



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., diez (10) de marzo de dos mil veintidós (2022)

**CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

**Radicación número: 17001-23-33-000-2019-00256-01**

**Demandantes: LUZ ELENA TORRES AMAYA y MARÍA LUZ DARY OSORIO CASTRILLÓN**

**Demandados: MUNICIPIO DE MANIZALES, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS -CORPORCALDAS- y AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P.**

**Referencia: ACCIÓN POPULAR – RECURSO DE APELACIÓN DE SENTENCIA**

**Derechos colectivos presuntamente conculcados: SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS, ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA, SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE, y REALIZACIÓN DE CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS, DE MANERA ORDENADA, Y DANDO PREVALENCIA AL BENEFICIO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES**

**Tema: Le es atribuible a la alcaldía municipal de Manizales la afectación del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en consideración a que no ha ejercido de manera oportuna y diligente sus obligaciones en materia de gestión del riesgo de desastres en la zona del barrio Bajo Cervantes declarada como de riesgo alto no mitigable**

### **Sentencia de segunda instancia**

---

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por el **municipio de Manizales**, en contra de la sentencia de 10 de junio de 2021, proferida por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas.

#### **I. SOLICITUD**

1. Las ciudadanas **Luz Elena Torres Amaya** y **María Luz Dary Osorio Castrillón**, en ejercicio de la acción popular -medio de protección de los derechos e intereses colectivos- establecida en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 1998<sup>1</sup> y 1437 de 2011<sup>2</sup>, presentaron demanda<sup>3</sup> en contra del **municipio de Manizales (Caldas)** y la **Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas**, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos relacionados con la seguridad y salubridad públicas, con el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, con la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y con la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones

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

<sup>2</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

<sup>3</sup> Folios 1 y ss. del expediente de la referencia. Demanda presentada el 30 de mayo de 2019.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

2. Las demandantes consideraron vulnerados tales derechos en virtud del riesgo de desastre de deslizamiento y remoción en masa que se presenta en un sector del barrio Bajo Cervantes del municipio de Manizales.

## II. HECHOS

3. Los hechos que fundamentaron la demanda de la acción popular, en síntesis, fueron los siguientes:

3.1. Distintas viviendas ubicadas en la Calle 31 C N.º 33 del barrio Bajo Cervantes del municipio de Manizales resultaron seriamente afectadas por cuenta de un fenómeno de remoción en masa que se presentó el 19 de abril de 2017 y que fue activado por una ola invernal. Dicho fenómeno generó la inestabilidad del terreno sobre el cual se edificaron tales viviendas.

3.2. Con ocasión de dicha emergencia, la administración municipal construyó algunos anclajes pasivos. Sin embargo, estos se encuentran sumamente deteriorados, al extremo de presentar filtraciones de agua que afectan las casas aledañas.

3.3. El sector, actualmente, se encuentra en una situación de riesgo de desastre, la cual no ha sido conjurada pese a las recomendaciones formuladas por la Personería Municipal de Manizales en el informe de visita del 1.º de febrero de 2019.

## III. PRETENSIONES

4. La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

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

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

*1. Efectuar una inspección completa del terreno para encontrar una solución técnica y concreta sobre el problema, no solo del talud, sino de los riesgos que posee actualmente la casa y las de los vecinos.*

*2. Realizar un trabajo de estabilidad sobre el talud que amenaza riesgo.*

*3. Intervenir con trabajo de arreglo y mantenimiento sobre las canales que transportan el agua que llegan del talud y de esta manera contrarrestar el Fenómeno de Remoción en Masa (FRM).*



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

4. *Efectuar monitoreos constantes y permanentes con el fin de conjurar posibles deslizamientos que pongan en riesgo nuestra integridad.*
5. *Las demás acciones que sean necesarias y prioritarias para garantizar a nuestro grupo humano y la protección y garantía de sus derechos.*
6. *Por tratarse de una acción en nombre de nuestra comunidad donde no se persigue ningún tipo de indemnización o compensación, solicitamos que los gastos que ocasione el trámite del presente juicio se atiendan con cargo al Fondo de Acciones populares y de Grupo manejado por la Defensoría del Pueblo».*

#### IV. ACTUACIÓN PROCESAL

5. El magistrado del Tribunal Administrativo de Caldas a cargo de la sustanciación del proceso, mediante auto de 3 de julio de 2019<sup>4</sup>, admitió la demanda y ordenó la notificación y el traslado correspondiente a las autoridades accionadas para que contestaran, propusieran excepciones y aportaran y/o solicitaran la práctica de las pruebas que consideren pertinentes. Igualmente, notificó al agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Además, dispuso comunicar la acción de la referencia a los miembros de la comunidad.
6. Posteriormente, mediante providencia de 21 de octubre del mismo año<sup>5</sup>, el mismo magistrado vinculó a la sociedad Aguas de Manizales S.A. E.S.P. al trámite de la referencia.
7. Finalmente, mediante auto de 5 de mayo de 2021<sup>6</sup>, el magistrado negó la medida cautelar solicitada por la parte demandante, consistente en adoptar medidas de control sobre nuevas construcciones que están empeorando la situación del sector<sup>7</sup>. Esa decisión tuvo fundamento en que «*la entidad territorial ya está desarrollando las gestiones administrativas pertinentes para dar solución a esta problemática*».

