

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

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE: HANNIA JOHANA CASTAÑEDA
AVEDAÑO Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE NEIRA
DEPARTAMENTO DE CALDAS
CORPOCALDAS
EMPOCALDAS S.A ESP
LLAMADAS EN GARANTÍA: SEGUROS DEL ESTADO S.A.
ALLIANZ SEGUROS S.A.
AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.
ASEGURADORA SOLIDARIA DE
COLOMBIA ENTIDAD
COOPERATIVA
LIBERTY SEGUROS S.A.
PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE
SEGUROS
SBS SEGUROS COLOMBIA S.A.

RADICADO: 17-001-33-33-002-2019-00225-00

S. 142

Manizales, veintiséis (26) de junio del año dos mil veinticinco (2025)

Una vez concluidas las etapas previas a la decisión, este Despacho procede a emitir sentencia en el medio de control de **REPARACIÓN DIRECTA** interpuesto por **HANNIA JOHANA CASTAÑEDA AVEDAÑO Y OTROS** contra el **MUNICIPIO DE NEIRA, DEPARTAMENTO DE CALDAS, CORPOCALDAS** y vinculada **EMPOCALDAS S.A ESP**, en la que concurren como llamadas en garantía **SEGUROS DEL ESTADO S.A., ALLIANZ SEGUROS S.A., AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA, LIBERTY SEGUROS S.A.** hoy **HDI SEGUROS COLOMBIA S.A, PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS** y **SBS SEGUROS COLOMBIA S.A**, de la siguiente manera:

ANTECEDENTES

PRETENSIONES

Solicita la parte accionante que, por medio de sentencia, se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

1. Declarar que las entidades demandadas son administrativa, patrimonial y solidariamente responsables de los perjuicios materiales e inmateriales causados a

las personas que integran la parte demandante, como consecuencia del deslizamiento de tierra ocurrido el 18 de enero de 2017, en el que fallecieron las menores Estefanía Sierra Castañeda, Salomé López Castañeda y Valentina López Castañeda.

2. Como consecuencia de lo anterior, se condene a las entidades demandadas a pagar las siguientes sumas:

*Perjuicios materiales

SUJETO	MOTIVO	MONTO
LUZ ALBERDY CARDONA		\$2.526.500
Los señores: LEONARDO FABIO AVENDAÑO HOLGUÍN BEATRIZ ELENA AVENDAÑO HOLGUÍN EDISON AVENDAÑO CARDONA JHON FREDY AVENDAÑO HOLGUÍN En representación de la señora MARÍA CENOBIA CARDONA.	En razón de la vivienda destruida	\$631.625 (para cada uno)
El señor CRISTIAN LEANDRO CARDONA ALZATE. En representación del señor NORBERTO CARDONA.		\$2.526.500
DARIO NELSON CHICA MARTÍNEZ	Cánones de arrendamiento que se generaron desde el mes de agosto de 2017 hasta junio de 2018, cuando las familias recibieron una vivienda gratuita.	\$4.200.00
BEATRIZ ELENA AVEDAÑO	Cánones de arrendamiento que se generaron desde el mes de agosto de 2017,	\$3.250.000

	cuando cesó el auxilio otorgado por la Alcaldía Municipal, y hasta junio de 2018.	
	Pérdida de bienes y enseres	\$148.000
VANESA CASTAÑEDA AVENDAÑO	Cánones de arrendamiento que se generaron desde el mes de agosto de 2017, cuando cesó el auxilio otorgado por la Alcaldía Municipal, y hasta junio de 2018.	\$3.250.000
	Pérdida de bienes y enseres	\$2.032.910
HANNIA JOHANA CASTAÑEDA AVENDAÑO	Pérdida de bienes y enseres	\$3.947.870
JORGE EDUARDO HENAO CARMONA		\$ 778,000
DAIRO NELSON CHICA MARTÍNEZ		\$840.000

*Por perjuicios inmateriales.

**PERJUICIOS MORALES

SUJETO	CALIDAD	MONTO PERJUICIOS MORALES EN SMLMV
HANNIA JOHANA CASTAÑEDA AVENDAÑO	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Madre de la fallecida.	100
	Por la pérdida de Salomé López Castañeda. Tía de la fallecida	35
	Por la pérdida Valentina López Castañeda. Tía de las fallecidas.	35
EDIMER SIERRA BALCÁZAR	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Padre de la fallecida.	100
DAIRO NELSON CHICA MARTÍNEZ	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Padre de crianza de la fallecida.	50
	Por la pérdida Valentina López Castañeda. Padre de crianza de Estefanía Sierra.	15

	Por la pérdida Salomé. Padre de crianza de Estefanía Sierra.	15
BEATRIZ ELENA AVENDAÑO HOLGUÍN	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Abuela de la fallecida.	50
	Por la pérdida de Salomé López Castañeda. Abuela de la fallecida.	50
	Por la pérdida Valentina López Castañeda. Abuela de la fallecida.	50
VANESSA CASTAÑEDA AVENDAÑO	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Tía de la fallecida.	35
	Por la pérdida de Salomé López Castañeda. Madre de las fallecidas	100
	Por la pérdida Valentina López Castañeda. Madre de las fallecidas	100
JORGE ELIECER LÓPEZ CASTAÑEDA	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Primo hermano de la fallecida.	25
	Por la pérdida de Salomé López Castañeda. Hermano de las fallecidas	50
	Por la pérdida Valentina López Castañeda. Hermano de las fallecidas	50
JOHN FREDY AVENDAÑO CARDONA	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Tío abuelo de la fallecida.	25
	Por la pérdida de Salomé López Castañeda. Tío abuelo de las fallecidas	25
	Por la pérdida Valentina López Castañeda. Tío abuelo de las fallecidas.	25
LEONARDO FABIO AVENDAÑO HOLGUÍN	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Tío abuelo de la fallecida.	25
	Por la pérdida de Salomé López Castañeda. Tío abuelo de las fallecidas	25
	Por la pérdida Valentina López Castañeda. Tío abuelo de las fallecidas.	25
EDISON AVENDAÑO CARDONA	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Tío abuelo de la fallecida.	25
	Por la pérdida de Salomé López Castañeda. Tío abuelo de las	25

	fallecidas	
	Por la pérdida Valentina López Castañeda. Tío abuelo de las fallecidas.	25
LUZ ALBERY CARDONA	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Tía abuela de la fallecida.	15
	Por la pérdida de Salomé López Castañeda. Tía abuela de las fallecidas	15
	Por la pérdida Valentina López Castañeda. Tía abuela de las fallecidas.	25
SHARON ALBERY ARELLANO CARDONA	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Hija de Luz Albery Cardona	15
	Por la pérdida de Salomé López Castañeda. Hija de Luz Albery Cardona	15
	Por la pérdida Valentina López Castañeda. Hija de Luz Albery Cardona.	15
VICTOR JOHATHAN ARELLANO CARDONA	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Hija de Luz Albery Cardona	15
	Por la pérdida de Salomé López Castañeda. Hija de Luz Albery Cardona	15
	Por la pérdida Valentina López Castañeda. Hija de Luz Albery Cardona.	15
CRISTIAN LEANDRO CARDONA ALZATE	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Hijo de Norberto Cardona	15
	Por la pérdida de Salomé López Castañeda. Hija de Luz Albery Cardona	15
	Por la pérdida Valentina López Castañeda. Hija de Luz Albery Cardona.	15
LINDA YESENIA SIERRA ORTÍZ	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Hermana de la fallecida.	50
REYNALDO SIERRA BALCÁZAR	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Tío de la fallecida.	35
JAIR ANTONIO SIERRA	Por la pérdida de Estefanía Sierra	35

BALCÁZAR	Castañeda. Tío de la fallecida.	
CARMELINA SIERRA BALCÁZAR	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Tía de la fallecida.	35
ANTONIO MARÍA SIERRA BALCÁZAR	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Tío de la fallecida.	35
MARÍA ELVIA SIERRA BALCÁZAR	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Tía de la fallecida.	35
RAÚL SIERRA BALCÁZAR	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Tío de la fallecida.	35
MANUEL RODRÍGUEZ BALCÁZAR	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Tío de la fallecida.	35
PAOLA ANDREA RODRÍGUEZ BALCÁZAR	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Tía de la fallecida.	35
JORGE EDUARDO HENAOCARMONA	Por la pérdida de Estefanía Sierra Castañeda. Padre de crianza de Valentina y Salomé	15
	Por la pérdida de Salomé López Castañeda. Padre de crianza las fallecidas	50
	Por la pérdida Valentina López Castañeda. Padre de crianza de las fallecidas	50
LUIS FERNEY LÓPEZ VELÁSQUEZ	Padre de Salomé López Castañeda	100
	Por la pérdida Valentina López Castañeda. Padre de las fallecidas	100
LUIS EDUARDO LÓPEZ ARIAS	Por la pérdida de Salomé López Castañeda. Abuelo Paterno de la fallecida.	50
	Por la pérdida Valentina López Castañeda. Abuelo paterno de la fallecida.	50
BERTHA NELLY VELÁSQUES ARIAS	Por la pérdida de Salomé López Castañeda. Abuela Paterna de la fallecida.	50
	Por la pérdida Valentina López Castañeda. Abuela paterna de la fallecida.	50
MARIBEL LÓPEZ VELÁSQUEZ	Por la pérdida de Salomé López Castañeda. tía de la fallecida.	35
	Por la pérdida Valentina López Castañeda. Tía de la fallecida.	35

También solicita el reconocimiento de los perjuicios morales *“causados por el sufrimiento y angustia padecidos al perder su residencia – inmueble ubicado en la Calle 8 # 13-20 sector Baja Cuchilla del Municipio de Neira (Caldas)- viéndose avocados al*

desplazamiento” solicita el reconocimiento de 50 smlmv, para cada uno, a favor de ERIKA MARCELA PINZÓN MOLINA, EDISON AVEDAÑO CARDONA, JUAN JOSÉ AVEDAÑO PINZÓN.

**** DAÑO A LA SALUD**

Reclama por este concepto que se reconozca, liquiden y paguen los siguientes valores:

- A **BEATRIZ ELENA AVENDAÑO HOLGUÍN** el valor equivalente a 100 smmlv, *“quien después del deceso de sus tres nietas entró en depresión, tal como lo señala la Historia clínica B338 del 19 de enero de 2017 de la E.S.E Hospital San José del Municipio de Neira – Caldas”.*

- A **JORGE ELIECER LÓPEZ CASTAÑEDA**, el valor equivalente a 100 smmlv, *“quién (sic) al perder a sus dos hermanas y su prima (con la cual vivía), entró en un estado de involución psicológica y comportamental, tal como lo señaló la Valoración Integral Psicología Niños realizada por la I.P.S. Hogar La Providencia del Municipio de Neira - Caldas el 22 de marzo de 2017”.*

4. Se indexen las sumas de dinero objeto condena.

5. Se condene en constas y agencias en derecho.

HECHOS

El 18 de enero de 2017, un deslizamiento de tierra en la Calle 8 No. 13-20, Barrio La Cuchilla Baja, Neira, Caldas, causó la muerte de las menores ESTEFANIA SIERRA CASTAÑEDA, SALOMÉ LÓPEZ CASTAÑEDA y VALENTINA LÓPEZ CASTAÑEDA, además de la pérdida de todos los enseres personales de los habitantes de la vivienda; y causó perjuicios morales a todos los afectados.

El inmueble, propiedad de la familia de la señora María Encarnación Cardona de Holguín, había sido objeto de solicitudes de intervención por riesgo de deslizamiento desde 2010, solicitudes que realizaron Edison Avendaño Cardona y María Cenobia Cardona.

Afirman que de la situación de riesgo en el que se encontraba su vivienda -al estar al lado de un barranco- se enteró a la Unidad de Atención y Prevención de Desastres del Departamento de Caldas (UDEPADE), a CORPOCALDAS, a la Alcaldía de Neira, a la Personería Municipal, a los Bomberos y a la Defensa Civil Colombiana.

Destacan que dentro de las recomendaciones dadas por algunas entidades estaba la reubicación de las personas de la vivienda; que la alcaldía de Neira había caracterizado el deslizamiento como un riesgo mitigable y había recomendado el perfilado del talud.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA RESPONSABILIDAD

Invocó los artículos 1, 2, 5, 11, 29, 89, 90 y 365 de la Constitución Política de Colombia; y los artículos 2, 103 y 104 del CPACA.

Como sustento de su reclamo, luego de realizar anotaciones generales sobre la responsabilidad del estado y los elementos que la constituyen; manifestó que las entidades demandadas omitieron su deber de prevenir y mitigar el riesgo del que diligentemente habían advertido.

CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

- El **Municipio de Neira** (PDF N.º07, índice 37) contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones. Para el efecto, propuso los siguientes medios de defensa:

- **“Fuerza mayor o caso fortuito/rompimiento del nexo de causalidad”** argumentando que, a pesar de la ausencia de intervención, el evento ocurrió por un hecho de la naturaleza imprevisible e irresistible, al ser un deslizamiento de tierra provocado por intensas lluvias que saturaron el suelo. Sostiene que esta causa extraña rompe el nexo causal y elimina la responsabilidad. La Municipalidad sostiene que el fenómeno natural fue la única causa del daño.

- **“Inexistencia de falla del servicio por parte del Municipio de Neira”**, pues para que exista responsabilidad por falla del servicio, el Estado debe tener una obligación previa, concreta y determinada, y haberla incumplido. Además, manifiesta que el Consejo de Estado aplica el principio de relatividad de la falla del servicio, considerando las capacidades técnicas y financieras del Estado. Al respecto, destacó que, para el momento de los hechos el Municipio de Neira, con un escaso presupuesto, ordenó la construcción de obras ingenieriles para controlar y mitigar el riesgo.

Añadió que CORPOCALDAS y la UDEGER tenían obligaciones legales al respecto pero no se evidencia atención del evento para reducir riesgos y desastres.

- **“Culpa exclusiva de quienes se reputan como víctimas en la producción del daño”**, soportado en que quienes primariamente debían velar por sus propias vida y salud eran los demandantes. Resaltó que la vivienda en la que ocurrió el hecho no contaba con licencia de construcción, mostrando que los habitantes de la misma asumieron construir en un terreno peligroso e inestable. Manifestó que la demandante también tuvo una actitud pasiva ante los riesgos que provocaba que sobre la obra de estabilidad había otras casas que no canalizaban el agua y sobre la que también se evidenció paso de ganado.

Adicionó que la parte demandante permaneció en la vivienda a pesar de que desde el 2010 conocían los problemas del terreno y conforme a las visitas realizadas en su

momento, varios de los factores que incidían en la acumulación de agua eran propiciados por los mismos accionantes por el abandono de las obras.

- **“Imposibilidad de doble indemnización – compensación”**, solicitando que, en caso de que la decisión le sea favorable a la parte demandante, se tenga presente que el Municipio otorgó subsidios de vivienda a los demandantes, por lo que la condena de pago debe ser por compensación.

- El **Departamento de Caldas** (PDF N.º18, índice 37) contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones. Dentro de los argumentos de su defensa destacó la falta de prueba de todos los perjuicios solicitados, de ellos, detalló que no se encuentra demostrada la propiedad de ninguno de los demandantes sobre el bien indicado en la demanda; y reclamó que los contratos de arrendamiento *“adolecen de parte arrendadora, de fecha de arrendamiento o tiempo de duración del contrato y no constan los recibos de pago de todos los arrendamientos”*

En cuanto a las excepciones que propuso para dar base a su oposición, se tiene:

- **“Falta de legitimación en la causa por pasiva”**, bajo la premisa que es el Municipio el encargado de velar por las situaciones de suelo y de riesgo que se presenten en su localidad.

- **“Insuficiencia probatoria que demuestre responsabilidad del daño del Departamento de Caldas”**, aunado a lo anterior, indica que los hechos relatados por la parte demandante no comprometen la responsabilidad de su entidad, e insiste que la fuente definitiva del daño es solamente atribuible del Municipio de Neira.

- **“Fuerza mayor”**, señalando que la causa por la que se reclama bien puede catalogarse como un hecho de la naturaleza, una fuerza mayor; aclaró que para entonces se atravesaba por una ola invernal, situación de inmensa saturación de aguas al punto que la superó las medidas de contingencia de los entes territoriales.

- **“Ausencia de responsabilidad del Departamento de Caldas”**, reiterando la ausencia de incumplimiento legales por parte de su entidad.

- **“Inexistencia del nexo causal”**, bajo la misma tesis de la excepción previa.

- Finalmente, propuso la que denominó **“La genérica”**, solicitando se decreten las excepciones que se encuentran probadas.

- La **Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS** (PDF N.º32, índice 37) contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones. Para el efecto, propuso los siguientes medios de defensa:

- **“Acaecimiento fáctico de los elementos constitutivos de fuerza mayor”**, soportada en que la causa principal del deslizamiento fueron los eventos *“hidrológicos”* extremos que se presentaron en el Municipio de Neira a mediados del mes de enero de 2017;

situación que superó la capacidad de reacción del Municipio y organismos de socorro e incluso llevó a declarar la calamidad pública y urgencia manifiesta.

- **“La competencia para la atención y prevención de desastres se encuentra en cabeza de los municipios”**, afirmando que es el Municipio de Neira el primer responsable directo de los procesos de gestión del riesgo, mientras que su entidad tiene funciones subsidiarias y residuales.

- **“Las Corporaciones Autónomas Regionales son subsidiarias en materia de gestión del riesgo, los municipios y los departamentos tienen la responsabilidad primaria”**, insistiendo que conforme a la normativa de la materia, las funciones son de apoyo al Municipio de Neira, y que estas las realizó efectuando visitas al sector y profiriendo recomendaciones.

- **“Competencia de los municipios en materia de uso del suelo e intervenciones de tipo urbanístico”**, en línea con lo anterior, aludiendo al deber de planeación del municipio, resalta que el control en el uso de suelo e intervenciones urbanísticas es de resorte exclusivo del Municipio.

- **“Ubicación de la vivienda objeto de la presente demanda no se encontraba en zona de alto riesgo, conforme al Plan Básico de Ordenamiento Territorial vigente para la época de los hechos”**, manifestando que según el PBOT de entonces no clasifica como ubicación de alto riesgo el lugar en el que se encontraba inmueble objeto de la demanda, sino que lo catalogaba como amenaza media por movimiento de masa, con lo cual indicaba que la zona no requería intervención rápida o urgente de obras de mitigación del riesgo.

- **“Cumplimiento integral y diligente de las funciones asignadas por la ley a la Corporación Autónoma Regional de Caldas -CORPOCALDAS-, en atención a su órbita de competencia”**, sosteniendo que cumplió a cabalidad sus funciones con las visitas realizadas ante el oficio del señor Edison de 2010 y el de Defensa Civil de 2011. Y expone que luego, durante los 6 años hasta que se sucedió el deslizamiento, no recibió ninguna noticia al respecto.

- **“Responsabilidad de los particulares en la gestión del riesgo – culpa de terceros”**, aclarando que en las dos respuestas emitidas por su entidad dejaron advertido que eran los dueños de los predios y el Municipio de Neira quienes debían acometer las obras para mitigar el riesgo.

Dijo que el desprendimiento del talud se dio por ausencia de obras de conducción de aguas lluvias sobre la corona del talud, gestión que le habían recomendado en respuesta al accionante y ante la cual no era dado decretar auxilio o donación por tratarse de un asunto que le correspondía a los dueños del predio; con lo que, es éste quien debe ser declarado responsable de los presuntos perjuicios y daños causados a sus vecinos.

