demás elementos que pudieran permitir un avalúo o establecer su precio. Debiendo señalarse que, el dictamen pericial elaborado, tampoco brinda elementos de credibilidad sobre la existencia y características de los bienes materiales.

RELACIÓN DE GARANTÍA ENTRE EL LLAMANTE - MUNICIPIO DE MANIZALES Y LA LLAMADA EN GARANTÍA – ALLIANZ SEGUROS S.A.:

El Municipio de Manizales que será condenado administrativa y patrimonialmente en esta instancia, formuló llamamiento en garantía en contra de la compañía ALLIANZ SEGUROS S.A con fundamento en la póliza 21984159 de 2016, con una vigencia entre el día 01 de octubre de 2016 al 27 de mayo de 2017, periodo en el cual se presentaron los hechos objeto del presente proceso -19 de abril de 2017-.

La póliza No póliza 21984159 de 2016, en las condiciones particulares, concretamente en las cláusulas contractuales señala que cubre los perjuicios que cause el asegurado con motivo de la responsabilidad civil extracontractual *“derivada de los perjuicios patrimoniales (daño emergente y lucro cesante) y/o extrapatrimoniales (daños morales, fisiológicos, a la salud y a la vida en relación), ocasionados en el desarrollo de las actividades propias del asegurado, de las complementarias a dichas actividades, de las especiales que desarrolle aún sin conexión directa con su función principal...”* .

No obstante lo anterior, en las condiciones generales del contrato de seguro en la sección segunda, se determinaron las exclusiones de la cobertura de la póliza señalándose lo siguiente:

“...
SECCION SEGUNDA - EXCLUSIONES

GENERALES

A. Salvo que esté expresamente contratada la cobertura, esta póliza excluye la pérdida y cualquier tipo de siniestro, daño, costo, o gasto de cualquier naturaleza éste fuese (sic), que haya sido causado directa o indirectamente por las siguientes causas:

...

*Fenómenos de la naturaleza tales como: terremoto, temblor, erupción volcánica, maremoto, tsunami, huracán, ciclón, tifón, tornado, tempestad, viento, desbordamiento y alza del nivel de aguas, inundación, lluvia, granizo, estancación, hundimiento del terreno, **deslizamiento***

de tierra, caída de rocas, aludes y demás fuerzas de la naturaleza. ...” – Destacado no es del texto-.

En este sentido, al encontrarse estructurada una exclusión convencional en la póliza, no existe la obligación contractual de la aseguradora ALLIANS SEGUROS S.A., de reembolsar lo que debe pagar el Municipio de Manizales en virtud de la condena impuesta en su contra, y por tal motivo se declarará probada la excepción denominada “Exclusiones de la póliza”

Acorde con lo referido no se procederá al estudio de la relación entre Allianz Seguros y Axa Colpatria Seguros S.A. en virtud del coaseguro que sustentó el llamamiento en garantía.

Finalmente, no se realizará ningún análisis de la relación entre Aguas de Manizales S.A. E.S.P y Allianz Seguros S.A., en virtud de la ausencia de responsabilidad de la entidad demandada.

D. COSTAS.

No habrá condena en costas, en vista de que prosperaron parcialmente las pretensiones de la demanda, atendiendo a lo preceptuado por el numeral 5º del artículo 365 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, EL JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES, administrando justicia en nombre de la república y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero. SE DECLARA PROBADAS LAS EXCEPCIONES denominadas “**Inexistencia del nexo causal y Falta de legitimación en la causa por pasiva**” formuladas por AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P..

Así mismo, SE DECLARA PROBADA LA EXCEPCIÓN denominada como “Exclusiones de la póliza” formulada por la llamada en garantía ALLIANZ SEGUROS S.A.

Segundo. SE DECLARA administrativa y patrimonialmente responsable a título de falla en el servicio al MUNICIPIO DE MANIZALES por el perjuicio sufrido con la destrucción de las viviendas y enseres de los señores **José Gilberto Soto Vásquez y Gloria Patricia Peñuela (primer grupo familiar); Alba Ruth Blandón Villa, Lina Marcela Quintero Blandón y Cristián Quintero Blandón (segundo grupo familiar) y Clara Rosa Villa de González, Diana María Blandón Villa y Valentina Blandón Villa (tercer grupo familiar)**, ocurrida el día 19 de abril de 2017, en el Barrio Persia de Manizales.

Tercero. SE CONDENA al MUNICIPIO DE MANIZALES a reconocer y pagar los

siguientes perjuicios:

Perjuicios morales:

Para **José Gilberto Soto Vásquez y Gloria Patricia Peñuela**, el equivalente a 80 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de ellos.

Para **Alba Ruth Blandón Villa, Lina Marcela Quintero Blandón y Cristián Quintero Blandón**, el equivalente a 80 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de ellos.

Clara Rosa Villa de González, Diana María Blandón Villa y Valentina Blandón Villa, el equivalente a 80 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de ellos.

Cuarto. SE NIEGAN las demás pretensiones de la demanda.

Quinto. El MUNICIPIO DE MANIZALES cumplirá la presente providencia en la forma y términos de los artículos 187, 192 y 195 del C.P.A.C.A.

Sexto. NO SE CONDENA EN COSTAS a la parte demandada -MUNICIPIO DE MANIZALES-, en favor de la parte demandante, en los términos indicados en la parte motiva.

Séptimo. A costa de la parte interesada, expídanse las copias auténticas que solicite de esta providencia, teniendo en cuenta la Secretaría los lineamientos del artículo 114 del C.G.P.

Octavo. EJECUTORIADA la presente providencia, por la **SECRETARÍA** se dará CUMPLIMIENTO a lo previsto en el inciso final de los artículos 192 y 203 del C.P.A.C.A.

Noveno. EJECUTORIADA esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere y **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático SAMAI.

Décimo. La presente sentencia se notificará en los términos señalados en el artículo 203 del CPACA.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

PATRICIA VARELA CIFUENTES

JUEZ

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>”