#### V. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

- V.1. El apoderado judicial del **municipio de Manizales (Caldas)**, mediante escrito allegado el 22 de julio de 2019<sup>8</sup>, se opuso a las pretensiones de la demanda tras afirmar que la zona en donde habitan las demandantes se encuentra en buen estado.
8. Igualmente explicó que el fenómeno de remoción en masa de 19 de abril de 2017 se generó no solo por la inestabilidad del terreno, sino también por el factor invernal. Sin embargo, ese riesgo se encuentra controlado y, además, las obras realizadas por el municipio para tal efecto se encuentran en buen estado y no presentan deterioro.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, folio 18.

<sup>5</sup> *Ibid.*, folios 76 y ss.

<sup>6</sup> *Ibid.*, folios 247 y ss.

<sup>7</sup> *Ibid.*, folio 233.

<sup>8</sup> *Ibid.*, folios 24 y ss.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

9. Explicó que el riesgo del sector no tiene las dimensiones que mencionan las demandantes. También anotó que, debido a la inclinación de la ladera, las obras que se desarrollen serán aún más inclinadas y tendientes a acumular un mayor desgaste.
10. Agregó que la Alcaldía municipal y Corpocaldas han realizado diferentes inspecciones y acciones de vigilancia y monitoreo con miras a mitigar el riesgo de desastre de la zona objeto de la controversia. Según esos estudios las obras indicadas en las pretensiones de la demanda no son necesarias.
11. Respecto de la situación particular de la accionante Luz Elena Torres Amaya, indicó que esa ciudadana, debido a la ola invernal de 2017, fue seleccionada para una solución de vivienda. Sin embargo, no ha acreditado los requisitos solicitados para otorgarle la asistencia y ha mostrado una actitud de indiferencia.
12. En consideración a lo anterior, propuso las excepciones que denominó: «*inexistencia de violación de derechos colectivos*» y «*genérica*».

**V.2.** El apoderado judicial de la **Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas)**, mediante escrito presentado el 29 de agosto de 2019<sup>9</sup>, solicitó que dicha entidad fuera absuelta de todo cargo pues las pretensiones de la demanda no son de su resorte.

13. Afirmó que «*Corpocaldas ha actuado conforme a los postulados legales y constitucionales*», puesto que ha asistido a la comunidad atendiendo sus solicitudes y además ha rendido los conceptos técnicos necesarios para evaluar los riesgos del sector objeto de la demanda.
14. Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, debido a que las funciones de Corpocaldas no están directamente relacionadas con la problemática traída a colación por las demandantes. Explicó que «*la competencia para la atención y prevención de desastres corresponde a la autoridad municipal*», según lo dispuesto en La Ley 1523 de 2012. Ese estatuto aclara que el rol de las corporaciones autónomas en la materia es complementario y subsidiario. Además, «*corresponde (exclusivamente) a la entidad municipal el proceso de reubicación cuando las viviendas no cumplen con los requisitos de habitabilidad*».
15. Por todo ello, concluyó que no vulneró los derechos reclamados y que cumplió con las funciones asignadas por la ley, si se tiene en cuenta que realizó visitas de asesoría técnica al sitio, y presentó los respectivos informes con las recomendaciones necesarias para tratar la problemática existente.

**V.3.** La apoderada judicial de la sociedad **Aguas de Manizales S.A. E.S.P.**, mediante escrito presentado el 18 de diciembre de 2019<sup>10</sup>, solicitó que dicha empresa fuera

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, folios 51 y ss.

<sup>10</sup> *Ibid.*, folios 119 y ss.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

exonerada de toda responsabilidad, en atención a que: i) las redes que opera están funcionando adecuadamente y no aportan aguas al talud asociado a la problemática existente; ii) el sector se encuentra rodeado por viviendas que corresponden a un asentamiento subnormal que no cuenta con el servicio de acueducto desde 2017, y iii) dichas construcciones no poseen sistemas adecuados de manejo de las aguas lluvias que provienen de sus techos.

16. Explicó que la situación de riesgo de desastre presente en la zona es ajena al objeto social de Aguas de Manizales. En el sector existe un alto nivel freático e infiltración de aguas de nacimiento y aguas lluvias en el suelo, por falta de canalización, pero el manejo de esas aguas no es responsabilidad de la empresa.

17. Por lo anterior, propuso las excepciones de: «*inexistencia del nexo causal*», falta de legitimación en la causa, «*inexistencia de violación a los derechos colectivos por parte de Aguas de Manizales*» y «*genérica*».

## VI. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

18. El magistrado a cargo de la sustanciación del proceso, mediante auto de 27 de octubre de 2020<sup>11</sup>, declaró fallida la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998 -la cual fue iniciada el 21 de octubre de 2019<sup>12</sup>-, en tanto que no se llegó a un acuerdo sobre el proyecto de pacto de cumplimiento.

## VII. LA SENTENCIA APELADA

19. Mediante **sentencia de 10 de junio de 2021**<sup>13</sup>, la **Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas** declaró la vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, luego de concluir que el sector bajo análisis fue catalogado como de alto riesgo no mitigable en el POT de Manizales y en los estudios allegados al plenario.