- **“Falta de legitimación en la causa por pasiva atribuible a la Corporación Autónoma Regional de Caldas –Corpocaldas”**, reiterando que el responsable sería el Municipio de Neira.

- Finalmente, la excepción denominada **“Excepción genérica de declaración oficiosa”** solicitando se decreten las excepciones que se encuentran probadas.

- **Empocaldas S.A. E.S.P.** (PDF N.º68, índice 37) contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones. Para el efecto, propuso los siguientes medios de defensa:

- **“Inexistencia del daño antijurídico”** y **“fuerza mayor que exime de responsabilidad”**, sosteniendo que para la época de los hechos de la demanda, las condiciones climáticas que azotaron al Municipio fueron extraordinarias, superando la capacidad de cualquier ente, que fue lo que causó el fallecimiento de las menores. Anotó que se trató de una causa extraña que exime de responsabilidad.

- **“Inexistencia del nexo causal entre la acción u omisión y el daño”, “causalidad adecuada”** y **“rompimiento del nexo de causalidad”**, para la cual, añade a lo anterior que los perjuicios derivaron de la construcción sin licencia y en terreno no apto para la construcción por riesgo de deslizamiento; elementos que no son del resorte de su entidad.

- **“Responsabilidad de terceros en la producción del daño”**, con base en que en la parte superior de la ladera hay una vivienda con solar destinada al uso agropecuario, encontrándose animales domésticos y semovientes, por lo que los demandantes debieron ejecutar obras de manejo de aguas lluvias y de escorrentía, especialmente en la zona del talud, y, con ello, deberían ser condenados.

- **“Ausencia de elementos generadores de responsabilidad civil extracontractual”, “Imprudencia del medio de control de reparación directa al existir culpa del accionante por violación al principio del derecho en el que nadie puede obtener provecho de su propia culpa”** y **“obligaciones de los propietarios”**, expresando que no hay lugar a esta acción ni hay relación de causalidad entre la entidad y el daño, por cuanto el accionante provocó la acción generadora de perjuicios. Anotó que el derecho a la propiedad no permite el disfrute arbitrario y desmedido.

- **“Carga de la prueba”**, indicando que la parte demandante tiene el deber de demostrar los hechos que fundan su petitum.

- **“Ausencia de prueba del daño a la salud reclamado”** e **“irreal tasación de perjuicios”**, calificando de sobreevaluados y exagerada la tasación de los perjuicios.

- **“Falta de legitimación en la causa por pasiva – indebida integración del litisconsorcio necesario a EMPOCALDAS S.A. E.S.P. solicitado por el Municipio de Neira”**, señalando que los hechos de la demanda en nada aluden a la participación de su entidad.

- Finalmente, la denominada **“obligación del Municipio de Neira de garantizar el correcto estado de la infraestructura que recoge las aguas lluvias”**, para indicar que su entidad no tiene competencia en el manejo de aguas lluvias, de nacimiento, superficiales ni de escorrentía y que esto no estaba incluido dentro del rubro de inversiones para las labores de su entidad.

- La llamada en garantía, **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** (PDF N.º208, índice 38) contestó la demanda y al llamamiento oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones. Para el efecto, apoyó las excepciones de su llamante y propuso los siguientes medios de defensa:

- En cuanto a la demanda, excepcionó **“culpa exclusiva de la víctima como eximente de responsabilidad”**, toda vez que la parte demandante conocía el peligro que corrían desde 2010; desde el 17 de noviembre de 2016, sabía que podía presentarse la tragedia; sin embargo, a pesar de eso no efectuaron acciones efectivas para evitarlo, pudieron abandonar la vivienda mientras las autoridades intervenían, pues así como pagaron cánones de arrendamiento después, pudieron hacerlo antes de la tragedia.

- Para el llamamiento, propuso como excepción que el hecho de la demanda no está cubierto por la póliza tanto por su naturaleza como porque lo ocurrido no es imputable al Departamento de Caldas para sustentar las que denominó **“la póliza objeto del llamamiento en garantía no cubre los eventos mencionados en el escrito de demanda”** e **“inimputabilidad del daño al departamento de caldas, requisito contractual para poder afectar la póliza objeto del llamamiento en garantía”**.

Por otro lado, manifestó que si el despacho encuentra responsable a la entidad departamental, pide que se revise si se configuran alguna causal de exclusión contenido en la póliza, y la prueba de los perjuicios reclamados pues no hay prueba de la sucesión de la casa afectada, ni de la verdadera pérdida de los enseres reclamados. Con lo anterior sustentó las excepciones que denominó **“inoperancia del contrato de seguro por cuanto en el caso particular se han configurado varias exclusiones”**, **“la póliza objeto del llamamiento en garantía solo cubre los perjuicios patrimoniales”** y **“Ausencia de prueba del perjuicio patrimonial”**

Finalmente, sostuvo que en el contrato de seguro se estipuló un coaseguro de crédito y un deducible, situaciones que deben tenerse presente, esto para soportar las excepciones: **“coaseguro pactado y “deducible pactado para cada uno de los amparos”**. También propuso la excepción denominada **“genérica”**

- La llamada en garantía, **Allianz Seguros S.A.** (PDF N.º211, índice 38) contestó la demanda y al llamamiento oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones. Para el efecto, apoyó las excepciones de su llamante y propuso los siguientes medios de defensa:

- En cuanto a la demanda, excepcionó que de los hechos por los que reclama no puede desprenderse responsabilidad, bajo un título de falla probada del servicio,

para el Departamento de Caldas porque es el Municipio de Neira quien tiene competencia en la gestión del riesgo de la población local. Afirma que está acreditado que, para la fecha del suceso, el Municipio atravesó por una ola invernal que pudo haber generado el deslizamiento de tierra, situación conocida por los demandantes que decidieron correr el riesgo. Lo anterior para sustentar las excepciones de **“falta de legitimación en la causa por pasiva: la conducta reprochada no hace parte del contenido obligacional del departamento de caldas”, “falta de acreditación de la falla del servicio como título jurídico de imputación dentro del régimen de responsabilidad aplicable”, “causa extraña: fuerza mayor y culpa exclusiva de los adultos moradores en la vivienda” e “inexistencia de la obligación indemnizatoria por parte del Departamento de Caldas”**

Añadió que dentro de los hechos se menciona que la afectación ocurrió al inmueble ubicado en la calle 8# 13-20, sin embargo se aportó certificado de libertad y tradición de inmueble ubicado en Calle 8#13-24, por lo que deberá revisarse la legitimación por activa; sobre los perjuicios alega la falta de prueba y la excesiva tasación de los mismos, amén de encontrarse probado que los actores fueron beneficiarios de vivienda y cánones de arrendamiento. Lo anterior para dar sustento a las excepciones denominadas **“inexistencia de prueba y excesiva tasación de los perjuicios deprecados”, “en el remoto evento que el despacho considere que el Departamento de Caldas debe indemnizar a los demandantes ruego se tenga en cuenta que los actores fueron objeto de beneficios de vivienda y de cánones de arrendamiento: compensación de los perjuicios materiales”** y la de **“enriquecimiento sin justa causa”**. También propuso la excepción denominada **“genérica o innominada”**.

- Frente al llamamiento, indicó que no se ha probado el acaecimiento de un riesgo asegurado, que el límite se encuentra en lo pactado en la póliza de seguros, conforme a la solidaridad de las coaseguradoras, el límite de responsabilidad, el deducible pactado, las exclusiones. Lo anterior para soportar las excepciones denominadas **“inexistencia de amparo y consecuentemente de obligación indemnizatoria, por cuanto no se realizó el riesgo asegurado en la póliza no. 1000164.”, “la obligación de ALLIANZ SEGUROS S.A., se circunscribe al porcentaje de participación teniendo en cuenta la existencia de coaseguro e inexistencia de solidaridad entre las coaseguradoras”, “límites máximos de responsabilidad, pactados en la póliza no. 1000164, expedida por AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.”, “en la póliza no. 1000164, expedida por AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., se pactó un deducible que deberá tenerse en consideración por el despacho en el remoto evento que se endilgue responsabilidad al Departamento de Caldas y se ordene obligación indemnizatoria para la aseguradora”, “. exclusiones de amparo que de presentarse relevan de obligación a la aseguradora en la póliza no. 1000164”**. También propuso la excepción denominada **“genérica y otras”**.

- La llamada en garantía **AXXA S.A.** (PDF N.º216, índice 38) no contestó el llamamiento en término, tal como fue declarado en el Auto N.º239 del doce (12) de febrero de dos mil veinticinco (2025) (PDF N.º269, índice 79).

- La llamada en garantía, **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA** (PDF N.º250, índice 62) contestó la demanda y al llamamiento oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones. Para el efecto, apoyó las excepciones de su llamante y propuso los siguientes medios de defensa:

- En cuanto a la demanda, repuso que el asunto comporta un hecho de la naturaleza de carácter irresistible consistente en las fuertes lluvias que se presentaron en Colombia entre octubre de 2016 y finales de mayo de 2017; sostuvo que la gestión del riesgo está a cargo del Municipio de Neira tanto frente al levantamiento sin licencia de construcción del inmueble como ante la noticia de los riesgos de deslizamiento, con lo que el ente territorial concurrió en la puesta en riesgo de los demandantes; y finalmente, insistió en la falta de intervención de su entidad en los hechos y de atribución de responsabilidad a la parte demandante. Lo anterior para dar sustento a las excepciones denominadas **“hecho de la naturaleza - fuerza mayor como eximente de responsabilidad estatal”, “omisión de un tercero como eximente de responsabilidad de EMPOCALDAS S.A. E.S.P”, “imposibilidad de endilgar responsabilidad a EMPOCALDAS S.A. E.S.P”, “ausencia de prueba del nexo causal frente al actuar de EMPOCALDAS S.A. E.S.P”, “imposibilidad de imputación del daño alegado a EMPOCALDAS S.A. E.S.P”, “propósito de enriquecimiento injusto e ilegítimo mediante el cobro de lo no debido”** y la que denominó **“genérica u oficiosa”**.

- Por su parte, para el llamamiento en garantía exceptuó que para la fecha de los hechos de la demanda no estaba vigente el seguro por el que fue llamada, pues fue expedida apenas el 10 de agosto de 2018, 18 meses después del siniestro. Lo anterior para sustentar las excepciones **“inexistencia del seguro para la fecha del siniestro”, “falta de legitimación por pasiva de Aseguradora Solidaria De Colombia Entidad Cooperativa para ser vinculada en el presente proceso”**.

Adicionalmente, propuso de forma subsidiaria – al encontrar responsable a la llamante-, que debe tenerse en consideración la cobertura de la póliza, el deductible pactado y la cláusula de indemnidad a favor de su empresa. Lo anterior para sustentar las excepciones subsidiarias denominadas **“límite del valor asegurado de la póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual No. 1000076”, “deducible pactado y a cargo del asegurado EMPOCALDAS respecto de la póliza de responsabilidad civil extracontractual No. 1000076”, “reducción del seguro por pago de siniestro”, “cláusula de indemnidad”** y la **“genérica en materia de seguros”**.

- La llamada en garantía, **LIBERTY SEGUROS S.A.** (PDF N.º250, índice 63) contestó la demanda y al llamamiento oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones. Para el efecto, apoyó las excepciones de su llamante y propuso los siguientes medios de defensa:

- En cuanto a la demanda, dijo que Empocaldas no está legitimada por pasiva porque no desplegó acción ni omisión que comprometa su responsabilidad, los hechos no se

refieren a ella y sus funciones no son la prevención del riesgo y a la par, la parte demandada debe demostrar derecho de dominio sobre los bienes reclamados. Sobre el suceso demandado dijo que se trató de un caso fortuito y también mencionó la existencia de concausas. Seguidamente, de forma subsidiaria, dejó indicado que los perjuicios solicitados están por fuera del estándar jurisprudencia y por tanto, no es dado acceder a ellos; añadió que se reclama perjuicios por la destrucción del inmueble sin que se haya demostrado la propiedad de los demandantes.

Lo anterior para sustentar las excepciones denominadas **“falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de EMPOCALDAS S.A. ESP”, “falta de legitimación en la causa por activa para reclamar perjuicios materiales”, “presencia de causas excluyentes de culpabilidad caso fortuito o fuerza mayor”, “existencia de varias concausales en la generación del evento”, “ausencia de elementos generadores de responsabilidad”** y las subsidiarias, **“irreal tasación de perjuicios, cuantificación exagerada”** y **“la genérica”**

- Unido a lo anterior, frente al llamamiento señaló la existencia de la exclusión de la responsabilidad de lo que no sea perjuicios materiales que sufra Empocaldas con motivo de la responsabilidad civil en que incurra, por lesiones o muerte de personas o destrucción de bienes, causada durante el giro normal de sus actividades, y excluye la responsabilidad derivada de daños o perjuicios causados por deslizamiento de tierra o que cause por su culpa grave. De forma subsidiaria resaltó que, en caso de encontrar responsable a la llamante, debe tenerse presente la suma asegurada, el coaseguro y pagos anteriores y las condiciones del contrato. Las excepciones se denominaron **“inexistencia de obligación al no existir responsabilidad imputable al asegurado”, “inexistencia de obligación de indemnizar al asegurado (exclusiones contractuales)”** y las subsidiarias, **“límite del valor asegurado, reembolso y deducible”, “coaseguro cedido”** y **“la genérica”**

- La llamada en garantía, **PREVISORA S.A COMPAÑÍA DE SEGUROS** (PDF N.º259, índice 67) contestó la demanda y al llamamiento oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones. Para el efecto propuso los siguientes medios de defensa:

- En lo que tiene que ver con la demanda, manifestó que los hechos de la demanda no endilgan responsabilidad a Empocaldas y nada se prueba al respecto, además de que la entidad cumplió con su función y que lo ocurrido fue un hecho de la naturaleza imprevisible e irresistible. Adujo que se debe considerar el acaecimiento del hecho de un tercero refiriéndose al Municipio de Neira y al Departamento de Caldas. Comentó que en el sector del suceso que origina la demanda no existen redes de acueducto o alcantarillado, que pueden comprometer su responsabilidad. Finalmente dijo que la demanda presenta una tasación de perjuicios extrapatrimoniales que desborda los criterios establecidos por la jurisprudencia. Lo anterior para sustentar las excepciones intituladas **“inexistencia del nexo causal entre los perjuicios presuntamente sufridos por los demandantes y el actuar del EMPOCALDAS S.A. ESP.”, “fuerza mayor – por hecho de la naturaleza”, “falta de legitimación en la causa por pasiva por la empresa de obras sanitarias de CALDAS S.A. ESP –**

EMPOCALDAS S.A. ESP”, “ausencia de fundamento probatorio” y “tasación excesiva de perjuicios”.

- Por su parte, para el llamamiento excepcionó que los hechos por los que se reclama ocurrieron en una fecha no cubierta por la póliza invocada además de la existencia de exclusiones que descartan el cubrimiento de lo reclamado en la demanda, y al final, enfatizó en la necesidad de revisar las condiciones generales de la póliza. Esto para sustentar las denominadas **“ausencia de cobertura por límite temporal, por hechos anteriores a la suscripción del contrato de seguro póliza de responsabilidad civil extracontractual por ocurrencia, No. 1005716”, “exclusiones aplicables a la póliza de responsabilidad civil extracontractual por ocurrencia, No. 1005716, bajo los parámetros del condicionado general aplicable – rcp-016-7”, “límite de valor asegurado.”, “disponibilidad de valor asegurado, limitación de responsabilidad de la PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS al monto de la suma asegurada por concepto de responsabilidad civil. artículos 1079 y 1111 del código de comercio” y “condiciones generales y exclusiones de la póliza”.**

- La llamada en garantía, **SBS SEGUROS COLOMBIA S.A.** (PDF N.º261, índice 69) contestó la demanda y al llamamiento oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones. Para el efecto propuso los siguientes medios de defensa:

- En torno a la demanda, manifestó que los hechos de la demanda no endilgan responsabilidad a Empocaldas, que no está dentro de sus funciones el manejo de aguas lluvias del Municipio de Neira y no existe acción u omisión de dicha entidad que diera lugar al deslizamiento. Afirmó que está acreditada la omisión en la que incurrió el Municipio de Neira al no adelantar obras sobre el talud ni reubicación de los ocupantes del inmueble sobre el que versa el proceso, a pesar de las recomendaciones; en el mismo sentido, dijo que ante la zona de alto riesgo, y a las mismas recomendaciones, los demandantes debieron trasladarse a otro lugar, teniendo las condiciones para pagar un alquiler en otra casa; y por su parte, que también se acreditó que la corona de la montaña no fue bien atendida por lo que los propietarios de los inmuebles de encima del talud debieron ser vinculados. Por último, frente a los perjuicios pidió atención a la prueba de los enseres y dijo que no todos los demandantes tienen acreditados sus vínculos con las menores fallecidas, especialmente los de la vía paterna. Las excepciones se denominaron **“inexistencia de los presupuestos de la reparación directa”, “falta de legitimación en la causa por pasiva”, “responsabilidad del Municipio de Neira”, “hechos de los demandantes”, “tasación indebida y excesiva de perjuicios”, y “excepción genérica o innominada”.**

- Al punto del llamamiento en garantía, repuso la inexistencia de cobertura de la póliza invocada y de forma subsidiaria, en caso de que se llegara a tener por cubierto el hecho por la póliza, anotó la necesidad de revisar las condiciones acordadas de exclusión y el deducible, además del carácter indemnizatorio del contrato de seguro. La excepción principal la denominó **“ausencia de cobertura”** y las subsidiarias **“existencia de una causal de exclusión de las pólizas”, “sujeción**

de las partes al contrato de seguro y a la normatividad que lo regula”, “pago de deducible”, “principio indemnizatorio del contrato de seguro” y “excepción genérica o innominada”.

TRASLADO DE LAS EXCEPCIONES

Mediante actuación secretarial se corrió traslado de las excepciones propuestas en la contestación de la demanda (índice 70). La parte demandante no se pronunció frente a las excepciones (PDF N.º40 y N.º60).

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

- **Seguros del Estado S.A.** (PDF N°372, índice 136) reiteró el régimen de competencias en prevención y atención de desastres para indicar la ausencia de responsabilidad del Departamento de Caldas, lo cual dice estar soportado en el acervo probatorio conseguido en el proceso. Además, dijo que en el presente asunto se presentó una culpa exclusiva de la víctima como eximente de responsabilidad. Finalmente, se refirió a la carencia de sustento probatorio de los montos reclamados por los demandantes. Como elemento aparte, se refirió nuevamente a las condiciones del contrato de seguro con el Departamento de Caldas.

- **La Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa** (PDF N°373, índice 137) apoyada en las pruebas reiteró sus argumentos previos. Hizo hincapié en la ausencia de relación de lo ocurrido en el deslizamiento y las redes de acueducto. Recalcó sus argumentos de culpa exclusiva de la víctima y en la fuerza mayor por fenómeno natural irresistible. Luego, reiteró su posición sobre la condición de aseguramiento junto a SBS Seguros Colombia S.A. y el resto de las condiciones.

- **AXA Colpatria Seguros S.A.** (PDF N°375, índice 139) alegó de conclusión solicitando sentencia absolutoria bajo el entendido que el Departamento de Caldas cumplió con sus obligaciones y no tuvo injerencia en el suceso del deslizamiento. Luego reiteró las condiciones del aseguramiento.