20. A juicio del *a quo*, la zona no era apta para construir edificaciones o viviendas, teniendo en cuenta la inestabilidad del terreno y los procesos erosivos y de deslizamiento de talud que se presentaron en el pasado.

21. En tal virtud, afirmó que no era «*técnicamente razonable que las personas que tienen sus viviendas en ese sector sigan residiendo en ese lugar*», ni que las autoridades competentes desarrollen obras adicionales de mitigación del riesgo de desastre, pues la única medida adecuada para el amparo del derecho colectivo afectado consistía en que la Alcaldía de Manizales reubicara a las familias cuyas viviendas se encuentran en esa zona.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, folios 203 y 204.

<sup>12</sup> *Ibid.*, folios 76 y ss.

<sup>13</sup> *Ibid.*, folios 267 y ss.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

22. En el marco de las anteriores consideraciones, adoptó las siguientes determinaciones:

«PRIMERO: DECLARAR la existencia de vulneración al derecho colectivo a la prevención de desastres previsibles técnicamente, a las actoras y a la población aledaña al sitio geográfico conocido como barrio bajo Cervantes en la Calle 31C n° 33-14.

SEGUNDO: ORDENAR al MUNICIPIO DE MANIZALES, para poner a salvo la población residente en el sitio, el cumplimiento de las siguientes ordenes:

1.- Dentro del término de un mes siguiente a la ejecutoria de esta sentencia, hacer un censo poblacional para determinar con precisión la población en riesgo.

2.- Una vez lo anterior y dentro del mes siguiente, deberá iniciar un programa de sensibilización y socialización sobre la necesidad de reubicación de la población en riesgo.

3.- Culminada las tareas anteriores, dentro de los dos meses siguientes deberá iniciar todos y cada uno de los trámites administrativos y presupuestales necesarios para reubicar la población que tiene sus viviendas en la zona de alto riesgo no mitigable objeto de la acción popular, en dos fases:

a) Entregando un subsidio para arrendamiento de vivienda, el cual se mantendrá mientras sean reubicados definitivamente en los planes de vivienda que el Municipio de Manizales señale.

b) Ubicarlos definitivamente en los planes de vivienda adelantados propiamente por el Municipio o en convenio con otras entidades oficiales.

c) Todo lo anterior con previo socialización, coordinación y orientación necesaria a la población en riesgo, para cuya solución definitiva se otorga un plazo definitivo de dos años.

4.- De igual forma deberá realizar monitoreos periódicos a la zona y ejecutar las medidas de policía que sean necesarias para evitar nuevos asentamientos en la misma, este monitoreo también con el objeto de realización de obras que sean necesarias para mantener el riesgo controlado.

TERCERO: CONFORMAR EL COMITE DE VERIFICACION DE CUMPLIMIENTO el cual estará integrado por un delegado de la Personería del municipio de Manizales quien lo presidirá, un representante de la parte accionante, un delegado de Corpocaldas y un delegado del municipio de Manizales. El Delegado de la Personería convocará e informará a esta Corporación sobre el comité de verificación. [...].

OCTAVO: Sin costas. [...].».

## VIII. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

23. El apoderado judicial del **municipio de Manizales (Caldas)**, mediante escrito de 21 de junio de 2021<sup>14</sup>, solicitó modificar o revocar la sentencia de primera instancia,

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, folios 279 y ss.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

luego de considerar que la parte actora no acreditó que esa entidad territorial haya vulnerado el derecho colectivo objeto de amparo. En su criterio, «*Las demandantes utilizaron la acción popular para demandar derechos violados por acciones que ellas mismas provocaron y que son el motivo del riesgo que denuncian*».

24. Explicó que la Unidad de Gestión de Vivienda de ese municipio ha actuado con diligencia en la contención de los peligros propios del sector demandado catalogado como zona de alto riesgo no mitigable. Es más, el municipio desde hace más de dos años ha realizado gestiones administrativas para proteger a las demandantes y ofrecerles una vivienda digna. Sin embargo, ellas se reúsan a desarrollar los trámites administrativos de reubicación, pues insisten en el desarrollo de obras no viables de estabilidad del suelo.

25. Insistió en que, según el concepto técnico aportado por las demandantes, ellas son las responsables del uso inadecuado del suelo porque construyeron sus viviendas sin licencia en zona de alto riesgo. Adicionalmente, esa actividad antrópica favorece la desestabilización de la ladera y constituye una amenaza de alto riesgo para la vida de las personas.

26. Informó que el municipio inició oportunamente los trámites administrativos para reubicar a la parte actora, notificándole de la oferta para solución de vivienda. Pese a ello, las demandantes manifestaron que no les interesaba ser reubicadas en el barrio San Sebastián y se negaron a presentar la documentación correspondiente, tal y como fue reconocido en la audiencia de testimonios.

27. En su criterio, de los informes allegados al proceso, es dable afirmar que el municipio ha ejercido sus labores de monitoreo, inspección, vigilancia y control urbanístico, pues también adelantó procesos policivos de suspensión de nuevas ocupaciones o asentamientos ilegales en el barrio Bajo Cervantes.