- **Empocaldas S.A. E.S.P.** (PDF N°376, índice 140), luego de realizar un recuento de los testimonios técnicos rendidos dentro del proceso, dijo no existir nexo de causalidad entre el daño sufrido y ninguna de las entidades demandadas. Aludió a la constatación de varios factores del deslizamiento, pero indicando que no hay prueba de que la causa eficiente sea atribuida a su entidad. Sobre los perjuicios indicó que no hay prueba de la titularidad de los demandantes del bien inmueble por el cual se reclama y, en general, la falta de prueba de la causación del resto de perjuicios; sobre los morales, solicitó se demuestre la cercanía, familiaridad y parentesco entre los reclamantes y las menores. Finalmente, rechazó el monto de los perjuicios por resultar excesivos, improbados y fuera del margen establecido por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

- **CORPOCALDAS** (PDF N°378, índice 142), hizo referencia a la temporada de lluvias y a la influencia de terceros el deslizamiento, el cumplimiento de sus

deberes como entidad, el servicio técnico que ofreció para la revisión de la situación para la que fue requerida y a la falta de prueba de los perjuicios solicitados. Señaló que la zona no estaba catalogada como de alto riesgo que ameritara del Municipio una actuación urgente e inmediata.

- El **Departamento de Caldas** (PDF N°380, índice 143), alegó de conclusión agregando a sus argumentos las declaraciones y testimonios que tuvieron lugar dentro de este proceso. Insistió en la responsabilidad del Municipio de Neira frente a lo acontecido y en la relación de sus funciones departamentales con respecto a la materia de gestión del riesgo.

- La **parte demandante** (PDF N°381, índice 144), luego de referirse a los hechos de la demanda, pasó a transcribir apartados de varias declaraciones relativos a la previsibilidad del deslizamiento y concluyó que, en este asunto, las entidades demandadas deben responder por su actuar omisivo ante la situación de riesgo en la que se encontraban los demandantes.

- **Liberty Seguros S.A. (Hoy HDI Seguros Colombia S.A.)** (PDF N°382, índice 145), se enfocó en resaltar los apartes documentales y testimoniales que hicieron alusión a la ausencia de influencia de la red de acueducto y alcantarillado en lo acontecido el 18 de enero de 2017, para concluir que no hay acción u omisión que justifique la solicitud de vinculación de Empocaldas realizada por el Municipio de Neira y menos para que esa entidad sea declarada culpable.

- La **Previsora S.A. Compañía de Seguros** (PDF N°383, índice 146), reiteró las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva de Empocaldas y en el rompimiento del nexo de causalidad entre el daño y dicha entidad, dado que el daño responde a un hecho natural de fuerza mayor. Luego aludió a la relación asegurado y asegurador para manifestar las condiciones de tal vinculación.

- **Allianz Seguros S.A.** (PDF N°385, índice 147), dirigió sus alegatos a reiterar su postura de responsabilidad del Municipio de Neira, y que el Departamento de Caldas solo tiene competencias subsidiarias y de coordinación. Además, se refirió a la configuración de eximentes de responsabilidad, a la culpa exclusiva de la víctima y a la fuerza mayor. Luego aludió a la relación asegurado y asegurador para manifestar las condiciones de tal vinculación.

- **SBS SEGUROS COLOMBIA S.A.** (PDF N°386, índice 148), centró su posición en indicar que en el plenario no obra ninguna prueba que indique que en la génesis del deslizamiento hubieran incidido las redes de acueducto a cargo de EMPOCALDAS S.A E.S.P. Anotó la calidad de primer responsable del Municipio y al deber de autocuidado que debió adoptar la parte demandante. Sobre los perjuicios fue enfático en la falta de prueba para el reclamo de algunos perjuicios morales y cuestionó el de los perjuicios materiales. Finalmente, hizo alusión a las condiciones del contrato de seguro por las cuales fue convocada.

- El **Ministerio Público** no intervino (índice 149)

PROBLEMAS JURÍDICOS

El debate jurídico se centra en determinar si las entidades demandadas son administrativamente responsables por los perjuicios presuntamente ocasionados a la parte actora derivados del deslizamiento ocurrido el día 18 de enero de 2017 en el barrio cuchilla baja de Neira.

Para resolver lo anterior, se formulan los siguientes problemas jurídicos (PDF N.º292, índice 99):

¿Cuál es el régimen de responsabilidad aplicable?

¿Las entidades demandadas omitieron el cumplimiento de las obligaciones dirigidas a la prevención y mitigación del deslizamiento ocurrido el 18 de enero de 2017 en la Calle 8° N.º. 13-20 del Municipio de Neira o, por el contrario, atendieron a sus competencias legales?

¿Se presentó alguna causal eximente de la responsabilidad?

De encontrarse procedentes las pretensiones de la demanda, ¿cuáles perjuicios se causaron y en qué cuantía?

¿Debe alguna o algunas de las llamadas en garantía, en virtud de la póliza expedida para amparar al Departamento de Caldas, efectuar el pago de una eventual condena o se configura una exclusión?

¿Debe alguna o algunas de las llamadas en garantía, en virtud de la póliza expedida para amparar a Empocaldas, efectuar el pago de una eventual condena o se configura una exclusión?

CASO CONCRETO.

***Sobre la composición de la parte demandante.**

La parte demanda repulsó la legitimación en la causa por activa de ciertos integrantes de la parte demandante con respecto a bienes materiales.

La legitimación es un presupuesto procesal que habilita el derecho a requerir una decisión judicial sobre el asunto que se enarbola y permite al Juez pronunciarse respecto de lo que pretende. Por su parte, *“la legitimación en la causa por activa supone la verificación de que quien demanda tenga la titularidad para reclamar el interés jurídico que se debate en el proceso y, por lo tanto, sin importar si son o no procedentes las pretensiones elevadas –lo que supondrá efectuar un análisis de fondo de la controversia a la*

luz del derecho sustancial– sí sea el llamado a discutir su procedencia dentro del trámite judicial”¹.

Para una revisión integral, primero se desarrolla la calidad en que cada demandante acude.

En concreto, los hechos de la demanda indican que las siguientes personas habitaban el inmueble Calle 8 # 13-20 sector Baja Cuchilla para el 18 de enero de 2017, según las calidades que en el mismo escrito se señalan:

- Las hermanas **Vanessa Castañeda Avendaño** y **Hannia Johanna Castañeda Avendaño**.
- Sus respectivas parejas:
 - **Dairo Nelson Chica Martínez**, pareja de Hannia Johanna Castañeda Avendaño y padre de crianza de Estefanía Sierra Castañeda.
 - **Jorge Eduardo Henao Carmona**, pareja de Vanessa Castañeda Avendaño y padre de crianza de Salomé, Valentina y Jorge Eliecer López Castañeda.
- Los hijos de Vanessa Castañeda Avendaño:
 - **Salomé López Castañeda (fallecida)**.
 - **Jorge Eliecer López Castañeda**.
 - **Valentina López Castañeda (fallecida)**.
- La hija de Hannia Johanna Castañeda Avendaño:
 - **Estefanía Sierra Castañeda (fallecida)**.
- Su madre, y abuela de las menores, **Beatriz Elena Avendaño Holguín**.
- Sus tíos (hermanos de Beatriz Elena Avendaño Holguín):
 - **Leonardo Fabio Avendaño Holguín**.
 - **Edison Avendaño Cardona**.
- La familia de Edison Avendaño Cardona:
 - Su esposa, **Erika Marcela Pinzón Molina**.
 - Su hijo menor, **Juan José Avendaño Pinzón**.

Mismas personas que aparecen en el censo para damnificados aportados a proceso y visibles en los archivos PDF N.º190, índice 138 y el PDF N.º306, índice 108.

No obstante, de las declaraciones vertidas por las partes se puede extraer que las siguientes personas realmente no residían en la vivienda:

- **Edison Avendaño Cardona (tío de Hannia y Vanessa):**

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia 05001-23-31-000-1995-00575-01(24677) del 26 de septiembre de 2012, MP. Enrique Gil Botero.

En su propia declaración declaró explícitamente: "*En el momento, no en el momento yo me encontraba en Anapoima, pero iba a mandado a mis pertenencias para para el para ese inmueble*" y aclaró que había dejado de habitar la casa "*Más o menos como desde el 2014, algo así*"². John Freddy Avendaño, quien se presentó como su hermano³, Cristian Cardona⁴ y Yaneth Barbosa Valencia⁵ también afirmaron que él no residía allí en ese momento, esta última dijo que él iba a la vivienda de vez en cuando pero aseguró firmemente que él no vivía en esa vivienda y que cuando se quedaba lo hacía en la vivienda de enseguida⁶.

- Erika Marcela Pinzón Molina (esposa de Edison Avendaño Cardona):

Erika Marcela Pinzón Molina afirmó que en la fecha del evento "*no estaba viviendo porque habíamos enviado las cosas y (sic) íbamos a viajar*" y que estaba en la Mesa (Cundinamarca) y que ella nunca había vivido en ese inmueble antes del 18 de enero de 2017⁷

- Juan José Avendaño Pinzón (hijo de Edison y Erika Marcela):

Sobre esta persona el Despacho no advierte ninguna mención directa en las audiencias que confirmen que residiera en el inmueble. Adicionalmente, dado que sus padres, Edison y Erika, declararon no vivir allí en el momento del evento, se infiere que él tampoco lo hacía.

Esto será tenido en cuenta al momento de determinar los perjuicios, pero no descartan la legitimación por activa dado el parentesco con las víctimas.

Ahora bien, también se requiere revisar los lazos familiares. Al respecto se tiene lo siguiente:

Núcleo familiar de ESTEFANIA SIERRA CASTAÑEDA

• HANNIA JOHANA CASTAÑEDA AVENDAÑO:

- Es la **madre biológica** de Estefanía Sierra Castañeda, según se establece en el registro de nacimiento de Estefanía⁸.
- Hannia Johanna Castañeda Avendaño⁹ y Vanessa Castañeda Avendaño¹⁰ son hermanas, ya que ambas son **hijas** de Beatriz Elena Avendaño Holguín (hija de Senobia Holguín Cardona).
- Es **tía** de Salomé Y Valentina López Castañeda.

² Min 1:33:09-1:35:00, Audiencia del 20 de mayo, PDF N.º357 y N.º370, índice 126.

³ Min 1:35:11-1:35:19, *ibid.*

⁴ Min 3:01:42, *ibid.*

⁵ Min 1:47:13, *ibid.*

⁶ Min 1:46:00-1:47:10, *ibid.*

⁷ Min 1:48:50-1:50:30, *ibid.*

⁸ PDF N.º148, índice 37.

⁹ PDF N.º149, *ibid.*

¹⁰ PDF N.º163, *ibid.*

- Su registro de nacimiento indica que es hija de Beatriz Elena Avendaño Holguin Y John James Castañeda Agudelo.
 - **EDIMER SIERRA BALCAZAR:**
 - Es el **padre biológico** de Estefanía Sierra Castañeda, información respaldada su registro de nacimiento¹¹.
 - También es **padre biológico** de Linda Yesenia Sierra Ortíz, lo que la convierte en hermana media de Estefanía¹².
 - Antonio María Sierra Valencia y Rosaura Balcázar Guevara son padres de:
 - Edimer Sierra¹³
 - Carmelina Sierra Balcazar¹⁴,
 - Antonio María Sierra Balcazar¹⁵
 - Reinaldo Sierra Balcazar¹⁶,
 - Jair Antonio Sierra Balcazar¹⁷,
 - María Elvia Sierra Balcazar¹⁸,
- De modo que todos los anteriores son tíos y tías de Estefanía.
- **DAIRO NELSON CHICA MARTÍNEZ:** Se presenta como **Padre de Crianza** de Estefanía Sierra Castañeda.

En los hechos de la demanda se dice que convivía con la menor desde el 12 de noviembre de 2014, tal y como se repite en la declaración extrajudicial dada el 9 de junio de 2018¹⁹, aunque en esta declaración nada se dice sobre la relación de Dairo con la entonces menor Estefanía.

A esto se suma que **Vanesa Castañeda Avendaño**, hermana de Hannia, indicó que Dairo Nelson y Hannia **llevaban "2 años" juntos** en el momento en que ocurrió el suceso de las niñas (18 de enero de 2017)²⁰. Esto implicaría que la relación comenzó aproximadamente en **enero de 2015**. También que **Janet**, una amiga y vecina cercana, manifestó que Nelson y Hannia **llevaban "por ahí un año, año y pedazo o algo así"** como pareja en la fecha de los hechos²¹. Esta declaración sugiere que la relación habría iniciado más tarde, entre **julio de 2015 y enero de 2016**.

Finalmente, el mismo Dairo indicó en su declaración que, para la fecha del deslizamiento, llevaba viviendo en la casa "*aproximadamente creo que por ahí*

¹¹ PDF N.º148, índice 37.

¹² PDF N.º154, ibid.

¹³ PDF N.º145, ibid.

¹⁴ PDF N.º143, ibid.

¹⁵ PDF N.º141, ibid.

¹⁶ PDF N.º160, ibid.

¹⁷ PDF N.º150, ibid.

¹⁸ PDF N.º157, ibid.

¹⁹ PDF N.º88, ibid.

²⁰ Min 26:28, 26:31, Audiencia del 20 de mayo.

²¹ Min 1:49:04, 1:49:24, Audiencia del 19 de mayo.

tres meses, tres meses, dos meses, más o menos"²². Más adelante, reitera que *"llevábamos aproximadamente dos meses viviendo en la casa"* para el momento de la tragedia²³. Esto sitúa su inicio de convivencia a tiempo completo alrededor de octubre o noviembre de 2016. Y Janet añadió al punto que incluso la convivencia de Hannia y Dairo Nelson pudo coincidir con la de Edimer que vivía cerca porque *"Nelson venía cada ocho días de trabajar y convivía en la casa de Hannia"*²⁴.

- **LINDA YESENIA SIERRA ORTÍZ:** Es la **hermana media** de Estefania Sierra Castañeda por parte de padre. Su registro de nacimiento confirma que su padre es Edimer Sierra Balcázar²⁵.
- **REYNALDO SIERRA BALCAZAR:** Es **tío** de Estefania Sierra Castañeda, siendo hermano de su padre biológico, Edimer Sierra Balcazar. Su registro de nacimiento lo identifica. ²⁶
- **JAIR ANTONIO SIERRA BALCAZAR:** Es **tío** de Estefania Sierra Castañeda, siendo hermano de su padre biológico, Edimer Sierra Balcazar. Su registro de nacimiento lo identifica.²⁷
- **CARMELINA SIERRA BALCAZAR:** Es **tía** de Estefania Sierra Castañeda, siendo hermana de su padre biológico, Edimer Sierra Balcazar. Su registro de nacimiento la identifica²⁸.
- **ANTONIO MARÍA SIERRA BALCAZAR:** Es **tío** de Estefania Sierra Castañeda, siendo hermano de su padre biológico, Edimer Sierra Balcazar. Su registro de nacimiento lo identifica. ²⁹
- **MARÍA ELVIA SIERRA BALCAZAR:** Es **tía** de Estefania Sierra Castañeda, siendo hermana de su padre biológico, Edimer Sierra Balcazar. Su registro de nacimiento la identifica. ³⁰

Núcleo familiar de SALOMÉ y VALENTINA LÓPEZ CASTAÑEDA

- **VANESSA CASTAÑEDA AVENDAÑO:**
 - Es la **madre biológica** de Salomé³¹, Jorge Eliecer³² y Valentina³³ López Castañeda. Los registros de nacimiento de cada uno la identifican como su madre.

²² Min 1:22:08, 1:22:18, ibid.

²³ Min 1:30:27, 1:30:44, ibid.

²⁴ Min 1:49:35, 1:49:53, ibid, parte 2 de grabación.

²⁵ PDF N.º154, ibid.

²⁶ PDF N.º160, ibid.

²⁷ PDF N.º150, ibid.

²⁸ PDF N.º143, ibid.

²⁹ PDF N.º141, ibid.

³⁰ PDF N.º157, ibid.

³¹ PDF N.º161, ibid.

³² PDF N.º152, ibid.

- Es **tía** de Estefania Sierra Castañeda.
- Su registro de nacimiento indica que es hija de Beatriz Elena Avendaño Holguin y John James Castañeda Agudelo³⁴.
- **JORGE ELIECER LÓPEZ CASTAÑEDA:** Es **hermano** de Salomé y Valentina López Castañeda. También es **primo** de Estefania Sierra Castañeda y vivía con ella. Su registro de nacimiento lo identifica³⁵.
- **LUIS FERNEY LÓPEZ VELÁSQUEZ:**
 - Es el **padre biológico** de Salomé³⁶, Jorge Eliecer³⁷ y Valentina³⁸ López Castañeda. Sus registros de nacimiento así lo indican.
 - Es **hijo** de Luis Eduardo López Arias y Bertha Nelly Velásquez Arias, quienes son abuelos de las menores³⁹.
 - Es **hermano** de Maribel López Velásquez⁴⁰, lo que la convierte en tía de las menores.
- **JORGE EDUARDO HENAO CARMONA:** Se presentó como **Padre de Crianza** de Salomé, Valentina y Jorge Eliecer López Castañeda.

Según el escrito de la demanda Jorge inició una relación sentimental interrumpida con Vanessa desde el 3 de febrero de 2016⁴¹.

Según la declaración extraprocésal del 3 de febrero de 2018, Jorge y Vanesa *“vivimos en unión marital de hecho, compartiendo mesa lecho y techo de forma ininterrumpida hace dos (02) años”*⁴² (lo que quiere decir que la relación inició en febrero de 2016) Y que respondió por Valentina, Salomé y Jorge Eliecer desde el mismo momento en que se unieron, hasta el día de fallecimiento de las dos primeras y hasta el momento de declaración por Jorge Eliecer, a pesar de no ser su hijo.

Dentro de la declaración rendida dentro del proceso también afirmó que convivía en el inmueble en el que ocurrió el deslizamiento desde hace **dos años** antes de que eso ocurriera⁴³.

- **LUIS EDUARDO LÓPEZ ARIÁS:** Es el **abuelo paterno** de Salomé y Valentina López Castañeda, y padre de Luis Ferney López Velásquez. Su nombre aparece en el registro de nacimiento de Maribel López Velásquez y Luis Ferney López como padre.

³³ PDF N.º162, ibid.

³⁴ PDF N.º163, ibid.

³⁵ PDF N.º152, ibid.

³⁶ PDF N.º161, ibid.

³⁷ PDF N.º152, ibid.

³⁸ PDF N.º162, ibid.

³⁹ PDF N.º155 y N.º121, ibid.

⁴⁰ PDF N.º158, ibid.

⁴¹ Hecho octavo.

⁴² PDF N.º89, ibid.

⁴³ Min 1:00:37 - 1:00:50, audiencia del 20 de mayo.

- **BERTHA NELLY VELÁSQUEZ ARIÁS:** Es la **abuela paterna** de Salomé y Valentina López Castañeda, y madre de Luis Ferney López Velásquez. Su nombre aparece en los registros de nacimiento de Luis Ferney y de Maribel López Velásquez como madre.
- **MARIBEL LÓPEZ VELÁSQUEZ:** Es la **tía paterna** de Salomé y Valentina López Castañeda, siendo hermana de Luis Ferney López Velásquez. Su registro de nacimiento la identifica⁴⁴.

Familiares por parentesco materno (línea Castañeda/Avendaño) de las menores fallecidas

- **BEATRIZ ELENA AVENDAÑO HOLGUÍN:**
 - Es la **hija** de “Senobia Holguín Cardona” y Hernando Avedaño Santa⁴⁵.
 - Es la **madre** de Hannia Johanna Castañeda Avendaño y Vanessa Castañeda Avendaño, lo cual es corroborado por sus registros de nacimiento.
 - Es la **abuela** de las tres menores fallecidas (Estefanía, Salomé Y Valentina).
 - Es **hermana** de John Fredy Avendaño Cardona, Leonardo Fabio Avendaño Holguín y Edison Avendaño Cardona. Su registro de nacimiento la identifica.
- **JOHN FREDY AVENDAÑO CARDONA:** Es **tío abuelo** de las menores, siendo hermano de su abuela Beatriz Elena Avendaño Holguín. Su registro de nacimiento lo identifica como **hijo** de “Maria Cenobia Cardona Holguín” y Hernando Avendaño Santa ⁴⁶.
- **LEONARDO FABIO AVENDAÑO HOLGUÍN:** Es **tío abuelo** de las menores, siendo hermano de su abuela Beatriz Elena Avendaño Holguín. Residía en el mismo inmueble afectado. Su registro de nacimiento lo identifica como hijo de “Senobia Holgín Cardona” y Hernando Avedaño Santa⁴⁷.
- **EDISON AVENDAÑO CARDONA:** Es **tío abuelo** de las menores, siendo hermano de su abuela Beatriz Elena Avendaño Holguín.
 - Es **hijo** de “Maria Cenobia Cardona Holguín” y Hernando Avedaño Santa⁴⁸.

⁴⁴ PDF N.º158, ibid.

⁴⁵ PDF N.º142, ibid.

⁴⁶ PDF N.º151, ibid.

⁴⁷ PDF N.º165, ibid.

⁴⁸ PDF N.º146, ibid.

- **Padres** de Juan José Avendaño Pinzón. Su registro de nacimiento lo identifica⁴⁹.
- **ERIKA MARCELA PINZÓN MOLINA: Hija** de María Del Carmen Molina Cortés y Libardo Pinzón Pinzón⁵⁰. **Pareja** de Edison Avendaño Cardona y **madre** de Juan José Avendaño Pinzón. Su registro de nacimiento la identifica⁵¹.
- **JUAN JOSÉ AVENDAÑO PINZÓN:** Es el **hijo** menor de edad de Edison Avendaño Cardona y Erika Marcela Pinzón Molina. Su registro de nacimiento lo identifica⁵².
- **NORBERTO CARDONA (fallecido):** Aparece como hijo de Encarnación Cardona⁵³, quien, a su vez, aparece como madre de María Cenobia Cardona, madre de Beatriz⁵⁴. De este modo, Norberto era **tío** de Beatriz. Norberto murió el **3 de julio de 2013**⁵⁵.

Sobre María Cenobia también se aportó registro civil de defunción. Aunque en el documento se le registró como “MARÍA CENOBIA CARDONA DE AVEÑANO”⁵⁶, el documento de identidad es el mismo que el que se registra para María Cenobia Cardona Holguín.

Y de María Encarnación, también se allegó Registro Civil de Defunción, que registra su muerte el 20 de mayo de 2000⁵⁷.

- **CRISTIAN LEANDRO CARDONA ALZATE:** Es **hijo** de Norberto Cardona (fallecido). Su registro de nacimiento lo identifica. Según su RCN es hijo de Norberto Cardona y de Ana Lucía Álzate Cadavid⁵⁸.

Los anteriores tienen acreditada la calidad mencionada, **pero no los siguientes:**

- **Raúl Sierra Balcázar**, fue presentado como hermano del señor Edimer Sierra Balcázar y los señores **Manuel Rodríguez Balcazar** y **Paola Andrea Rodríguez Balcazar**, como hermanos medios.

Para el caso de Raúl, debió aportarse su registro civil de nacimiento en el que se indicara como padres María Sierra Valencia y Rosaura Balcazar Guevara, pero no se hizo.

⁴⁹ PDF N.º153, ibid.

⁵⁰ PDF N. 147, ibid.

⁵¹ PDF N.º153, ibid.

⁵² PDF N.º153, ibid.

⁵³ PDF N.º159, ibid.

⁵⁴ PDF N.º156, ibid.

⁵⁵ PDF N.º138, ibid.

⁵⁶ PDF N.º136, ibid.

⁵⁷ PDF N.º136, ibid.

⁵⁸ PDF N.º144, ibid.

Y para el caso de los señores Manuel Rodríguez Balcázar y PAOLA Andrea Rodríguez Balcázar, el respectivo Registro Civil de Nacimiento en el que la señora Rosaura Balcázar Guevara apareciera como su madre, pero no se hizo.

Sus calidades no fueron siquiera mínimamente probadas.

- **Luz Albery Cardona** se presentó como tía de Beatriz Elena Avendaño Holguín, quien es abuela de las menores fallecidas.

La señora Beatriz fue hija de Senobia Holguín Cardona y Hernando Avedaño Santa, de modo que la prueba apropiada era demostrar la ascendencia de la señora Senobia y aportar su propio registro civil de nacimiento para determinar su tronco común, pero no se aportó ni lo uno ni lo otro.

Sobre Luz Albery solo se dijo que es madre de **Sharon Albery Arellano Cardona** y **Víctor Jonathan Arellano Cardona**, pero solo se aportó registro civil de nacimiento de este último lo que solo la acredita como madre del mismo. No se aportó nada para acreditar su propia ascendencia y su calidad como hermana de los padres de Beatriz.

Su calidad no fue siquiera mínimamente probada y con ello, tampoco la de quienes acudieron en calidad de sus hijos.

Las anteriores observaciones son de suma importancia para el proceso, pero no en lo atinente a la legitimación por activa, pues cuando se trata de pretensiones sobre el bien, podrían ser reclamados incluso sin titularidad, bajo otros elementos del derecho de dominio; y cuando se trata de pretensiones de perjuicios morales (bien pueden configurarse fuera de parentesco consanguíneo o afinidad). Todas las eventualidades serán resueltas más adelante. De esta manera, la importancia de este análisis radica es en la revisión de la configuración de los eventuales perjuicios a reconocer.

Así, no prospera las excepciones propuestas en ese sentido.

*** Elementos de la responsabilidad.**

- Régimen de responsabilidad aplicable:

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991 dispone:

“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.”

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.” /Resalta el Despacho/.

De esta forma, y en concordancia con el artículo 177 del Código General del Proceso, quien pretenda derivar una responsabilidad patrimonial del Estado debe demostrar (i) la existencia de un daño antijurídico; y (ii) la imputación, que cobija el establecimiento de un nexo fáctico y jurídico, al Estado por la acción u omisión de sus autoridades. Requisitos que además se enfrentan a las características propias de los contextos en los que se produce el hecho dañoso del cual se busca reparación y a la dificultad probatoria que se deriva del carácter de algunas actividades.

En el *sub lite*, se imputa a las entidades demandadas responsabilidad por hechos relativos al incumplimiento de deberes legales sobre el sistema de gestión de riesgos y desastre, por lo que 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 siguiente⁵⁹:

«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”⁶⁰.

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 naturales⁶¹, dado que estos se consideran, en

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección A, Sentencia 73001-23-31-000-2011-00114-01(44362) del 6 de noviembre de 2020, MP. María Adriana Marín.

⁶⁰ Anotación propia del extracto: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 25 de agosto de 2011, exp. 17613, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁶¹ Anotación propia del extracto: 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.

principio, como constitutivos de fuerza mayor⁶². La imputación de responsabilidad al Estado por los daños antijurídicos 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 naturales⁶³, 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 acreditar⁶⁴ 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

⁶² Anotación propia del extracto: Ley 95 de 1890, artículo 1° “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.”.

⁶³ Anotación propia del extracto: 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.

⁶⁴ De conformidad con lo establecido en el artículo 177 del C.P.C., respecto del *onus probandi*.

con el obstáculo no, en tal caso, la entidad a cuyo cargo se encuentra la vía no se exoneraría de responsabilidad, alegando la fuerza mayor⁶⁵.

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 daño⁶⁶. 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.

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.

(...)

⁶⁵ Anotación propia del extracto: Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, 24 de febrero de 2005, expediente 14335, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁶⁶ Anotación propia del extracto: 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".

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 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 habita⁶⁷.»

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.

⁶⁷ Anotación propia del extracto: Sección Primera, Sentencia de 16 de mayo de 2019, Exp. 2017-00452-01(AP).

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.⁶⁸

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

- El daño:

Para que el daño sea resarcible, el precedente jurisprudencial ha determinado que deben acreditarse los siguientes aspectos relacionados con la lesión detrimento cuya reparación se reclama: «[...] i) debe ser antijurídico, esto es, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo; ii) que sea cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente –que no se limite a una mera conjetura–, y que suponga una lesión a un derecho, bien o interés legítimo que se encuentre protegido por el ordenamiento jurídico, y iii) que sea personal, es decir, que sea padecido por quien lo solicita, en tanto se cuente con la legitimación en la causa para reclamar o debatir el interés que se debate en el proceso, bien a través de un derecho que le es propio o uno que le deviene por la vía hereditaria [...]»⁶⁹/Destaca el Despacho/

Igualmente, ha sostenido el Consejo de Estado, que «El daño antijurídico comprendido, desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual⁷⁰ y del Estado impone considerar aquello que derivado de la actividad o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta

⁶⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia 19001-23-31-000-1998-05110-01(20328) del ocho (8) de junio de dos mil once (2011), MP. Hernán Andrade Rincón.

⁶⁹ Consejo De Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C Sentencia del 14 de marzo de 2012. C.P. Enrique Gil Botero. Rad. 05001-23-25-000-1994-02074-01(21859).

⁷⁰ Cita de la cita «(...) El perjudicado a consecuencia del funcionamiento de un servicio público debe soportar el daño siempre que resulte (contrario a la letra o al espíritu de una norma legal o) simplemente irrazonable, conforme a la propia lógica de la responsabilidad patrimonial, que sea la Administración la que tenga que soportarlo”. PANTALEON, Fernando. “Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También de las Administraciones públicas)», en AFDUAM, No.4, 2000, p.185.

Política o a una norma legal, o ii) porque sea “irrazonable”⁷¹, en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos»⁷² /Destaca el Despacho/

Por su parte, la Corte Constitucional ha precisado que: “[...] *la antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima. De otra lado, la concepción del daño antijurídico a partir de la consideración de que quien lo sufre no está obligado a soportarlo constituye otra forma de plantear el principio constitucional según el cual, la igualdad frente a las cargas públicas es sustento de la actividad de la administración pública. [...]*”⁷³ /Destaca el Despacho/

Por lo cual sólo habrá daño antijurídico cuando se verifique una modificación o alteración negativa fáctica o material respecto de un derecho, bien o interés legítimo que es personal y cierto frente a la persona que lo reclama, y que desde el punto de vista formal es antijurídico, es decir que no se está en la obligación de soportarlo porque la normativa no le impone esa carga.

En el *sub examine*, no se discute la existencia de un daño antijurídico consistente en la muerte de las menores ESTEFANÍA SIERRA CASTAÑEDA (PDF N.º75, índice 37), SALOMÉ LÓPEZ CASTAÑEDA (PDF N.º76, índice 37) y VALENTINA LÓPEZ CASTAÑEDA (PDF N.º77, índice 37), todas el 18 de enero de 2017 siendo las 3:00 a.m. en su lugar de residencia, calle 8 N.º 13-20 del Barrio La Cuchilla, “producto de un deslizamiento de capa vegetal que afectó parte de la vivienda” (PDF N.º74, N.º80, N.º108, N.º167, índice 37), muerte que se registra como causa la “asfixia mecánica por compresión toracoabdominal” (PDF N.º81, índice 37) y “politrauma por aplastamiento” (PDF N.º168, índice 38).

No obstante, existe otra faceta del reclamo consistente en pérdidas materiales relacionadas con el inmueble en el que se ubicaban las menores fallecidas y elementos que estaban dentro de la vivienda. La parte demandada plantea una discusión sobre la acreditación de la propiedad, la sucesión y la existencia de

⁷¹ Cita de la cita «(...) que lo razonable, en buena lógica de responsabilidad extracontractual, para las Administraciones públicas nunca puede ser hacerlas más responsables de lo que sea razonable para los entes jurídico-privados que desarrollan en su propio interés actividades análogas”. PANTALEON, Fernando. “Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También de las Administraciones públicas)». *ob., cit., p.186.*

⁷² Consejo De Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 6 de marzo de 2012. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad. 66001-23-31-000-2001-00098-01(24884).

⁷³ Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003. Así mismo, se considera: «El artículo 90 de la Carta, atendiendo las (sic) construcciones jurisprudenciales, le dio un nuevo enfoque normativo a la responsabilidad patrimonial del Estado desplazando su fundamento desde la falla del servicio hasta el daño antijurídico. Ello implica la ampliación del espacio en el que puede declararse la responsabilidad patrimonial del Estado pues el punto de partida para la determinación de esa responsabilidad ya no está determinado por la irregular actuación estatal – bien sea por la no prestación del servicio, por la prestación irregular o por la prestación tardía- sino por la producción de un daño antijurídico que la víctima no está en el deber de soportar, independientemente de la regularidad o irregularidad de esa actuación». Corte Constitucional, sentencia C-285 de 2002.

bienes por indemnizar. Como se ha dicho el daño debe ser real, personal y directo; veamos su concreción en esta faceta del daño:

Se aportó escritura de venta del 12 de junio de 1971 el señor Antonio José López Cardona transfirió a la señora María Encarnación Cardona de Holguín, *“el derecho de dominio y la posesión efectiva que tiene en un solar con casa de habitación situados en el área urbana de Neira, en la calle octava, marcada en su puerta de entrada con el número 3-24, distinguida con la ficha catastral número 01-0-056-029, constante de doce metros de frente al camino público; por cinco metros sesenta centímetros (5.60) de centro, Por un costado con propiedad de Felix Mira; por otro costado con el camino público; por otro costado y dentro con propiedad del vendedor”*⁷⁴, misma venta que se registra en certificado de tradición emitido por la Oficina de Instrumentos Públicos de Neira⁷⁵.

Además, se aportaron facturas de impuestos predial con los siguientes datos⁷⁶:

• **Información del Contribuyente:**

Número Ficha Catastral: 010000360029000 (p.1, Factura N.º 28417), 010000360029001 (p.2, Factura N.º 28418), 000000020287001 (p.3, Factura N.º 28419) y 010000360029001 (p.4, Impuesto predial Unificado).

Nuevo Número de Ficha: 1748601000000036002900000000 (p.1, Factura N.º 28417), 17486010000000360029500000001 (p.2, Factura N.º 28418), 174860000000000020287500000001 (p.3, Factura N.º 28419), 17486010000000360029500000001 (p.4, Impuesto predial Unificado).

Cédula: 24819179

Nombre del Contribuyente: MARIA ENCARNACION CARDONA HOLGUIN.

• **Información del Predio:**

Hectáreas: 0

Metros Cuadrados: 88 (p.1)

Área Construida: 32 (p.1), 47 (p.3) y 33 (pp.2 y 4)

Dirección: C 8 13 18 (p. 1) C 8 13 20 (pp.2 y 4)

Fuera de estos dos elementos nada más de lo aportado en este expediente hace referencia al derecho de dominio sobre el bien. Así, la calidad de propietarios cae en el vacío no solo porque estos elementos ni siquiera coinciden, sino que no establecen nada sobre la sucesión de bienes de quien murió 17 años antes de que ocurriera el deslizamiento.

En efecto, de los elementos aportados, la única coincidencia es el nombre de la señora María Encarnación, pero el resto de datos que comparten, esto es, el número

⁷⁴ PDF N.º103, índice 37.

⁷⁵ PDF N.º110, índice 37.

⁷⁶ PDF N.º132, índice 37.

de ficha catastral, la nomenclatura -en un caso- y la extensión del bien, son distintos; sobre esto último, nótese que en la escritura se dice que lo vendido corresponde a 12 metros de frente por 5.6 metros “de centro”, lo que equivale a 67.2 metros cuadrados, mientras que la factura de impuesto predial habla de un predio de 88 metros cuadrados. A esto se le suma que John Fredy Avendaño Cardona⁷⁷ mencionó en su relato que había dos casas en las que ocurrió el hecho del deslizamiento, hablando de que al lado de la casa Calle 8 # 13-20 sector Baja Cuchilla estaba la casa de su abuela María Encarnación.

Así, la titularidad del bien no está acreditada. No obstante, aun cuando se pensara en la posesión del mismo, la cuestión que emerge es que no hay prueba alguna que quienes efectivamente residían en el inmueble les fuera arrebatado su derecho de permanencia sobre el predio, el cual, meses después fue objeto de arreglos como la construcción de una pantalla de contención en todo el talud de la parte posterior de la vivienda y tampoco, prueba alguna del desalojo definitivo.

Debe destacarse que, en todo caso, en el expediente se encuentra que el Municipio de Neira adjudicó solución de vivienda de interés prioritario tipo bifamiliar a título de subsidio en especie a la señora Hannia Johana Castañeda Avendaño (v. Certificado de tradición y libertad y Resolución N.º212 del 27 de agosto de 2018⁷⁸); en partes iguales a la señora Beatriz Elena Avendaño Holguín y al señor Leonardo Fabio Avendaño Holguín (v. Certificado de tradición y libertad y Resolución N.º211 del 27 de agosto de 2018⁷⁹); y a la señora Vanesa Castañeda Avendaño y a Jorge Eliécer López Castañeda (v. Certificado de tradición y libertad y Resolución N.º210 del 27 de agosto de 2018⁸⁰); es decir, a favor de cada uno de quienes efectivamente habitaban el inmueble.

Adicionalmente, no hay lugar a admitir que incluso cuando la posesión se realiza sobre un bien que no cumple los trámites urbanísticos y, con ello, de gestión del riesgo, deba ser indemnizada, pues al no haber sido objeto de licencia de construcción, conllevaría a convalidar tales actuaciones que están por fuera del derecho.

Todo lo anterior descarta un elemento básico del daño, como lo es su carácter “*personal*”, que no es otra que debe afectar a las personas que lo pretenden, para determinar aquí su antijuridicidad y demás elementos que componen la responsabilidad del Estado.

Otro punto improbadado, pero esta vez en lo que respecta a la certeza del daño, es el relativo a los bienes muebles y enseres sobre los cuales se reclama que el deslizamiento generó un daño, para las cuales solo se aportan dos facturas, una del

⁷⁷ Min 2:56:00-3:05:29, Audiencia 19 de mayo, primera parte; y min 00:00-3:20, Audiencia 19 de mayo, segunda parte.

⁷⁸ PDF N.º307 y N.º332, índice 108.

⁷⁹ PDF N.º308 y N.º331, índice 108.

⁸⁰ PDF N.º309 y N.º330, índice 108.

8 de julio de 2017 y la otra sin fecha⁸¹, la primera posterior al evento y con indicación de compra de un producto escrito de manera ilegible, y en ambos casos, insuficientes para acreditar la existencia de todos los bienes que reclaman y menos de que dichos bienes se encontraban en el inmueble el 18 de enero de 2017 y que fueron afectados por el deslizamiento.