28. Adujo que las demandantes pretenden que el municipio realice obras de estabilidad, pero lo cierto es que ello no es posible y la causa del daño es su negligencia propia al adelantar construcciones ilegales y negarse a ser reubicadas en viviendas más dignas. Esta situación desconoce las mínimas responsabilidades de autoprotección.

29. Finalmente, resaltó que las demandantes, junto con otras familias del sector, fueron incluidas y registradas en el Registro Único de Damnificados, así como en la oferta de los 251 subsidios familiares de vivienda urbana que otorga el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

## IX. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

30. El magistrado a cargo de la sustanciación del proceso en segunda instancia, mediante auto de 24 de agosto de 2021<sup>15</sup> y conforme al artículo 247 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021<sup>16</sup>, admitió el recurso de apelación interpuesto por el municipio de Manizales.

31. Una vez cobró fuerza ejecutoria la referida providencia, se advirtió que las partes se abstuvieron de emitir algún pronunciamiento. Igualmente, a la fecha de ingreso del proceso al despacho, el agente del Ministerio Público optó por no emitir concepto en torno al asunto que ahora convoca a la Sala.

## X. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### X.1. Competencia

32. De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998<sup>17</sup>, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>18</sup> y con el artículo 13 del Acuerdo N.º 080 de 2019<sup>19</sup>, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las fallos proferidos por Tribunales Administrativos en primera instancia y respecto de acciones populares.

### X.2. Planteamiento del problema

33. En el asunto *sub examine*, las ciudadanas Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón atribuyeron al municipio de Manizales y a la Corporación Autónoma Regional de Caldas la afectación de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y a la ejecución de desarrollos urbanos conforme al orden jurídico. La parte actora afirmó que las entidades demandadas no efectuaron acciones suficientes y pertinentes

---

<sup>15</sup> Cfr.: Sistema de consulta judicial "SAMA" - consulta de procesos: Radicado N.º 17001-23-33-000-2019-00256-01 Luz Elena Torres Amaya y otra contra el municipio de Manizales y otros. Registro N.º 4: "Actuación: AUTO QUE ADMITE EL RECURSO. Documento firmado electrónicamente por :ROBERTO AUGUSTO SERRATO [...]". [https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?guid=170012333000201900256011100103](https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=170012333000201900256011100103)

<sup>16</sup> "Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción"

<sup>17</sup> "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones". Disposición referente a la procedencia de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias proferidas primera instancia en acciones populares.

<sup>18</sup> "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo". Disposición relativa a la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia.

<sup>19</sup> Mediante el cual se establece la distribución de los negocios entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.





---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

para controlar el riesgo de desastre de deslizamiento y de remoción en masa presente en un sector el barrio Bajo Cervantes del municipio de Manizales.

34. La Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas amparó el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, luego de advertir que el área objeto de amparo fue catalogada como de alto riesgo no mitigable y, por lo tanto, la Alcaldía de Manizales debía reubicar a las familias que habitaban el sector, realizar monitoreo periódico, evitar nuevos asentamientos y realizar las obras necesarias para mantener el riesgo controlado.

35. Inconforme con esa determinación, el municipio de Manizales apeló la sentencia de primera instancia argumentando que la vulneración de ese derecho colectivo no le era atribuible, bajo la premisa consistente en que el municipio está actuando con diligencia, desplegó las actividades de monitoreo y de control de la zona y adelantó los trámites necesarios para ofrecerles a sus habitantes soluciones de vivienda digna.

36. Sumado a lo anterior, señaló que las propias demandantes son las causantes del peligro al construir sus viviendas sin tener licencia, negarse a ser reubicadas e insistir en la ejecución de obras improcedentes.

37. Así las cosas, corresponde a la Sala: (i) establecer si le es atribuible a la alcaldía municipal de Manizales la afectación del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y (ii) determinar si las actuaciones de las accionantes y de los residentes del sector en riesgo no mitigable, exoneran al ente territorial del deber de reubicar a esas familias y adelantar las actuaciones necesarias para contener esos riesgos.

38. Para efectos de lo anterior, y por razones metodológicas, la Sala estudiará: (i) las obligaciones de los municipios en materia de prevención de riesgos de desastres en zonas catalogadas como de riesgo no mitigable. Y, posteriormente, (ii) resolverá los cargos en consideración a las actuaciones acreditadas en el plenario por parte de la administración municipal de Manizales para gestionar el riesgo derivado del deslizamiento que se presentó en el barrio Bajo Cervantes el 19 de abril de 2017.

#### **X.2.1. De las obligaciones de los municipios en materia de prevención de riesgos de desastres en zonas catalogadas como de riesgo no mitigable**

39. El artículo 2° de la Constitución Política señala que «[...] [l]as 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».



Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

40. En el marco de esas responsabilidades, la Ley 1523 de 24 de abril de 2012<sup>20</sup> adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres, estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y definió la gestión del riesgo de desastres como:

«[...] 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.

[...]. [El riesgo de desastres] *Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los **eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional**, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza<sup>[21]</sup> y la vulnerabilidad<sup>[22][23]</sup>.*

[...]. [Por su parte, el desastre] *Es el resultado que se desencadena de la **manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales** que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa **daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales**, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción<sup>[24]</sup>. [...]*». [Resalta y subraya la Sala].