Por tal motivo, se tendrá por no probada esta faceta del daño antijurídico, con lo que no hay lugar a ordenar el resarcimiento de ninguna de las pretensiones dirigido a este propósito y a favor de: Luz Alberdy Cardona, Leonardo Fabio Avendaño Holguín, Beatriz Elena Avendaño Holguín, Edison Avendaño Cardona, Jhon Fredy Avendaño Holguín, Cristian Leandro Cardona Álzate, Beatriz Elena Avendaño, Vanesa Castañeda Avendaño, Hannia Johana Castañeda Avendaño, Jorge Eduardo Henao Carmona y Dairo Nelson Chica Martínez.

Lo que sigue, entonces, solo tendrá presente el daño alusivo a la pérdida de la vida de las menores mencionadas en el tantas veces mencionado deslizamiento del 18 de enero de 2017.

- El nexa de causalidad. Obligaciones normativamente impuestas a las entidades demandadas y su grado de cumplimiento.

El objeto litis se circunscribe a determinar entonces si el deslizamiento ocurrido en la Calle 8 N.º13 – 20 el 18 de enero de 2017 derivaron de fallas en el cumplimiento de los deberes en la gestión de desastres de las entidades demandadas, como lo afirma la parte demandante; o por el contrario, las entidades a cargo sí cumplieron con sus deberes, o en todo caso, se trató de una culpa exclusiva de la víctima, el hecho de un tercero o un hecho de la naturaleza, como lo afirma la parte demandada. Para establecer el marco de responsabilidades en la materia, debe tenerse presente lo siguiente:

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:

⁸¹ PDF N.º107, índice 37.

(...)

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”⁸².

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

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

⁸² Artículo 5 de la ley 388 de 1997

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 *ejusdem* 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.⁸³
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 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

⁸³ **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. (...)

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 policíaca 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.”

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 Neira 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 ejusdem, 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.

De igual forma⁸⁴, la Ley 1523 de 2012 por medio de la 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 1 definió como la gestión del riesgo en los siguientes términos:

“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.” /Destaca el Despacho/

La anterior definición es complementada por los numerales 1, 6 y 11 del artículo 4° de la Ley 1523 de 2021, según los cuales, en el caso de los eventos hidrometeorológicos la adaptación al cambio climático corresponde a la gestión del riesgo de desastres en la medida en que está encaminada a la reducción de la vulnerabilidad o al mejoramiento de la resiliencia en respuesta a los cambios observados o esperados del clima y su variabilidad, gestión que también implica la promoción de una mayor conciencia del riesgo, que busca impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe; de igual forma, prepararse y

⁸⁴ En lo que respecta a esta ley, el Despacho utiliza el recuento normativo realizado por el Tribunal Administrativo de Caldas, Sala Tercera de Decisión, en la Sentencia N.º091 diecisiete (17) de mayo de dos mil veinticuatro (2024), con ponencia del Magistrado Dohor Edwin Varón Vivas.

manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación entendida como rehabilitación y reconstrucción.

Según lo expuesto, **la gestión del riesgo** implica la protección del derecho colectivo a la prevención de desastres, la protección de los derechos a la seguridad y salubridad y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando ordenadamente las disposiciones jurídicas, y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes.

Ahora bien, como responsables de la gestión del riesgo, el artículo 2 de la Ley 1523 de 2012 señala que: *“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”*.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que: *“a quien le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar, entre otras, las políticas, actividades y gestiones tendientes a dicho fin es, principalmente, al municipio en cabeza de su alcalde. No obstante, ello no indica que se deba dejar de lado que la misma Ley 1523 y el Decreto 4147, establecieron un trabajo coordinado y armónico con las demás entidades”*⁸⁵.

Según lo anterior, en materia de implementación de los procesos de gestión del riesgo, los directamente responsables son los alcaldes, quienes, en todo caso, pueden y deben buscar aunar esfuerzos de tipo técnico y presupuestal con los gobernadores de los departamentos de cuya jurisdicción forman parte, en aras de evitar o hacer cesar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados en cuanto a la prevención de desastres.

Respecto a la obligación que recae sobre los alcaldes y gobernadores, la alta Corporación de lo Contencioso Administrativo⁸⁶, ha señalado que: *“(…) tal obligación, específica de los alcaldes y gobernadores, no excluye el ejercicio y cumplimiento de los deberes legales de los demás miembros del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, menos aún si se tiene en cuenta que todos ellos se encuentran unidos en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, mencionados en precedencia.”*

⁸⁵ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 31 de agosto de 2023. Radicado No. 52001-23-33-000-2021- 00320-01

⁸⁶ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 31 de agosto de 2023. Radicado No. 52001-23-33-000-2021- 00320-01

No obstante, la misma Corporación ha aclarado que: “en materia de gestión del riesgo, los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad orientan el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, advirtiendo que siempre se deben respetar las competencias constitucionales, legales y reglamentarias asignadas a cada entidad”.⁸⁷ (Se destaca)

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.

En cuanto a los **Gobernadores**, la Ley 1523 también dispone:

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

Parágrafo 1o. Los Gobernadores como jefes de la administración seccional respectiva tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias

⁸⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 20 de octubre de 2023

en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad.

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

También son funciones de los gobernadores (así como de los alcaldes), las siguientes:

- "Formular e implementar planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del sistema nacional, en el marco de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación".⁸⁸

- "Formular y concertar con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuestas nacionales. El plan y la estrategia, y sus actualizaciones, serán adoptados mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, según el caso en un plazo no mayor a noventa (90) días, posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley".⁸⁹

- "Integración de la gestión del riesgo en la planificación territorial y del desarrollo. Los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas hidrográficas y de planificación del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, deberán integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo".⁹⁰

Finalmente se tiene que, el artículo 30 de la Ley 99 de 1933, establece que las **Corporaciones Autónomas Regionales** tendrán por objeto: "la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente".

⁸⁸ Ley 1523 de 2012. Artículo 32

⁸⁹ Ley 1523 de 2012. Artículo 37

⁹⁰ Ley 1523 de 2012. Artículo 39

Dichas Corporaciones integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo según lo previsto en el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012, normativa que también establece que deben apoyar a las entidades territoriales de su jurisdicción en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo, en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

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.

Bajo este parámetro, 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:

- El Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Neira⁹¹, clasifica al Barrio La Cuchilla (lugar en que se ubica la vivienda sobre la que se discute, situada en la Calle 8 #13-20 de dicho Barrio⁹²) en una situación de riesgo que, si bien es considerado "*moderado*" a nivel preliminar para el conjunto del barrio, se basa en una "*amenaza moderada*" y una "*vulnerabilidad alta*".

Se dice que es a nivel preliminar porque la zonificación que realiza es cualitativa y reconoce la necesidad de realizar una caracterización más precisa de las amenazas y para definir las obras correctivas o protectoras necesarias.

La clasificación de riesgo moderada se debe a la presencia de pendientes mayores del 40%, que son laderas circundantes del casco urbano con inclinaciones significativas, y porque los fenómenos erosivos se describen como pocos e inactivos, y se localizan algunos taludes subverticales y cicatrices.

Por su parte, la vulnerabilidad que se refiere a "*la cantidad y tipo de elementos expuestos frente a la ocurrencia de una amenaza natural*" y la clasificación alta corresponde a "*sitios donde se ven amenazados muchos elementos como la población y obras de infraestructura*".

Asimismo, el POT recomienda implementar "*tratamientos de laderas, zanjas colectoras, canales de rápidas y perfilado de taludes*" en el Barrio La Cuchilla y dentro del "*Programa de Ejecución del POT*", el "*perfilado de taludes en el barrio la Cuchilla*" está listado como un proyecto a **corto plazo**, lo que indica la urgencia de estas intervenciones, cuestión a la que debe agregarse que ese POT fue expedido en agosto de 2000.

⁹¹ PDF N.º37, índice 36 y N.º316, índice 108.

⁹² Empocaldas en su contestación presentó un gráfico que mostraba que la vivienda está en una zona de riesgo moderado que se encuentra al borde de una zona de alto riesgo.

- Al predio en mención fue visitado en al menos seis ocasiones antes que ocurriera en deslizamiento fatal:

1. Por solicitud del señor Edison Avendaño Cardona del 13 de septiembre de 2010, el 4 de octubre de 2010⁹³ personal de Corpocaldas realizó visita técnica a dicho predio. Esta visita identificó un talud posterior prácticamente vertical de 8 metros de altura con desprendimientos previos, que ponía en alto riesgo las áreas de baño y cocina de la vivienda **debido a la falta de manejo de aguas lluvias**, se anotó que ninguno de los factores había sido intervenido hasta el momento y que *“No existe ningún tipo de obra de manejo de aguas lluvias en dicho lote, lo que favorece la escorrentía y la infiltración de aguas sobre la masa de suelo”*. Las recomendaciones principales se centraron en obras de mitigación como el perfilado del talud, la construcción de zanjas y anclajes, y se advirtió explícitamente que, de no realizarse estas actividades, el Municipio de Neira debería considerar la reubicación de la vivienda para mitigar el riesgo a sus habitantes. El informe fue remitido al Municipio de Neira.

El ingeniero **Jhon Jairo Chisco Leguizamón** intervino dentro de este proceso en su calidad de Subdirector de Infraestructura Ambiental de CORPOCALDAS y como autor de la respuesta recién aludida. Dicho sea de paso, dentro del expediente, en la misma calidad, también remitió el informe 25 de noviembre de 2011 realizado por el Técnico Operativo Fabio Cardona Gómez a la Defensa Civil Colombiana de Neira⁹⁴, del que se hablará más adelante. El ingeniero rindió **testimonio** dentro de ese proceso **en la audiencia** del 21 de mayo del año en curso⁹⁵.

Afirmó que se trató de un deslizamiento de **tipo superficial** en un talud de aproximadamente 7 a 8 metros de altura y fuerte pendiente casi vertical o negativa. Explicó que el talud era una "obra antrópica" -corte o excavación hecha por el hombre- para la construcción de una vivienda⁹⁶ y que influyó a futuro en el deslizamiento del talud⁹⁷, bajo el resto de factores, de lluvia y saturación, la resistencia de la vivienda. Comentó que el incremento de la pendiente que generó la obra humana, debió realizarse obras de reforzamiento para compensar la inestabilidad.

Relató que para ese momento el Municipio no tenía un mapa de riesgo, sino de amenaza de deslizamiento y que estaba incluido en el POT de 2000 que merecía ya una actualización. Bajo esa indicación, dijo que la zona estaba catalogada como de amenaza media, lo que le indica que al momento de establecer el POT la pendiente era menor, y concluye que la casa fue hecha de forma posterior a la expedición del POT.

⁹³ PDF N.º36, índice 36; PDF N.º173 y N.º183, índice 37.

⁹⁴ PDF N.º35, índice 36.

⁹⁵ Min 3:00- 1:02:23, PDF N.º173 y N.º183, índice 37.

⁹⁶ Min 11:27, 12:00, 17:24, ibid.

⁹⁷ Min 16:00, 18:00-20:00, ibid.

Enfatizó que las obras y recomendaciones dadas en el informe de 2010 **no se habían ejecutado** para el día del evento en 2017; las condiciones del talud eran las mismas que en 2010⁹⁸; en que la vivienda no cumplía con la Norma Sismo Resistente (NSR 2010), lo que la hacía altamente vulnerable⁹⁹; observó un **mal manejo de aguas lluvias** en la zona verde aledaña y las construcciones superiores y que no existía tal manejo en la vivienda, lo que pudo haber contribuido a la ocurrencia del deslizamiento al favorecer la infiltración de agua al talud¹⁰⁰.

Finalmente, consideró que el deslizamiento de 2017 **pudo haberse evitado** si las recomendaciones del informe de 2010 se hubieran atendido y ejecutado oportunamente¹⁰¹, pero precisó que Corpocaldas no recibió solicitudes de asesoría para esta vivienda en los días o semanas previas al evento de 2017, más allá del informe de 2010¹⁰².

El ingeniero **Mauricio Fernando Saavedra** también firmó la respuesta e indicó que igualmente conoció la situación de la vivienda y la zona con posterioridad al hecho del 2017. El ingeniero declaró en la misma **audiencia** a la que se ha hecho referencia¹⁰³.

El informe señalaba la existencia de un **talud de aproximadamente 8 metros de altura con fuerte pendiente** en la parte posterior de la vivienda¹⁰⁴. Mencionaba que en la visita de 2010 había una barrera de pasto de porte medio que presentaba riesgo de caer sobre la cubierta de la vivienda debido a "*negativos*", un vacío antes de la corona lo que indica desprendimientos recientes, y una zona de solar con pendiente media que favorecía la escorrentía e infiltración de agua¹⁰⁵.

Al igual que el anterior ingeniero, se refirió al talud como un "*talud antrópico*" o un "*corte*"¹⁰⁶, lo que hacía del lugar una zona de riesgo. Explicó que este tipo de corte o excavación para emplazar una vivienda en la ladera **no es técnicamente recomendable** debido a las pendientes tan verticales sin obras de contención o manejo de aguas, lo que aumenta el nivel de riesgo y es un claro factor contribuyente al deslizamiento¹⁰⁷.

En resumen, indicó que los factores que provocaron el deslizamiento son la pendiente prácticamente vertical del talud, la carencia de obras de manejo de agua lluvia (sobre las lluvias dijo no tener los datos) y el solar -un lote- de la parte

⁹⁸ Min 32:00, *ibid.*

⁹⁹ Min 43:55, 45:15, *ibid.*

¹⁰⁰ Min 45:00, *ibid.*

¹⁰¹ Min 57:00, *ibid.*

¹⁰² Min 33:00, 46:00 *ibid.*

¹⁰³ Min 1:03:23- 1:46:17, PDF N.º173 y N.º183, índice 37.

¹⁰⁴ Min 1:14:09, *ibid.*

¹⁰⁵ Min 1:14:40, 1:22:59, *ibid.*

¹⁰⁶ Min 1:18:26, *ibid.*

¹⁰⁷ Min 1:35:50, 1:36:29, *ibid.*

superior del talud que presentaba riesgo de caerse y una cobertura vegetal en pastos y cultivos, sin que tampoco tuvieran tratamiento de aguas lluvias¹⁰⁸.

Finalmente, dijo que la idea de las recomendaciones es que al ser atendidas se evite el evento trágico¹⁰⁹.

2. En oficio del 8 de marzo de 2011¹¹⁰, el **Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Neira** anota la realización de una visita como respuesta directa a un deslizamiento que ya había "tumbado parte de una pared" de la vivienda, lo que confirmaba la puesta en riesgo de la vida de los ocupantes. Recomendó "*descoronar el talud para evitar otros deslizamientos*". El informe de Bomberos fue dirigido a la Planificación Municipal y la Alcaldía Municipal de Neira

El comandante **Marco Antonio Castañeda** confirmó haber suscrito este informe y el informe del 14 de noviembre de 2016, al cual se hará referencia más adelante, ambos realizados por solicitud de la señora María Zenobia Cardona¹¹¹. El comandante presentó declaración en la **audiencia** del 21 de mayo del año en curso en la que se refiere a ambos informes.

No recordó haber rendido más informes sobre la vivienda antes del año 2011¹¹² y desconocía si el Municipio dio respuesta a sus oficios o si se realizaron obras a raíz de sus recomendaciones, pues los bomberos y la alcaldía operan de manera independiente¹¹³.

3. El 8 de marzo de 2011¹¹⁴ la **Defensa Civil informó a la Alcaldía Municipal** sobre un pequeño deslizamiento que comprometió parcialmente la vivienda de la señora María Cenobia Cardona de Avendaño (Calle 8#13-20), lo que llevó a la evacuación de la tierra a un lado de la vía y solicitó ayuda para la destinación final de la misma. En el informe se indica el envío de copia a la Personería Municipal, Alcaldía Municipal, CORPOCALDAS y a la Dirección Seccional de la Defensoría Civil de Manizales.

4. El 25 de noviembre de 2011 **Corpocaldas**¹¹⁵ realizó visita a varios sitios del Municipio de Neira por solicitud de la Defensa Civil Colombiana de Neira. Indicaron que en la vivienda se identificaron cicatrices de pequeños deslizamientos en un talud muy vertical de aproximadamente 75.0 m² (15m de base y 5m de altura), ubicado en la parte posterior de la vivienda a 1.0m de su base. Esto representaba **un alto riesgo** debido a su proximidad con la casa. De la visita derivaron recomendaciones para mitigar los riesgos por deslizamiento bajo la

¹⁰⁸ Min 1:41:00, ibid.

¹⁰⁹ Min 1:40:00, ibid.

¹¹⁰ PDF N.º169, índice 37.

¹¹¹ Min 2:26:31- 2:39:19, PDF N.º173 y N.º183, índice 37.

¹¹² Min 2:31:43, ibid.

¹¹³ Min 2:32:00, ibid.

¹¹⁴ PDF N.º118, índice 37.

¹¹⁵ PDF N.º35, índice 36 y PDF N.º180, índice 37.

manifestación de que esas acciones no descartaban “*que la administración municipal analice la posibilidad de reubicar la vivienda*”. Con el informe se da respuesta a quien solicitó la visitas y se envió al Municipio de Neira y a Empocaldas.

El técnico **Fabio Cardona Gómez**, Técnico Operativo de la Subdirección de Infraestructura Ambiental de CORPOCALDAS, fue el encargado de elaborar el informe técnico en mención. El ingeniero presentó declaración dentro de este proceso en la **audiencia** de pruebas del 21 de mayo del año en curso¹¹⁶.

En lo pertinente solo aportó que el término “*alto riesgo*” hace referencia a la proximidad de la vivienda con el talud y por la verticalidad de la pendiente¹¹⁷. Sobre el acueducto y alcantarillado nada de lo encontrado tuvo que ver con ello, según dijo.

5. El 14 de noviembre de 2016¹¹⁸ se reportó un desprendimiento de capa vegetal que afectó la vivienda de la señora María Cenobia Cardona Holguín, lo que implicó una observación o visita por parte de los **Bomberos**. Este es un informe interno de la Alcaldía Municipal de Neira Caldas.

6. el 18 de noviembre de 2016¹¹⁹, la vivienda fue objeto de una visita técnica por parte de la geóloga Norma Viviana Arboleda, funcionaria de apoyo a la gestión del riesgo del **Municipio**. La visita tuvo lugar para la revisión de un deslizamiento en la madrugada del 14 de noviembre de 2016, el cual, en análisis de la geóloga se trataba de un deslizamiento de riesgo mitigable, “*en lo que lo más indicado sería realizar un perfilamiento al talud contiguo a la vivienda evitando que se pueda desencadenar un desastre mayor debido a las fuertes lluvias que se vienen presentando*”.

La geóloga **Norma Viviana Arboleda** fue llamada para declarar dentro de la **audiencia** del 6 de junio del año en curso¹²⁰. En su declaración comentó que asistió a la visita por solicitud de la señora Beatriz Elena Avendaño¹²¹ y explicó que un riesgo mitigable significa que la solución para evitar una tragedia mayor es realizar obras de bajo costo. Afirmó que aunque la responsabilidad de estas obras recaía en el propietario de la vivienda -como ella se los advirtió-, ella hizo una solicitud al alcalde de Neira para que colaborara con la mano de obra, dado que la familia era de escasos recursos, pero no recibió respuesta a su solicitud¹²². Comentó también que quien fue a retirar el informe fue la señora Hannia¹²³.

¹¹⁶ Min 2:00:30 - 2:23:13, PDF N.º173 y N.º183, índice 37.

¹¹⁷ Min 2:13:21, *ibid.*

¹¹⁸ PDF N.º170, índice 37.

¹¹⁹ PDF N.º191

¹²⁰ Min 13:45 – 57:34 PDF N.º369 y N.º371, índice 134.

¹²¹ Min 21:02-21:50, *ibid.*

¹²² Min 26:02, 26:04, 43:24, *ibid.*

¹²³ Min 37:00, *ibid.*

Confirmó que lo ocurrido en 2016 y lo ocurrido el 18 de enero de 2018 eran procesos encadenados, se trató de procesos “*anunciados*” y que, en su opinión, si se hubiera perfilado -disminuir la pendiente del talud¹²⁴- el talud en noviembre de 2016, se hubieran podido evitar más cosas¹²⁵ se hubiera evitado la tragedia¹²⁶, pero aclaró que no recomendó el desalojo de la vivienda, ya que consideraba que el riesgo era mitigable con la intervención del talud¹²⁷.

También comentó que lo vertical del talud, según le contó la misma comunidad, derivaba de que “*habían le habían sacado un poquito al talud, como para no sé si era para expandir la casa, o sea para hacerla más grande*”¹²⁸, pero que lo que sí vio fue que el material “*estaba ahí*”¹²⁹. Expresó también que la señora Hannia nunca acató las recomendaciones porque nunca fue a la Alcaldía¹³⁰.

- Ocurrido el deslizamiento fatal, se realizaron las siguientes visitas:

1. El mismo 18 de enero de 2017, se trató de una visita técnica conjunta y coordinada entre la Secretaría de Planeación Municipal de Neira, la Unidad Departamental de Gestión del Riesgo (UDEGER) del Departamento de Caldas, los Bomberos, Cruz Roja, Defensa Civil, Policía, CORPOCALDAS y otros funcionarios de la Alcaldía de Neira.

En el informe realizado por el Municipio de Neira¹³¹ se documentó un deslizamiento superficial ocurrido en la madrugada del 18 de enero de 2017, que removió tierra y capa vegetal, provocando el derrumbe de dos paredes laterales de la vivienda. Se observó la presencia de cicatrices de agua en el talud, y la falta de control de aguas lluvias. Se identificó como factor detonante del deslizamiento las fuertes lluvias que se presentaron en la madrugada, lo que saturó el agua del suelo, compuesto de materiales volcánicos, que al colmarse de agua tienden a derrumbar.

Dentro de su informe insiste en la existencia de obras de control de la amenaza de deslizamiento en la parte alta del sector, entre las que está una pantalla, canales colectoras y rápidos. No obstante, se evidenció que pantallas que no comprendían la totalidad del talud, pantalla de contención no se extendía hasta donde se evidenciaba movimiento de tierra, un rápido y canal obstaculizado por amenaza y escombros.

Por su parte, en el efectuado por el Departamento de Caldas¹³² se detalló que la zona del deslizamiento estaba catalogada como de Amenaza Alta por Movimiento

¹²⁴ Min 30:00, ibid.

¹²⁵ Min 28:05-29:50, ibid.

¹²⁶ Min 35:00-36:30, ibid.

¹²⁷ Min 34:34, 34:53, 38:11, ibid.

¹²⁸ Min 38:20, ibid.

¹²⁹ Min 45:00, ibid.

¹³⁰ Min 52:00, ibid.

¹³¹ PDF N.º11, índice 36.

¹³² PDF N.º12 y N.º30, índice 36.

de masa por el Servicio Colombiano de la Sección de Geoamenaza. En la parte superior del deslizamiento observó una zona grande de recarga de agua lluvia y superficial, y ningún tipo de manejo de estas aguas, además de una vivienda que tampoco trataba el agua lluvia o superficial y hacía que esta agua cayera directamente sobre el terreno, y finalmente, una zona de pastoreo que “*muy posiblemente*” contribuyó a la infiltración y saturación del terreno. En resumen, se consideró que los factores que contribuyeron fueron las altas pendientes, el tipo de material del suelo, el uso del suelo de la zona y las altas precipitaciones que ocasionaron la infiltración y saturación del terreno.

En este informe el ingeniero **Félix Ricardo Giraldo Delgado** figura con el cargo de Profesional Especializado UDEGER y otorga su visto bueno a este último informe. Se recibió testimonio de este ingeniero en la **audiencia** del 22 de mayo del año en curso¹³³.

Comentó que antes del hecho del 18 de enero, no conocía de otro evento de deslizamiento, tampoco conocía la clasificación de la zona en el POT en el Municipio de Neira y reiteró las causas que se unieron para general el deslizamiento y se registraron en el informe. Hizo referencia a la necesidad de los estudios geotécnicos para saber la forma y los requisitos de la construcción en las zonas de amenaza, conforme a los POT del municipio y el grado de exigencia que este ponga.

2. El **informe pericial** realizado el 4 de agosto de 2020 por el geólogo Alejandro López Pulgarín¹³⁴.

Se describe el predio en un área con pendientes abruptas y laderas subverticales, evidenciando escenarios de riesgo por movimientos en masa debido a factores como aguas subterráneas, condiciones geológicas, uso del suelo y falta de control de aguas superficiales. Señala que la geología local consiste en depósitos volcánicos con alta porosidad y permeabilidad y menciona que actualmente hay obras de estabilidad (pantalla y canales colectores) para mitigar los riesgos por deslizamiento.

Aunque dijo que se trataba solo de un diagnóstico preliminar y no un estudio detallado de la zona, dejó como supuestos factores del deslizamiento ocurrido el dominio de altas pendientes en el sector, la ausencia de control de las aguas lluvias por parte de las viviendas ubicadas en la parte superior del talud subvertical afectado y un suelo permeable, fácilmente saturado por las fuertes lluvias y condiciones climáticas adversas.

En la **audiencia celebrada el 22 de mayo** del año en curso, el geólogo **Alejandro López Pulgarín** sustentó su dictamen¹³⁵. Recordó que su enfoque fue evaluar la

¹³³ Min 27:31 - 54:40, PDF N.º357 y N.º370, índice 126.

¹³⁴ PDF N.º9, índice 36.

¹³⁵ Min 2:36:00-3:02:52, PDF N.º357 y N.º370, índice 126.

estabilidad del terreno desde un punto visual/óptico, no detallado y que basó su método en el Servicio Geológico Colombiano para determinar **factores contribuyentes, inherentes y detonantes** del evento, a través de una **inspección visual**, revisó visitas técnicas realizadas previamente y estudio de amenazas y riesgos de la zona realizado por “Geosub”.

Estimó que los factores que detonaron el deslizamiento fueron varios, factores inherentes al terreno, factores contribuyentes y un factor detonante. Se refirió a la **topografía** de pendientes muy abruptas de la zona¹³⁶, la **geomorfología** inestable¹³⁷, la presencia de **roca volcánica** porosa con gran capacidad de absorción del agua que contribuye a la saturación del terreno¹³⁸, e incluso la existencia en la zona **de fallas geológicas** que hacen que la roca esté más fracturada y, por ende, sea más inestable y propensa a absorber más agua, aumentando la posibilidad de movimientos en masa¹³⁹; y finalmente, una **cobertura vegetal**.

Encontró factores contribuyentes, mencionando la **intervención humana** relativa a la realización de cortes o excavaciones en la base de la montaña para el emplazamiento de la vivienda, lo que dejó el talud prácticamente vertical, modificando el equilibrio natural de la montaña¹⁴⁰; y presencié un **mal manejo de aguas lluvias** pues era ausente en la vivienda afectada y en las que se encontraban encima del talud, permitiendo que el agua caiga directamente al terreno e infiltre, incrementando la saturación¹⁴¹.

Recalcó que el efecto detonante o disparador fueron las **intensas precipitaciones** - frente a las cuales no contaba con evidencia, por falta de acceso para el momento- que aumentaron los niveles freáticos y la presión de poros en el suelo, que, aunado a los otros factores, es lo que genera deslizamientos.

Proyectó en la audiencia mapa de registro de movimiento en masa para indicar que la vivienda se encontraba en un lugar de amenaza de movimiento en masa, y explicó que para pasar de situación de amenaza alta a riesgo se debe revisar la vulnerabilidad. Aclaró que ésta se conjuga con la vulnerabilidad de la vivienda, lo que pone en riesgo alto a la vivienda.

Finalmente, dijo que con la realización de las obras de estabilidad del riesgo, es probable que el riesgo se hubiera mitigado, pero no puede afirmar con certeza que no sucediera, porque el riesgo no puede llegar a cero en la zona de amenaza en la que se encontraba. Al punto, añadió que, **según el POT, la vivienda estaba ubicada en un lugar de riesgo muy alto**. Explicó que el riesgo alto refiere a la

¹³⁶ Min 2:47:00, *ibid.*

¹³⁷ Min 2:48:00, 2:53:09, *ibid.*

¹³⁸ Min 2:51:09, *ibid.*

¹³⁹ Min 2:53:09, *ibid.*

¹⁴⁰ Min 2:59:00, *ibid.*

¹⁴¹ Min 3:00:00, *ibid.*

circunstancia en que la reubicación es menos costosa que las obras de estabilización, distinto a lo que ocurre con el riesgo alto mitigable.

- El análisis de lo anterior debe tener presente que construcción de la vivienda no contó con expedición de licencia de construcción¹⁴².

Al respecto, volviendo con el POT, justo para la zona en la que se levantó la vivienda la obtención de la licencia se encuentra condicionada principalmente de los resultados de un estudio geológico-geotécnico detallado en los que la Oficina de Planeación Municipal que evalúe el alto riesgo de la zona por movimientos en masa y la amenaza sísmica alta y riesgo preliminar alto debido a la presencia de antiguas zonas de inestabilidad, taludes subverticales y la saturación de los depósitos de escombros y cenizas por lluvias¹⁴³. Además, una vez superada esta etapa, la construcción debe alinearse con las normas urbanísticas generales de la Zona Residencial Urbana.

- Adicionalmente, en el decurso del relato anterior, la Personería Municipal del Municipio de Neira realizó dos solicitudes dirigidas al Municipio del Neira para mitigar la situación del inmueble de la Calle 8 #13-20, una el 4 de noviembre de 2010¹⁴⁴ y la otra el 1 de marzo de 2011¹⁴⁵.

Del cúmulo probatorio se tiene que: (i) desde el 2010 habitantes de la vivienda ubicada dieron a conocer a diversas entidades municipales y departamentales de la situación de riesgo en la que se encontraba la integridad estructural de su vivienda y su integridad física; y (ii) desde el año 2000 la zona en la que está construida la vivienda fue clasificada como en situación de riesgo moderado, que si bien es considerado "*moderado*" a nivel preliminar para el conjunto del barrio, se basa en una "*amenaza moderada*" y una "*vulnerabilidad alta*", lo que significaba la realización de obras prontas de estabilización y tratamiento positivo de la situación de riesgo.

En ese mismo orden, (iii) desde 2010 y 2011, CORPOCALDAS emitió informes técnicos que señalaban el alto riesgo de la vivienda en la Calle 8 N° 13-20 debido a un talud prácticamente vertical y la carencia de obras de manejo de aguas lluvias en su corona. Se hicieron recomendaciones específicas para la situación de la vivienda como el perfilado del talud, construcción de zanjas colectoras y la implementación de anclajes pasivos, e incluso se sugirió la reubicación de la vivienda. Sin embargo, se constató que estas obras no se habían ejecutado para el día del evento en 2017, persistiendo las mismas condiciones de 2010.

¹⁴² PDF N.º10, índice 36.

¹⁴³ Sección II, Capítulo II, Título II "CLASIFICACION DEL SUELO, REGLAMENTO DE ZONIFICACION Y NORMAS URBANISTICAS GENERALES Y ESPECIFICAS"; y "artículo 2.3.3.2 AMENAZA POR MOVIMIENTOS DE MASA" de anexo N.º2. PDF N.º37, índice 36.

¹⁴⁴ PDF N.º120, índice 37.

¹⁴⁵ PDF N.º119, índice 37.

(iv) De forma conteste las pruebas documentales, periciales y testimoniales dan cuenta que la causa del deslizamiento del 18 de enero de 2017 fue la combinación de factores preexistentes y un desencadenante climático. Se identificó un talud antrópico con una pendiente muy pronunciada, la falta de un adecuado manejo de aguas lluvias y escorrentía en su parte superior, lo que facilitaba la infiltración y saturación del terreno, y el peso de animales domésticos en la corona. Eso sí, también se manifestó que las fuertes lluvias de enero de 2017 actuaron como el factor detonante de estas condiciones inestables.

Con estas cuatro conclusiones generales resultan suficientes las evidencias probatorias citadas de manera precedente para concluir que el Municipio de Neira tenía identificado que el sector en la que ocurrió el deslizamiento era un asentamiento humano ubicado en una zona de amenaza por deslizamiento a la que le era necesaria su intervención con obras de estabilización y mitigación del riesgo, y en caso de no realizarlas, estaba avisado que lo adecuado institucionalmente era la reubicación o, como lo contempla el marco normativo desarrollado previamente, la desocupación de los habitantes.

De esta forma, para el Despacho la evidencia probatoria muestra que la amenaza era cierta, real y directa, dado el escenario consabido de vulnerabilidad y riesgos a los que estaban sometidos los habitantes de la vivienda varias veces mencionada; riesgos que no fueron atendidos sino después de la tragedia.

Ahora bien, el Municipio de Neira 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 en el tiempo del deslizamiento del 17 de enero de 2018; también repuso el corto presupuesto para atender las necesidades de mitigación del riesgo; y la responsabilidad a cargo de los propios demandantes .

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, sostuvo¹⁴⁶:

“Así, al estudiar la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños provenientes de la ocurrencia de fenómenos naturales¹⁴⁷, tales como el

¹⁴⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección A, Sentencia 73001-23-31-000-2011-00114-01(44362) del 6 de noviembre de 2020, MP. María Adriana Marín.

¹⁴⁷ Anotación propia del extracto: 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

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 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 Negra¹⁴⁸.

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.

¹⁴⁸ Anotación propia del extracto: Sentencia del 20 de septiembre de 2001, exp. 13732, C.P.

De igual forma, el 22 de agosto de 2011¹⁴⁹, 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 acreditar¹⁵⁰ 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 señalizado 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 mayor¹⁵¹.

¹⁴⁹ Anotación propia del extracto: Exp. 20107.

¹⁵⁰ Anotación propia del extracto: De conformidad con lo establecido en el artículo 177 del C.P.C., respecto del *onus probandi*.

¹⁵¹ Anotación propia del extracto: Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, 24 de febrero de 2005, expediente 14335, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

*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 daño**¹⁵². 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”.*

Así, debe advertir el Despacho que dentro del plenario no se aportó ninguna prueba documental técnica que acreditara la intensidad pluvial que alega el Municipio. No obstante, no puede ignorarse la referencia de cada uno de los testigos técnicos y de los peritos a que esta fue técnicamente una de las causas del deslizamiento, ni tampoco ignorar que los hechos de la demanda obtienen sustento de la misma situación.

Sin embargo, bajo el parámetro judicial anotado, la existencia de tal situación no es meritoria para excluir la responsabilidad del Municipio, porque el hecho no fue ni imprevisible ni irresistible.

La imprevisibilidad no está presente en este asunto, pues, como ya se anotó, en los eventos de deslizamiento de 2010 y de 2016 previos al hecho fatal de 2017, los informes técnicos y la asistencia de las autoridades ya mencionaban desde entonces que a la amenaza en la que se encontraba la vivienda le contribuía para su riesgo de deslizamiento los eventos lluviosos; se trató de un factor que, sin importar la magnitud, fue advertido por el Municipio y, a su vez, para los habitantes de la vivienda.

Incluso, dentro de todos los testimonios acopiados en este proceso se relata que la temporada de lluvias no empezó ese día, sino que venía de días atrás, e incluso la geóloga Norma Viviana Arboleda, servidora del Municipio de Neira, al respecto apuntó que se presentaba desde finales del año 2016, en sus palabras, "*esa época estaba lloviendo muchísimo, o sea, a final de 2016, principio de 2017. Eso fue muchísimo la*

¹⁵² Anotación propia del extracto: 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".

*cantidad de agua que cayó*¹⁵³; lo cual es indicativo de que el evento lluvioso que fue detonante en el deslizamiento del 18 de enero de 2017 no fue un elemento repentino como quiere hacerlo ver el Municipio y como repuso la totalidad de la parte demandada.

Con la precisión anterior, el hecho resultaba además resistible para el Municipio de Neira, tanto acatando las recomendaciones dadas por Corpocaldas desde 2010 como implementando 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 el POT vigente** para el día de los hechos.

Tangencialmente el Municipio menciona la realización de obras de mitigación del riesgo de desastres, no obstante, las que menciona en su escrito no fueron las exigidas precisamente para la vivienda en cuestión ni tampoco se sobreponen a la manifestación consistente de los testigos técnicos que visitaron la vivienda el día del deslizamiento y afirman que hasta entonces el Municipio no había acatado ninguna de las recomendaciones efectuadas desde 2010; de tal manera que tal afirmación cae en el vacío.

El Municipio de Neira sí tenía la capacidad de prever la ocurrencia del deslizamiento, en atención a la amenaza de la zona en la que se encontraba la vivienda, la inexistencia de licencia de construcción, la configuración de sus suelos, la temporada de lluvias, y los hechos previos; factores que en coalescencia condujeron al evento trágico. Era previsible para el Municipio la alta susceptibilidad del deslizamiento del talud contiguo a la casa, precisamente por sus características descritas, algunas de ellas conocidas desde la implementación del POT de 2000.

Por último, el Municipio no aportó ningún elemento que acredite la incapacidad presupuestal que menciona, por el contrario, aportó que tras el evento, declaró la calamidad pública para contratar obras de emergencia, como el convenio interadministrativo N.º 009-2017 del 21 de febrero de 2017¹⁵⁴ por el valor de Doscientos noventa y nueve millones novecientos setenta y cuatro mil doscientos sesenta y un pesos (\$299.974.261) dirigido a *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Municipio de Neira y Corpocaldas, para la construcción de obras de reducción del riesgo en sitios del área urbana y rural del Municipio que se vieron afectadas por las lluvias de enero de 2017”* y el vinculado Contrato de Obra N.º001 de 2017¹⁵⁵.

El municipio contaba con capacidad de acción legal y financiera para anteponer su gestión al riesgo en el que se encontraba la vivienda de los demandantes, riesgo que conocía desde 2010.

¹⁵³ Min 49:09-49:25, PDF N.º369 y N.º371, índice 134.

¹⁵⁴ PDF N.º87, índice 37.

¹⁵⁵ PDF N.º86, índice 37.

Bajo esta perspectiva, se desvirtúa la fuerza mayor alegada por las demandadas.

De otro lado, el Municipio, así como el resto de la parte demandada, fue insistente en la responsabilidad de los propios demandantes frente al cuidado de sus propias vidas y el de las hoy difuntas. El Despacho prohíja esta postura puesto que las premisas de conocimiento de la amenaza, del riesgo y de las soluciones recién predicado para el Municipio se puede extrapolar a la parte demandante, quienes solo indicaron carecer de los recursos para atender las recomendaciones, sin aportar ninguna prueba al respecto, y más, como bien lo indicaron varias de las integrantes de la parte demandada, la composición del grupo que habitaba la casa incluía personas capaces de laborar y acopiar recursos para la ejecutar las acciones pertinentes, capacidad que efectivamente la ejercían varios de los miembros de la familia, según sus propios testimonios.¹⁵⁶

Dadas las cosas, la responsabilidad de lo ocurrido recae tanto en el ente municipal como en los demandantes que habitaban el lugar y eran mayores de edad -estos ya fueron enlistados en los abordajes preliminares de esta providencia-; y en esa medida, el reconocimiento de la responsabilidad será proporcional a su culpa y por ende las indemnizaciones se reducirán en un 50%.