41. Asimismo, la Ley 1523 describió el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como «el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país»<sup>25</sup>.

42. Esta normativa señala que: «**[l]a gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano [...]** [por lo tanto] **las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo [...]** en el marco de sus competencias, su ámbito

<sup>20</sup> «Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones».

<sup>21</sup> «Artículo 4. [...] **3. Amenaza:** Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales. [...]».

<sup>22</sup> *Ibid.*, «[...] **27. Vulnerabilidad:** Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos. [...]».

<sup>23</sup> *Ibid.*, numeral 25.

<sup>24</sup> *Ibid.*, numeral 8.

<sup>25</sup> Artículo 5.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

**de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres»<sup>26</sup>. [resalta la Sala].**

43. Como puede apreciarse, la Ley 1523 estableció deberes concretos en distintas entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, dirigidos a orientar, articular y armonizar las actividades de gestión ambiental, ordenación del territorio, planificación del desarrollo, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres<sup>27</sup>.

44. Aun así, en dicha estructura participativa *«administrativamente, son los municipios las entidades territoriales que ostentan la responsabilidad principal y directa en la prevención y en la atención de desastres, de allí que los alcaldes como máximas autoridades son los encargados de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, incluyendo su conocimiento y reducción y, el manejo de los desastres en el área de su jurisdicción, en la forma señalada por el artículo 14 de la Ley 1523»<sup>28</sup>.*

45. Nótese que, según lo dispuesto en las Leyes 9<sup>a</sup> de 1989, 388 de 1997, 715 de 2001 y 1523 de 2012, las entidades territoriales municipales cuentan con un papel protagónico en la toma de decisiones relacionadas con la gestión de riesgo de desastres. En el proceso de planificación del territorio, los municipios deben considerar factores técnicos y sociales relacionados con las condiciones geográficas y las características de arraigo e identidad poblacional, pero también adoptar estrategias de ordenamiento que respeten los principios de economía<sup>29</sup> y costo-beneficio<sup>30</sup>.

46. Precisamente, para mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales<sup>31</sup>, las Leyes 388 y 1523 indicaron que la herramienta de ordenamiento territorial municipal -POT o PBOT- incluiría un análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socio-ambiental, y consideraría el riesgo de desastres como un factor condicionante del uso y ocupación del territorio<sup>32</sup>.

---

<sup>26</sup> Artículo 2.

<sup>27</sup> Artículos 21, numeral 8; 23, numeral 2; y 31, párrafo 2.º.

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 12 de julio de 2018, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, núm. único de radicación 660012331000201000385-02(AP)

<sup>29</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. "Artículo 3º. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. [...].

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas. [...]."

<sup>30</sup> Ley 1931 de 2018. "Artículo 2. Principios. En el marco de la presente Ley se adoptan los siguientes principios orientadores para su implementación y reglamentación: [...]. 4. Costo-beneficio: Se priorizará la implementación de opciones de adaptación al cambio climático que traigan el mayor beneficio en términos de reducción de impactos para la población al menor costo o esfuerzo invertido, y con mayores cobeneficios sociales, económicos o ambientales generados. [...]."

<sup>31</sup> Artículo 3, numeral 4.

<sup>32</sup> Artículo 39.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

47. El Decreto 1807 de 19 de septiembre de 2014<sup>33</sup> reglamentó tales disposiciones indicando que resulta imprescindible realizar estudios básicos y detallados al momento de expedir una nueva herramienta de ordenación, o de llevar a cabo la revisión de sus contenidos de mediano y largo plazo, o cuando se pretenda implementar las medidas de ordenamiento<sup>34</sup>.

48. Tales estudios contendrían, de un lado, la delimitación y zonificación de las áreas en condición de amenaza y de riesgo<sup>35</sup>, y del otro, determinarían las medidas de intervención orientadas a establecer restricciones y condicionamientos urbanísticos<sup>36</sup>. En otras palabras, esos estudios detallados permitirán conocer las amenazas, categorizar el nivel de riesgo en alto, medio o bajo (en función del nivel de afectación esperado<sup>37</sup>) y establecer las medidas de mitigación correspondientes.

49. Así las cosas, la autoridad territorial tendrá que definir con fundamento en los estudios detallados si el riesgo es mitigable o no<sup>38</sup>. Además, cuando establezca que el riesgo alto de desastre no se puede mitigar, las únicas medidas de intervención que podrá adoptar serán las de reubicación del asentamiento humano, junto con las obras de estabilización necesarias para evitar el incremento del fenómeno en estudio<sup>39</sup>.

50. En el mismo sentido, la Ley 9ª advierte que las autoridades municipales tienen las obligaciones de: i) levantar un inventario de los asentamientos humanos que presenten alto riesgo para la seguridad o la salud de sus habitantes; ii) reubicar a estos habitantes en zonas apropiadas; y iii) tomar todas las medidas y precauciones necesarias para que los inmuebles desocupados no vuelvan a ser usados para vivienda humana<sup>40</sup>.

51. Es más, si los habitantes de los inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo se rehúsan abandonarlos, corresponderá al alcalde ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas.

---

<sup>33</sup> "Artículo 1º. Objeto y ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en el presente decreto establecen las condiciones y escalas de detalle para incorporar de manera gradual la gestión del riesgo en la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital o en la expedición de un nuevo plan. [...]"

<sup>34</sup> Artículo 2.

<sup>35</sup> "[...]. Parágrafo 1º. Para efectos de la aplicación de lo dispuesto en la presente sección, se adoptan las siguientes definiciones:

**Áreas con condición de amenaza**, son las zonas o áreas del territorio municipal zonificadas como de amenaza alta y media en las que se establezca en la revisión o expedición de un nuevo POT la necesidad de clasificarlas como suelo urbano, de expansión urbana, rural suburbano o centros poblados rurales para permitir su desarrollo.

**Áreas con condición de riesgo**, corresponden a las zonas o áreas del territorio municipal clasificadas como de amenaza alta que estén urbanizadas, ocupadas o edificadas así como en las que se encuentren elementos del sistema vial, equipamientos (salud, educación, otros) e infraestructura de servicios públicos. [...].

Parágrafo 2º. Aquellos municipios o distritos que se encuentren expuestos a amenazas por otros fenómenos naturales (sísmicos, volcánicos, tsunami, entre otros) o de origen tecnológico, deben evaluarlas con base en la información disponible generada por las autoridades y sectores competentes y de acuerdo con la situación de cada municipio o distrito. [...]"

<sup>36</sup> Artículo 3.

"Artículo 13. Determinación de medidas de intervención. Con base en los resultados de los estudios básicos, se deben determinar las medidas de mitigación no estructurales orientadas a establecer el modelo de ocupación del territorio y las restricciones o condicionamientos para el uso del suelo cuando sea viable, mediante la determinación de normas urbanísticas".

<sup>37</sup> Artículo 14.

<sup>38</sup> Artículos 18, 24 y 25 *in fine*.

<sup>39</sup> Artículo 20, 1.

<sup>40</sup> artículo 56.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

52. De la misma manera, esas autoridades gozan de la facultad de ordenar la desocupación y demolición de las edificaciones construidas sin la debida autorización, que representen un riesgo para la seguridad, tranquilidad o salubridad de la comunidad, o que vayan en contra de las normas de urbanismo y planeación. Y podrán ordenar la ejecución de las obras de conservación o restauración del bien inmueble que estimen necesarias<sup>41</sup>.

53. Esas competencias, nuevamente fueron reiteradas por la Ley 715 que atribuyó a los municipios la obligación de reubicar asentamientos, así como de adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo<sup>42</sup>. Valga recordar que estas actividades podrán ser cofinanciadas por la Nación y los departamentos.

54. Como puede apreciarse, nuestro régimen jurídico no solo encomendó a los municipios la obligación de adelantar acciones correctivas de desalojo de inmuebles y de reubicación de familias en sectores en riesgo no mitigable, sino que también contempló en el ordenamiento territorial el camino adecuado para evitar desarrollos urbanísticos en zonas susceptibles de desastres.

55. En ese contexto normativo, es claro que el municipio cuenta con la responsabilidad de orientar el proceso de desarrollo en función del riesgo. Además, la labor correctiva de desalojo y reubicación se enmarca en unos postulados constitucionales y legales que impiden al ente territorial actuar de forma ineficiente, arbitraria o desconocer los derechos de los propietarios de los bienes inmuebles.

56. Respecto de las reglas que deben seguir las autoridades territoriales en los procesos de reubicación, la Corte Constitucional identificó los siguientes parámetros:

*[...] (i) los alcaldes deben llevar a cabo un **inventario de las zonas** que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos, entre otros factores, por estar sujetas a derrumbes o deslizamientos; (ii) adelantar **programas de reubicación** de quienes se encuentran en estos sitios, o implementar las medidas necesarias para eliminar el respectivo riesgo; (iii) **la entidad o el funcionario público que no cumpla con lo anterior incurrirá en causal de mala conducta**; (iv) cualquier interesado puede presentar ante el alcalde o intendente, la solicitud de incluir una zona o asentamiento al señalado inventario; (v) **los inmuebles y las mejoras de quienes deben ser reubicados, pueden ser adquiridos a través de enajenación voluntaria directa o mediante expropiación**; (vi) los bienes antes mencionados, adquiridos a través de las modalidades señaladas, pueden ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados; (vii) **el terreno a obtener debe pasar a ser un bien de uso público administrado por la entidad que lo adquirió**; (viii) **las zonas de alto riesgo deben ser desalojadas de manera obligatoria, por tanto, en caso de que quienes las habitan se nieguen a ello, los alcaldes deben ordenar la desocupación en concurso con la policía, así como la demolición de las construcciones averiadas. Finalmente,***

---

<sup>41</sup> Artículo 69.