Pues bien, para finalizar, tanto la parte demandante como el Municipio de Neira atribuyen responsabilidad de lo ocurrido al Departamento de Caldas, a Corpocaldas y a Empocaldas. El recuento normativo es preciso en descartar la inclusión de estas entidades en la responsabilidad de este evento, no obstante, para hacerlo explícito:

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

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

13. Principio de concurrencia: La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en

¹⁵⁶ Por ejemplo, Jorge Eduardo Henao Carmona afirmó que Leonardo ("Toto"), su mamá (Beatriz Elena), Jorge Eduardo y Dairo Nelson Chica trabajaban y percibían algún tipo de ingreso (v. min 1:11:25- 1:11:32, 1:17:54 - 1:18:00, Audiencia del 20 de mayo)

beneficio de todas o de algunas de las entidades. **El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.**

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

Así las cosas, la responsabilidad por omisión en la que incurrió el Municipio no se extiende al Departamento de Caldas porque sus funciones, aunque tienen un fin común en la gestión del riesgo, se actualizan conforme a las competencias de cada interviniente en dicha gestión. De esta manera, el Municipio es el directo responsable por lo que acontece y se requiere en su jurisdicción, y la intervención del Departamento está sujeta a la incapacidad de medios del Municipio, situación que, como se ha dicho, no está acreditada.

Por su parte, la función de las Corporaciones Autónomas como Corpocaldas es de apoyo, un papel complementario y subsidiario a la labor de las entidades territoriales y departamentales. En el presente, la entidad emitió dos informes técnicos sobre la situación de la vivienda ubicada en el Barrio La Cuchilla, precisó el riesgo y emitió una serie de recomendaciones para mitigar y prevenir eventos adversos sobre la vivienda y ocupantes de la misma. Luego de eso, su entidad no fue requerida nuevamente ni por los hoy demandantes ni por ninguna entidad, como insistentemente lo dijo Corpocaldas en su contestación y los ingenieros que declararon dentro de este proceso.

Y en lo que tiene que ver con Empocaldas su responsabilidad está descartada no solo porque no tiene participación dentro de las funciones principales de la gestión del riesgo y desastres, tal como lo explicaron los ingenieros **Sergio Lopera Proaños**, quien se desempeñaba como jefe de operación y mantenimiento en Empocaldas desde 2015, y **Juan Pablo Zuluaga Correa**, aunque sin conocimiento directo de los hechos de 2017 por haber ingresado a un rol relevante en Empocaldas en 2021. En ese mismo sentido, en **audiencia** del 22 de mayo del año en curso, el ingeniero Lopera en su testimonio expresó que nada del evento reportó como causa el daño las redes de alcantarillado o acueducto y que "*por ese sector, por la parte superior del talón no existían redes*" de Empocaldas, y que las redes que pasaban por la parte inferior de la vivienda (por el pavimento) no presentaron

ningún problema¹⁵⁷; lo mismo indicó Juan Pablo al decir que las redes principales de acueducto y alcantarillado de Empocaldas discurren por las "vías públicas" y "no por ningún talud"¹⁵⁸. Adicionalmente, el geólogo del Departamento de Caldas, el señor **Félix Ricardo Giraldo** también se refirió al sistema de acueducto y alcantarillado, afirmando que no evidenció "*fallas, fugas o rupturas en la red de acueducto*" en el momento de su recorrido el día 18 de enero¹⁵⁹.

Ni qué decir tampoco de la responsabilidad de unos supuestos terceros que fue mencionada por varias de las entidades demandas. La construcción inadecuada e ilegal, la falta de cuidado ante las amenazas y riesgos de desastre sobradamente conocidos, y la ausencia de atención institucional por la autoridad local con competencia, no puede ser descolocada con base en referencias a un tercero indeterminado y de cuya conducta no se tiene cabal conocimiento dentro de este proceso, pues, por ejemplo, no está establecida la adecuación del actuar de quien vivía en la parte superior ni tampoco de la cercanía de tal "solar" con las inmediaciones del talud. Lo anterior hace inviable una extensión de responsabilidad de este tipo.

En síntesis, el deslizamiento se produjo por la coalescencia de distintos factores que fueron detonados por las fuertes lluvias presentadas sobre el terreno en el que estaba ubicada la vivienda en la que perdieron la vida las menores que ya han sido mencionadas; se trató de un evento que tuvo lugar por lo vulnerable del terrero, por la ausencia crónica de manejo de aguas lluvias y la falta de ejecución de recomendaciones previas tanto por parte del municipio como de los habitantes.

Ahora bien, con estos puntos pasa el Despacho a analizar la tasación de perjuicios:

PERJUICIOS

Demostrada la responsabilidad del Estado a través del Municipio de Neira, procede el Despacho a realizar el análisis de la procedencia de la liquidación de perjuicios solicitados en la demanda.

- Perjuicios materiales

Como se anunció en la parte inicial del estudio del caso concreto, el único daño antijurídico que se encuentra acreditado es la pérdida de la vida de las menores Estefanía Sierra Castañeda, Salomé López Castañeda y Valentina López Castañeda; pero no el daño relativo a los reclamos por la pérdida de la vivienda ni bienes, muebles y enseres que supuestamente se encontraban en ella. Así que, vale reiterar que no hay lugar a ordenar el resarcimiento de ninguna de las pretensiones dirigido a este propósito y que se presentaron a favor de Luz Alberdy Cardona,

¹⁵⁷ Min 2:22:42, 2:24:30, PDF N.º357 y N.º370, índice 126.

¹⁵⁸ Min 1:16:43-1:19:35, 1:32:39-1:32:47

¹⁵⁹ Min 47:45-47:54 PDF N.º357 y N.º370, índice 126.

Leonardo Fabio Avendaño Holguín, Beatriz Elena Avendaño Holguín, Edison Avendaño Cardona, John Fredy Avendaño Holguín, Cristian Leandro Cardona Álzate, Beatriz Elena Avendaño, Vanesa Castañeda Avendaño, Hannia Johana Castañeda Avendaño, Jorge Eduardo Henao Carmona y Dairo Nelson Chica Martínez.

Fuera de ello, se reclamó por cánones de arrendamiento generados desde agosto de 2017 y hasta junio de 2018. La prueba de estos se aportaron dos contratos de arrendamiento, el primero un contrato de arriendo de vivienda urbana en el que funge como arrendadora Vanesa Castañeda Avendaño¹⁶⁰, por término indefinido y para el pago de \$250.000 por canon mensual de arrendamiento; y el otro para dos adultos y un bebé en el que funge como arrendador Dairo Nelson Chica Montes Martínez¹⁶¹, por tres meses y estableciendo el pago de \$300.000 de canon mensual de arrendamiento. Además, se aportó lo que parecen recibos de pago realizados por Dairo Nelson Chica indicando que son para pago de arriendo¹⁶², solo en dos de los cuatro aparece la firma de recibido de “Jaime Jimenes” (sic), pero ninguno de ellos corresponde a una fecha en la que se encontrara abarcada por el contrato de arrendamiento -07 de agosto de 2017 hasta el 07 de octubre de 2017- y figura un monto distinto al previsto en dicho contrato.

También se aportó contrato de arrendamiento en el que únicamente figuran el nombre de la señora Beatriz Elena Avendaño, valor de canon, tiempo indefinido de duración, pero ningún dato sobre el bien arrendado y el nombre del arrendatario del bien únicamente en la parte de la firma del bien

El Departamento de Caldas y Allianz Seguros S.A. repusieron frente a esta pretensión que el Departamento reconoció beneficios económicos justamente para el arrendamiento, sin embargo, en el plenario solo reposa el Contrato de Arrendamiento celebrado y pagado por esta entidad a favor únicamente de Hannia Johana Avendaño, pero no para el resto de solicitantes; también se tiene que la Aseguradora Solidaria de Colombia se opuso indicando que a los demandantes se les entregó soluciones de vivienda, por lo que el reconocimiento de los cánones constituiría un doble cobro, sin embargo, tal afirmación desconoce que las viviendas se entregaron a mediados de 2018 y el reclamo de los cánones es a partir de agosto de 2017.

En todo caso, las mencionadas falencias de las que adolecen las pruebas aportadas al respecto, es decir, la falta de registros de pago¹⁶³ de las sumadas de canon de arrendamiento y la falta de cumplimiento de requisitos mínimos de un contrato de

¹⁶⁰ PDF N.º84, índice 37.

¹⁶¹ PDF N.º84, índice 37.

¹⁶² PDF N.º106, índice 37.

¹⁶³ Debe recordarse que la comprobación del pago estaba al alcance de las partes pues la Ley 820 de 2003 establece la obligación de expedir el comprobante escrito del pago, así: “**ARTÍCULO 11. COMPROBACIÓN DEL PAGO.** El arrendador o la persona autorizada para recibir el pago del arrendamiento estará obligado a expedir comprobante escrito en el que conste la fecha, la cuantía y el período al cual corresponde el pago. En caso de renuencia a expedir la constancia, el arrendatario podrá solicitar la intervención de la autoridad competente.”

vivienda urbana previstos en el artículo 3¹⁶⁴ de la Ley 820 de 2003, sumado a lo ilegible de la integridad de cada uno de los contratos de arrendamiento; les impide proveer sustento suficiente a su pretensión de reconocimiento.

Dentro los testimonios de Cristian Leandro Cardona Álzate Hannia Jhoana Castañeda Avendaño, Dairo Chica, Vanesa Castañeda, Víctor Jonathan, Luz Alberly y Félix Ricardo Giraldo también se dijo que a los afectados se les ayudó con tres meses de arriendo, los cuales no son reportados en sus actuales reclamaciones. Otra contradicción que deriva de los propios demandantes deriva de que en el hecho 49 de su escrito de demanda indica que *“cuando la familia se vio desahuciada de su vivienda, el señor John Fredy Avendaño Cardona, fue quién (sic) por lazos de solidaridad, unión y fraternidad los acogió en su hogar”* y como ha quedado establecido, su nombre no aparece como arrendador, y, aun, fuera de ello, se estaría reclamando por cánones no pagados.

No quedó acreditado debidamente que las partes debieron realizar las erogaciones de arrendamiento por las que reclaman, por tal motivo, se negarán los perjuicios reclamados por este punto.

- Perjuicios morales

En materia de reconocimiento y liquidación de perjuicios morales en caso de muerte, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia fijando unos parámetros de reconocimiento en la sentencia con radicado 66001-23-31-000-2001-00731-01 (26251) del 28 de octubre de 2014. En tal decisión se diseñó un esquema de cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa y aquellos que acuden a la justicia calidad de perjudicados o víctimas indirectas. Adicionalmente, para su liquidación debe tenerse presente que, tal como se indicó en el análisis del caso concreto, la culpa de lo ocurrido no solamente recae, en partes iguales, en el Municipio de Neira y en los mayores de edad capaces que aún conociendo las circunstancias de riesgo, omitieron un actuar siquiera mínimamente diligente en el cuidado de sus propias vidas y de las menores hoy fallecidas.

En primer lugar, se tiene que para los demandantes que se encuentren en el primer nivel (padre e hijos, para este caso) y segundo nivel (abuelos y hermanos) a partir

¹⁶⁴ **“ARTÍCULO 3o. FORMA DEL CONTRATO.** El contrato de arrendamiento para vivienda urbana puede ser verbal o escrito. En uno u otro caso, las partes deben ponerse de acuerdo al menos acerca de los siguientes puntos:

- a) Nombre e identificación de los contratantes;
- b) Identificación del inmueble objeto del contrato;
- c) Identificación de la parte del inmueble que se arrienda, cuando sea del caso, así como de las zonas y los servicios compartidos con los demás ocupantes del inmueble;
- d) Precio y forma de pago;
- e) Relación de los servicios, cosas o usos conexos y adicionales;
- f) Término de duración del contrato;
- g) Designación de la parte contratante a cuyo cargo esté el pago de los servicios públicos del inmueble objeto del contrato.”

de la prueba de parentesco¹⁶⁵. Presunción que se toma como un “*criterio de valoración mas no como uno de prueba*”¹⁶⁶ de modo que se trata de una aplicación de las reglas de la lógica y de la experiencia, y con ello, puede ser las cuales “*desvirtuadas total o parcialmente por las entidades demandadas, demostrando la inexistencia o debilidad de la relación familiar en que se sustentan*”¹⁶⁷

Por tal motivo, se tiene que:

Núcleo familiar de ESTEFANIA SIERRA CASTAÑEDA

- Hannia Johana Castañeda Avendaño.

En su calidad probada de madre de Estefanía Sierra Castañeda -de quien se presume el vínculo de solidaridad y afecto, le corresponde la suma de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En su calidad de tía de Salomé López Castañeda y Valentina López Castañeda, no existe prueba alguna que acredite el sufrimiento de un daño moral.

- Edimer Sierra Balcázar.

Según **Janeth Vargas Giraldo**, testigo amiga cercana de Hannia, Nelson, Beatriz, Fabio, y, más o menos de Jorge, “*Johana quedó en embarazo de la niña Estefanía y el papá de Estefanía [Edimer] estaba viviendo en Cali y Johana lo tuvo que demandar para que él pudiera responder a la niña*”¹⁶⁸ y más adelante dijo que el señor Edimer no cumplió su obligación alimentaria y agregó “*Edimer se dio cuenta que estaba embarazada por una llamada que Johana le hizo. Pasó todo el embarazo sola. Edimer no le colaboró en el embarazo para nada. La niña nació, tampoco le colaboró. La niña ya tenía aproximadamente 3 años de edad, cuando Edimer Sierra vino a Neira Caldas a responder por la niña y eso porque Joana lo demandó. Él por la niña respondió, año, año y 6 meses, año sí, algo así, año y 8 meses, 9 meses, porque al tiempo ocurrió (...) el deslizamiento de tierra y la niña murió. Era aproximadamente sí. El ponía por la niña, por lo menos 2 años. No le pongo ni más ni menos. 2 años, respondió por la niña porque la niña cuando nació, él no vivía acá en Neira (...) Johana lo demandó y él vino acá a Neira a responder por la niña y a darle el apellido*”.¹⁶⁹ Para esto debe tenerse en cuenta que la menor Estefanía nació el 19 de junio de 2011 y para el 18 de enero de 2017 contaba con 5 años y casi 7 meses de edad.

¹⁶⁵ Puede verse la decisión reciente al respecto: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección B, Sentencia con radicado 05001-23-31-000-2010-00563-01 (58.774) del 21 de abril de 2025, MP. Fredy Ibarra Martínez.

¹⁶⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección A, Sentencia con radicado 11001-03-15-000-2012-01461-00 del 26 de septiembre de 2012, MP. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

¹⁶⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A, Sentencia con radicado 05001-23-31-000-2010-01548-02(59491) del 22 de octubre de 2021, MP. María Adriana Marín.

¹⁶⁸ Min 1:18:00-1:18:24

¹⁶⁹ Min 1:50:00-1:51:20, Audiencia 20 de mayo, segunda parte.

Vanesa Castañeda Avendaño indicó también que Edimer no respondió totalmente por la niña Estefanía, pero lo sí lo hizo durante dos años¹⁷⁰.

Luz Albery Cardona dijo que la relación entre Hannia y Edimer terminó más o menos en 2015¹⁷¹

Estos elementos, desvirtúan la presunción antes indicada. Los testimonios indican que la relación de Edimer y la menor no constituía una relación de afecto y cercanía, como se requiere para el reconocimiento de los daños morales reclamados, razón por la cual, no se reconocerá ninguna suma por este motivo.

- Linda Yesenia Sierra Ortiz.

La misma suerte que Edimer corre su hija y hermana media paterna de Estefanía, quien en su declaración dijo que no vivía con la menor y que nunca la visitó, aunque se comunicaban telefónicamente¹⁷².

Nada se estableció sobre un vínculo mínimo entre la reclamante y la menor fallecida Estefanía, por tal motivo no hay lugar a ningún reconocimiento.

- Dairo Nelson Chica Martínez, acude en calidad de padre de crianza de la menor Estefanía.

Si bien de antaño la jurisprudencia ha reconocido que los padres de crianza son merecedores de los mismos derechos que los biológicos, por lo que también habría lugar a aplicar la regla lógica de presunción del dolor moral¹⁷³; también está sometido al mismo embate de presunción del que se habló recién. Además, la acreditación de tal calidad debe cumplir sus presupuestos de existencia. En decisión reciente de la Corte Constitucional, se realizó el siguiente cuadro resumen sobre las mismas, y a partir de las cuales se analizará este tipo de relación¹⁷⁴:

Presupuesto	Contenido
Solidaridad	Causa que motivó al padre o madre de crianza a generar una cercanía con el hijo que deciden hacer parte del hogar y al cual brindan un apoyo emocional y material constante, y determinante para su adecuado desarrollo
Reemplazo de la figura paterna o materna (o ambas)	Rompimiento de vínculos con sus progenitores. Se reemplazan las figuras de padre o madre biológicos, por las de padre o madre de crianza
Dependencia económica	Los hijos de crianza no pueden tener un adecuado desarrollo y condiciones de vida digna sin el apoyo

¹⁷⁰ Min 29:30-33:00, Audiencia 20 mayo, primera parte.

¹⁷¹ Min 2:43:00, Audiencia 20 mayo, primera parte.

¹⁷² 2;41:00-2:46:30, Audiencia 19 de mayo, primera parte.

¹⁷³ Véase como ejemplo: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia con radicado 41001-23-31-000-1991-05930-01(18846) del 26 de marzo de 2021, MP. Enrique Gil Botero.

¹⁷⁴ Véase Sentencia T-282 del 16 de julio de 2024, MP. Antonio José Lizarazo Ocampo.

	económico de quienes asumen el rol de padres
Vínculo de afecto, respeto, comprensión y protección	Afectación moral y emocional que llegan a sufrir los miembros de la familia de crianza en caso de ser separados, así como en la buena interacción durante el día a día
Reconocimiento de la relación padre y/o madre, e hijo	Manifestación de la existencia de la relación de crianza tanto por parte de los integrantes de la familia, como por agentes externos al hogar, al punto que se reconozca la voluntad de adoptar como hijo al niño, niña o adolescente de quien se predique ser padre de crianza
Existencia de un término razonable de relación afectiva entre padres e hijos	Lapso necesario para permitir la conformación de relaciones familiares
Protección del principio de igualdad	Ante la existencia de una relación de crianza, deben evitarse las diferencias legales entre esta y aquella surgida de los vínculos biológicos y jurídicos

Ahora, según el propio dicho del señor Dairo, su habitación en la vivienda afectada por el deslizamiento se dio dos o tres meses antes del hecho y testigos como Janeth hicieron alusión que él y Johana empezaron su relación un poco más de un año antes del deslizamiento; pero nada más allá de eso.