<sup>42</sup> Artículo 76.9.2.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

*según lo establecido en el artículo 56 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991, las autoridades que incumplan con lo dispuesto en la norma, incurrir en el delito de prevaricato por omisión [...] <sup>43</sup>.*

57. También esta Sección, en la sentencia de 1º de junio de 2020<sup>44</sup>, precisó cuáles son las acciones que deben observar los municipios cuando reubican a las familias asentadas en zona de riesgo no mitigable, así:

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

120.1 **El Municipio (...) tiene la carga de reubicar directamente a las familias que no resultaron damnificadas con ocasión del Fenómeno de la Niña y que no han sido beneficiadas con un subsidio de vivienda, pero que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable (...) teniendo en cuenta que con ocasión de este proceso se probó que existe una situación de vulnerabilidad de familias que no resultaron afectadas con el fenómeno invernal.**

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

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

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

121.1 **El número de familias que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable (...)**

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

---

<sup>43</sup> Al respecto, ver sentencia T-1094 de 2002 y T-149 de 2017.

<sup>44</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez, radicación: 680012331000201200091-01, Demandantes: Leonardo Fabio Lizarazo Velandia.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

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

**123. Ahora bien, si los habitantes de los inmuebles ubicados en las zonas de alto riesgo no mitigable, (...) se rehúsan a abandonar el sitio, el Alcalde Municipal de Rionegro debe ordenar la desocupación con el apoyo de las autoridades de Policía, en marco de la Ley 1801 de 29 de julio de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.**

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

58. Ambos precedentes jurisprudenciales, junto con la normatividad transcrita, explican cuál es el alcance de las responsabilidades del municipio demandado en el caso concreto.

### **XI.2.2. De la resolución de los cargos**

59. Como se mencionó previamente, el municipio de Manizales sostuvo en su apelación que esa entidad territorial no vulneró el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y que la responsabilidad del daño le es atribuible a la parte demandante y a los residentes del sector en riesgo que no quieren acceder al proceso de reubicación.

60. Indicó que la Unidad de Gestión de Vivienda de Manizales adelantó las acciones necesarias para reubicar a quienes residen en esa zona de alto riesgo no mitigable. Sin embargo, algunos accionantes se reusan a acceder al procedimiento de reubicación porque prefieren el desarrollo de obras de estabilidad del suelo, aun cuando tales obras de mitigación no son precedentes y, además, construyeron sus viviendas sin obtener previamente las respectivas licencias y autorizaciones. También afirmó que el municipio ha ejercido las labores exigibles de monitoreo, inspección, vigilancia, control urbanístico y policivo a efectos de suspender las nuevas ocupaciones o asentamientos ilegales en el barrio Bajo Cervantes.

61. En este contexto problemático, a efectos de resolver, la Sala estudiará: (i) el material probatorio relacionado con la actuación de la entidad territorial demandada para gestionar el riesgo derivado del deslizamiento que se presentó en el barrio Bajo Cervantes el 19 de abril de 2017, y determinará si (ii) las actuaciones de las accionantes y de los residentes del sector en riesgo no mitigable, exoneran al ente territorial de sus deberes constitucionales, legales y reglamentarios en materia de gestión de riesgos.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

### XI.2.2.1. De las actuaciones del municipio de Manizales en el caso concreto

62. En el acápite X.2.1 de este proveído, la Sala explicó que nuestro régimen jurídico contempló en el ordenamiento territorial el camino adecuado para evitar desarrollos urbanísticos en zonas susceptibles de desastres. Además, en el evento en que se materialice un siniestro, surge la obligación estatal de reubicar a las familias en riesgo y adelantar las obras de contención necesarias. Por ende, conforme a la normatividad antes recopilada, la responsabilidad del municipio en el caso concreto dependerá de los aspectos acreditados en el plenario frente al cumplimiento de las aludidas obligaciones.

63. Siendo ello así, es importante destacar que, según el documento titulado «*Cuarta verificación inventario físico y poblacional de viviendas en zonas de alto riesgo municipio de Manizales*»<sup>45</sup>, elaborado por el ente territorial, se observa que la permanencia de las viviendas ubicadas en el sector en riesgo data entre 20, 27, 37 y 45 años.

64. Lo anterior significa que la Alcaldía de Manizales contó con un periodo de 37 años para cumplir con sus deberes de ordenación territorial y gestión del riesgo, periodo en el que no evitó el establecimiento permanente de grupos humanos en el sector donde a la postre se materializaría un desastre.

65. Precisamente, el fenómeno de deslizamiento y remoción en masa objeto del litigio, se presentó en la parte alta del barrio Bajo Cervantes el 19 de abril de 2017 y generó no solo el colapso de viviendas e infraestructura física, sino que también cobró vidas humanas. Al respecto, el documento denominado «*Plan de Contingencia Específico ante la Primera y Segunda Temporada de Lluvias*», elaborado por el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres del municipio de Manizales en febrero de 2019, precisó que: «*un fuerte aguacero que cayó en la madrugada del pasado 19 de abril [de 2017] ocasionó varios deslizamientos que sepultaron varios barrios, calles y avenidas. El saldo fatal: 17 muertos, 23 heridos, un desaparecido, 80 viviendas destruidas y 500 familias damnificadas*»<sup>46</sup>.

66. Cabe agregar que las condiciones naturales y antrópicas del sector aledaño a la Calle 31 A N.º 32 del barrio Cervantes de Manizales fueron recopiladas en el Informe de Visita Técnica y de Verificación N.º CEMA1700-2019-II-00000810 de 23 de enero de 2019<sup>47</sup>, elaborado por los funcionarios de la Personería Municipal de Manizales Elkin Yesid Molina<sup>48</sup> y Andrés Mauricio Parra Arias<sup>49</sup>, así:

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, folios 98 y ss.