Esto, impide la aplicación directa de la mencionada presunción, pues, nuevamente, los testimonios dan una realidad distinta a su relación. Se trataba acaso de una relación en construcción, pero de la cual no es legítimo derivar los vínculos de solidaridad y afecto que pretende proteger y reparar el Estado. No existen pues pruebas del apoyo emocional y material constante y determinante para su adecuado desarrollo de la fallecida menor Estefanía; ni del vínculo de afecto, respeto, comprensión y protección; ni del reconocimiento público de esa relación, ni del transcurrir de un tiempo razonable para configurar una relación de esa magnitud; además, debe mencionarse las inconsistencias que las declaraciones de Edimer y de otros testigos generan sobre el rompimiento de lazos con los progenitores.

En este caso, no hay lugar a reconocer los perjuicios deprecados. A su vez, y con mayor razón, no hay lugar a reconocer ningún daño moral por el fallecimiento de las menores Salomé López Castañeda y Valentina López Castañeda.

- **Reynaldo Sierra Balcázar¹⁷⁵, Jair Antonio Sierra Balcázar¹⁷⁶, John Fredy Avendaño Cardona¹⁷⁷, Carmelina Sierra Balcázar¹⁷⁸, Antonio María Sierra**

¹⁷⁵ Min 2:24:00-2:39:00, Audiencia 19 de mayo, primera parte.

¹⁷⁶ Min 2:30-, Audiencia 20 de mayo, primera parte.

¹⁷⁷ Min 2:56:00-3:05:29, Audiencia 19 de mayo, primera parte; y min 00:00-3:20, Audiencia 19 de mayo, segunda parte.

¹⁷⁸ Min 41:00-48:00 Audiencia 19 de mayo, segunda parte.

Balcázar¹⁷⁹ y María Elvia Sierra Balcázar¹⁸⁰, quienes se presentaron como tíos de la menor Estefanía.

Ninguno de los declarantes hizo mención alguna a cercanía o vínculos de solidaridad o afecto con la menor Estefanía. Todos vivían en el Valle y ninguno visitó nunca la vivienda de la menor ni la conoció personalmente.

Sobre el señor Jair Antonio Sierra Balcázar nada se sabe porque no se presentó ningún documento sobre su vínculo con la menor y de su declaración desistieron todas las partes.

El señor John Fredy Avendaño Cardona dijo que habitaba el inmueble Calle 8 # 13-20 sector Baja Cuchilla, sin embargo, tal afirmación solo se soporta en su dicho. Ni el escrito de demanda ni ningún otro testigo dio fe de tal circunstancia. Por el contrario, la testigo Vanesa Castañeda, Jorge Eduardo Henao, Luz Cardona y Luis Ferney López, y Yaneth afirmaron que él no vivía ahí.

Con ello, se cae el hecho que parecía generar algún vínculo cierto del señor John Fredy y la menor Estefanía ni con las menores Salomé y Valentina.

- Raúl Sierra Balcázar¹⁸¹, Manuel Rodríguez Balcázar¹⁸² y Paola Andrea Rodríguez Balcázar¹⁸³.

Además de que no acreditaron la calidad de familiares (hermano y hermanos medios de Edimer, y tíos de Estefanía) con la que se presentaron, ninguno de estos declarantes hizo mención alguna a cercanía o vínculos de solidaridad o afecto con la menor Estefanía.

Núcleo familiar de SALOMÉ y VALENTINA LÓPEZ CASTAÑEDA

- Vanessa Castañeda Avendaño.

Como **madre** de Salomé López Castañeda y Valentina López Castañeda, tiene derecho al reconocimiento de 50 smlmv a su favor por cada una de sus hijas fallecidas.

En su calidad de tía de Estefanía Sierra Castañeda, no existe prueba alguna que acredite el sufrimiento de un daño moral.

- Jorge Eliecer López Castañeda

¹⁷⁹ Min 2:15:00-2:25:00, Audiencia 19 de mayo, primera parte.

¹⁸⁰ Min 52:00-59:40 Audiencia 19 de mayo, segunda parte.

¹⁸¹ Min 5:00-24:00 Audiencia 19 de mayo, segunda parte.

¹⁸² Min 2:48:00-2:52:00, Audiencia 19 de mayo, primera parte.

¹⁸³ Min 30:00-39:15 Audiencia 19 de mayo, segunda parte.

En su calidad de hermano de Salomé López Castañeda y Valentina López Castañeda, tiene derecho al reconocimiento de 25 smlmv a su favor por cada una de sus hermanas fallecidas.

En lo que tiene que ver con su prima Estefanía Sierra Castañeda, no existe presunción ni prueba alguna que acredite el sufrimiento de un daño moral.

- Luis Ferney López Velásquez¹⁸⁴

Al ser preguntado por la relación con sus hijas Salomé y Valentina López Castañeda dijo *“yo conviví con ellas el primer año. De ahí para adelante ya nos separamos. Ya yo respondía, pues por ellas normalmente así pues, como ya estábamos separados y todo”* y al preguntarle por la razón que no le dijo a su pareja e hijas que se reubicaran al encontrarse en un lugar que firmó sabía estaba en inminente riesgo de deslizamiento señaló *“Yo ya no convivía con ella y yo estaba siempre muy lejos de por acá y no sabía cómo estaba el tiempo por aquí, yo estaba por los lados de Supia, yo ya no convivía con la mamá de mis hijas”*.

Lo anterior muestra un desprendimiento desde su temprana edad del señor Luis Ferney de sus hijas Salomé y Valentina López Castañeda, con lo cual no es adecuado jurídicamente predicar de él un daño moral en los términos que establece la jurisprudencia del Consejo de Estado.

- Jorge Eduardo Henao Carmona

Con base en lo anotado en el acápite inicial sobre la conformación de la parte demandada y en el criterio jurisprudencial anotado párrafos arriba, se tiene que para este caso la relación sentimental entre Jorge Eduardo y Vanessa está debidamente comprobada, no obstante lo importante en este punto es su relación con las menores Salomé y Valentina López Castañeda y Estefanía.

Sobre esta situación nada se dice dentro del plenario y de tomarse como punto de encuentro de este reclamante y las menores el inicio de la relación con Vanessa, su convivencia con las menores se extendió por menos de un año, año sobre el cual no se aportaron mayores elementos para comprobar los vínculos de solidaridad y afecto que pretende proteger y reparar el Estado o pruebas para determinar apoyo emocional y material constante y determinante para el adecuado desarrollo de las fallecidas Salomé y Valentina. De la relación con la madre no puede derivarse el vínculo de afecto, respeto, comprensión y protección para ellas; ni del reconocimiento público de esa relación; ni del transcurrir de un tiempo razonable para configurar una relación de esa magnitud.

¹⁸⁴ Min 24:00-38:05 Audiencia 20 de mayo, segunda parte.

Por estos motivos, no están dadas las condiciones para ordenar reconocimiento pecuniario a título de daños morales a favor de este demandante en razón de ninguna de las menores.

- Luis Eduardo López Arias, Bertha Nelly Velásquez Arias y Maribel López Velásquez.

Estos demandantes acuden en calidad de padre, madre y hermana, respectivamente, del señor Luis Ferney López Velásquez, no obstante, más allá de sus registros civiles, nada más se aportó sobre ellos y aunque fueron llamados a declarar, no lograron ser contactados por su apoderado Giovanni Cardona, quien dijo "*ellos se nos desaparecieron del mapa, como se dice, y no hemos podido lograr la comunicación con ellos. Ha sido imposible*"¹⁸⁵.

Dadas las anotaciones realizadas a Luis Ferney López Velásquez, el Despacho tampoco encuentra mérito para establecer que el resto de la familia paterna biológica realmente estableció algún lazo de cercanía, cariño, estima o afecto a favor de las menores fallecidas, por tal motivo, no hay lugar a generar hacia ellos ningún reconocimiento por este tipo de daño.

Familiares por parentesco materno (línea Castañeda/Avendaño) de las menores fallecidas

- Beatriz Elena Avendaño Holguín.

En su calidad de **abuela** de las menores fallecidas, se le reconocerá la suma de 25 smlmv por la pérdida de cada una de las nietas.

- Leonardo Fabio Avendaño Holguín (tío abuelo), Edison Avendaño Cardona¹⁸⁶ (tío abuelo) y Cristian Leandro Cardona Álzate¹⁸⁷ (hijo de tío abuelo).

Sobre el vínculo del señor Leonardo Fabio Avendaño Holguín nada se sabe sobre su relación con las menores fallecidas porque no se presentó ningún documento sobre su vínculo con la menor y no asistió a su declaración. De él varios testigos dijeron que trabajaba pero que sufría una discapacidad mental y su abogado también mencionó esta última condición, sin embargo, dentro de los plazos concedidos para acreditar la situación, nada se aportó.

De los señores Edison Avendaño Cardona y Cristian Leandro Cardona Álzate tampoco se sabe sobre su relación con las menores fallecidas porque no se presentó ningún documento sobre su vínculo con la menor y en sus declaraciones nada dijeron al respecto.

¹⁸⁵ Min 12:00, Audiencia del 20 de mayo, segunda parte.

¹⁸⁶ Min 1:22:00-1:38:40, Audiencia del 20 de mayo, primera parte.

¹⁸⁷ Min 2:47:00-3:04:40, Audiencia del 20 de mayo, primera parte.

- **Luz Albery Cardona¹⁸⁸, Sharon Albery Arellano Cardona¹⁸⁹ y Víctor Jonathan Arellano Cardona¹⁹⁰.**

Este grupo se presentó como familiar de las menores fallecidas, tía abuela e hijos, pero además de que tal calidad no fue acreditada, ninguno de estos declarantes hizo mención alguna a cercanía o vínculos de solidaridad o afecto las menores fallecidas.

Finalmente, se solicitó reconocimiento de 50 smlmv, para cada uno, por perjuicios morales a favor de **Erika Marcela Pinzón Molina, Edison Avendaño Cardona, Juan José Avendaño Pinzón**, argumentando la pérdida de su vivienda y el sometimiento a un desplazamiento. Baste iterar lo recopilado en el acápite inicial "Sobre la composición de la parte demandante": Ni el señor Edison ni la señora Érika, ni su hija, residían en habitaban el inmueble Calle 8 # 13-20 sector Baja Cuchilla para el 18 de enero de 2017. Incluso Erika manifestó nunca haber residido en dicho inmueble. Añádase que lo único que expusieron sobre su vínculo con la vivienda era que habían enviado "unas cosas" para allá y que iban a viajar, expresiones genéricas y sobre las cuales no se aportó ninguna prueba adicional a sus dichos.

Por contera, y en consonancia con lo que se ha expuesto, no hay prueba sobre ninguna titularidad sobre el bien y, para este caso, sobre ningún elemento de domino sobre el mismo.

Con lo anterior, queda descartada la posibilidad de realizar reconocimiento alguno a estos reclamantes.

- Daño a la salud

Se reclamó el reconocimiento de perjuicios por daño a la salud a favor de Beatriz Elena Avendaño Holguín y Jorge Eliecer López Castañeda, sin embargo, tal solicitud no goza de asidero jurídico.

El daño a la salud corresponde solo a daños consistente a una lesión a la salud (fisiológico o biológico) y solo procede para el reconocimiento de la víctima directa¹⁹¹, lo que excluye este tipo de reclamos a favor de familiares. Se advierte que el daño sobre el que versó este asunto fue el fallecimiento de las menores Estefanía, Salomé y Valentina.

¹⁸⁸ Min 2:28:00-2:44:40, Audiencia del 20 de mayo, primera parte.

¹⁸⁹ Min 2:17:00-2:27:30, Audiencia del 20 de mayo, primera parte.

¹⁹⁰ Min 2:06:00-2:16:40, Audiencia del 20 de mayo, primera parte.

¹⁹¹ Véase: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, Sentencia con radicado 05001-23-31-000-1997-01172-01(31170) del 28 de agosto de 2014, MP. Enrique Gil Botero.

COSTAS:

Con fundamento en el numeral 5 del artículo 365 del C.P.A.C.A., no habrá condena en costas en tanto las pretensiones prosperaron parcialmente.

Sobre los llamamientos en garantía realizados dentro del trámite de este proceso, nada se dispondrá en tanto la única entidad condenada será el Municipio de Neira, y este no llamó en garantía a ninguna aseguradora.

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: DECLARAR PROBADAS las siguientes excepciones:

- “Imposibilidad de doble indemnización – compensación” propuesta por el Municipio de Neira; “Insuficiencia probatoria que demuestre responsabilidad del daño del Departamento de Caldas”, “Ausencia de responsabilidad del Departamento de Caldas” y “Inexistencia del nexo causal” propuestas por el Departamento de Caldas;

- “La competencia para la atención y prevención de desastres se encuentra en cabeza de los municipios”, “Las Corporaciones Autónomas Regionales son subsidiarias en materia de gestión del riesgo, los municipios y los departamentos tienen la responsabilidad primaria”, “Competencia de los municipios en materia de uso del suelo e intervenciones de tipo urbanístico”, “Cumplimiento integral y diligente de las funciones asignadas por la ley a la Corporación Autónoma Regional de Caldas - CORPOCALDAS-, en atención a su órbita de competencia” y Responsabilidad de los particulares en la gestión del riesgo – culpa de terceros”, propuestas por Corpocaldas;

- “Inexistencia del nexo causal entre la acción u omisión y el daño”, “causalidad adecuada” y “rompimiento del nexo de causalidad”, “obligaciones de los propietarios”, “Carga de la prueba”, “Ausencia de prueba del daño a la salud reclamado”, “irreal tasación de perjuicios” y “obligación del Municipio de Neira de garantizar el correcto estado de la infraestructura que recoge las aguas lluvias”, propuestas por Empocaldas S.A.

- “Falta de legitimación en la causa por pasiva: la conducta reprochada no hace parte del contenido obligacional del Departamento de Caldas”, “causa extraña: fuerza mayor y culpa exclusiva de los adultos moradores en la vivienda” (parcial), “inexistencia de la obligación indemnizatoria por parte del Departamento de Caldas”, “inexistencia de prueba y excesiva tasación de los perjuicios deprecados”, “en el remoto evento que el despacho considere que el Departamento de Caldas debe indemnizar a los demandantes ruego se tenga en cuenta que los actores fueron objeto de beneficios de vivienda y de cánones de arrendamiento: compensación de los

perjuicios materiales” y “falta de acreditación de la falla del servicio como título jurídico de imputación dentro del régimen de responsabilidad aplicable”, propuestas por Allianz Seguros S.A.

- “Omisión de un tercero como eximente de responsabilidad de EMPOCALDAS S.A. E.S.P”, “imposibilidad de endilgar responsabilidad a EMPOCALDAS S.A. E.S.P”, “ausencia de prueba del nexo causal frente al actuar de EMPOCALDAS S.A. E.S.P”, “imposibilidad de imputación del daño alegado a EMPOCALDAS S.A. E.S.P”, “propósito de enriquecimiento injusto e ilegítimo mediante el cobro de lo no debido”, propuestas por Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa.

- “Falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de EMPOCALDAS S.A. ESP”, “falta de legitimación en la causa por activa para reclamar perjuicios materiales” “existencia de varias concausales en la generación del evento”, “ausencia de elementos generadores de responsabilidad”, propuestas por Liberty Seguros S.A.

- “Inexistencia del nexo causal entre los perjuicios presuntamente sufridos por los demandantes y el actuar del EMPOCALDAS S.A. ESP.”, “ausencia de fundamento probatorio” y “tasación excesiva de perjuicios”, propuestas por Previsora S.A. Compañía de Seguros.

- “Responsabilidad del Municipio de Neira”, “hechos de los demandantes”, “tasación indebida y excesiva de perjuicios”, propuestas por SBS Seguros Colombia S.A.

SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS las siguientes excepciones:

- “Fuerza mayor o caso fortuito/rompimiento del nexo de causalidad”, “Inexistencia de falla del servicio por parte del Municipio de Neira”, “Culpa exclusiva de quienes se reputan como víctimas en la producción del daño” (parcial) y la de “Falta de legitimación material en la causa por pasiva”, propuestas por el Municipio de Neira; “Falta de legitimación en la causa por pasiva” y “Fuerza mayor” propuestas por el Departamento de Caldas;

- “Acaecimiento fáctico de los elementos constitutivos de fuerza mayor”, “Falta de legitimación en la causa por pasiva atribuible a la Corporación Autónoma Regional de Caldas —Corpocaldas” y “Ubicación de la vivienda objeto de la presente demanda no se encontraba en zona de alto riesgo, conforme al Plan Básico de Ordenamiento Territorial vigente para la época de los hechos”, propuestas por Corpocaldas;

- “Inexistencia del daño antijurídico”, “fuerza mayor que exime de responsabilidad”, “Ausencia de elementos generadores de responsabilidad civil extracontractual”, “Improcedencia del medio de control de reparación directa al existir culpa del accionante por violación al principio del derecho en el que nadie puede obtener

provecho de su propia culpa” (parcial), “Falta de legitimación en la causa por pasiva – indebida integración del litisconsorcio necesario a EMPOCALDAS S.A. E.S.P. solicitado por el Municipio de Neira”, propuestas por Empocaldas S.A.

- “culpa exclusiva de la víctima como eximente de responsabilidad” (parcial), propuesta por Seguros del Estado S.A.

- “enriquecimiento sin justa causa” propuesta por Allianz Seguros S.A.

- “hecho de la naturaleza - fuerza mayor como eximente de responsabilidad estatal”, propuesta por Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa.

- “presencia de causas excluyentes de culpabilidad caso fortuito o fuerza mayor” (parcial), propuesta por Liberty Seguros S.A.

- “fuerza mayor – por hecho de la naturaleza” y “falta de legitimación en la causa por pasiva por la empresa de obras sanitarias de CALDAS S.A. ESP – EMPOCALDAS S.A. ESP”, propuestas por Previsora S.A. Compañía de Seguros.

- “Inexistencia de los presupuestos de la reparación directa” y “falta de legitimación en la causa por pasiva”, propuestas por SBS Seguros Colombia S.A.

TERCERO: ACCEDER parcialmente a las pretensiones de la demanda y, por ende, **DECLARAR** administrativa y patrimonialmente responsable al **MUNICIPIO DE NEIRA** por la muerte de las menores Estefanía Sierra Castañeda, Salomé López Castañeda y Valentina López Castañeda.

CUARTO: Como consecuencia de la anterior declaración, **CONDENAR** al **MUNICIPIO DE NEIRA**, por concepto de perjuicios morales, al pago de las siguientes sumas:

SUJETO	CALIDAD	MONTO PERJUICIOS MORALES EN SMLMV
Hannia Johana Castañeda Avendaño	Por los perjuicios morales causados por la pérdida de su hija Estefanía Sierra Castañeda.	50
Vanessa Castañeda Avendaño	Por los perjuicios morales causados por la pérdida de sus hijas Salomé y Valentina López Castañeda.	100
Jorge Eliecer López Castañeda	Por los perjuicios morales causados por la pérdida de sus hermanas Salomé y Valentina López Castañeda.	50
Beatriz Elena Avendaño Holguín	Por los perjuicios morales causados por la pérdida de sus nietas.	75

CUARTO: SIN CONDENA EN COSTAS.

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: NOTIFICAR esta sentencia conforme lo disponen los artículos 203 y 205 del C.P.A.C.A.

SÉPTIMO: EJECUTORIADA esta providencia, **LIQUIDAR** los gastos del proceso, **DEVOLVER** los remanentes si los hubiere. **ARCHIVAR** las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el aplicativo SAMAI.

NOTIFÍQUESE 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>”