<sup>46</sup> Documento disponible en: <https://caldas.gov.co>

<sup>47</sup> *Ibid.*, folios 4 y ss.

<sup>48</sup> En su calidad de personero Delegado Grado 2 del área de Contratación Estatal, Medio Ambiente e Ingeniería de la Personería Municipal de Manizales.

<sup>49</sup> En su calidad de auxiliar administrativo del área de Contratación Estatal, Medio Ambiente e Ingeniería de la Personería Municipal de Manizales.





---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

[...] *La región ha sido impactada fuertemente por la actividad antrópica. Los bosques nativos han sido talados, modificando así el paisaje. (...)*

**Las precipitaciones propias de la región y el inadecuado uso del suelo favorecen la desestabilización de las laderas y constituye una amenaza por escenario geomorfológico. (...)**

*Se evidenciaron edificaciones al interior de las franjas de retiro de una quebrada y sobre las zonas de tratamiento geotécnico, sin que se tenga ningún control por parte de la Administración. (...)*

**El sitio se encuentra afectado por amenazas naturales principales de origen geomorfológico y geológico, producto de las condiciones climáticas. (...)**

**En la zona se presentan procesos erosivos y de remoción en masa, esto es, movimientos y desplazamientos de talud hacia abajo con materiales térreos, suelos, rocas y vegetación bajo la influencia de la gravedad. En estos procesos inciden la forma del terreno, la intensidad y concentración de las lluvias, el uso de la tierra y la falta de cobertura vegetal. (...)**

*Otro escenario amenazante consiste en que el departamento de Caldas está ubicado en una zona de amenaza sísmica media. El municipio de Manizales está clasificado como altamente sísmico, por lo que se hace necesario tomar medidas adecuadas de prevención. (...)*

*Se denotó la falta de canalización de las aguas lluvias de las viviendas aledañas, la presencia de nuevas edificaciones sobre la faja de retiro de la quebrada y la obra de tratamiento geotécnico, y que el avance del fenómeno de remoción en masa ha alcanzado los cimientos y las paredes de una de las viviendas, generando fisuras y agrietamientos. La medida de los plásticos no ha sido efectiva. (...)*

*El sitio está afectado por: i) zona de amenaza alta por eventos de origen geomorfológico (erosión y remoción en masa); ii) zona de amenaza media por eventos de origen geológico (sísmico); y iii) zona de amenaza media por eventos de origen hidrometeorológicos (inundaciones). (...)*

**En los procesos de inestabilidad intervienen: factores inherentes, como las características de los materiales; factores externos de tipo natural, como la lluvia y la actividad sísmica; y factores externos de tipo antrópico, como la intervención de cauces, la tala, el manejo inadecuado de aguas superficiales, urbanizaciones y construcciones antitécnicas, entre otros [...]<sup>50</sup>.**

67. En tal virtud, en el proceso quedó demostrado que, en la generación del riesgo de desastre del barrio Bajo Cervantes, confluyen junto con las acciones antrópicas, otros factores de riesgo de índole natural, tales como las características de los materiales, las precipitaciones, las condiciones climáticas y la actividad sísmica propias de la región.

68. Ahora bien, en atención al desastre ocurrido, la Alcaldía municipal de Manizales, mediante Decreto 0291 de 19 de abril de 2017, declaró la situación de calamidad

---

<sup>50</sup> Informe suscrito por el "Personero Delegado Grado 02 Area de Contratación Estatal, Medio Ambiente e Ingeniería CEMAI, Elkin Yesid Molina Orozco" y por el "Auxiliar Administrativo Grado 04 Area de Contratación Estatal, Medio Ambiente y de Ingeniería CEMAI, Andres Mauricio Parra Arias".



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

pública en el municipio de Manizales, por el término de seis (6) meses prorrogables por un término igual o superior, y, en tal sentido, dispuso lo siguiente:

«[...] **ARTÍCULO 2º:** En virtud de la presente declaración de calamidad pública el Municipio dará aplicación al régimen normativo especial para las situaciones de calamidad pública contemplado en el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012.

**ARTÍCULO 3º:** La Unidad de Gestión del Riesgo procederá a elaborar un Plan de Acción Específico para el manejo de la situación de calamidad pública de conformidad con lo establecido en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012.

**Parágrafo 1:** Los lineamientos generales para el manejo de la situación de calamidad pública, comprenderá diversas líneas de acción, entre ellas:

1. **Asistencia humanitaria a las familias afectadas** con alimentación y elementos de dormitorio, aseo, cocina, durante el tiempo que dure la emergencia y un tiempo adicional necesario en el desarrollo del proceso de recuperación.
2. **Administración y manejo de albergues y/o subsidios de arrendamiento temporal para las familias que evacuaron sus viviendas.**
3. **Agua potable y saneamiento básico.**
4. **Salud integral, control y vigilancia epidemiológica.**
5. **Recuperación y/o construcción de vivienda (averiada y destruida).**
6. **Reactivación económica y social.**
7. **Ordenamiento territorial.**
8. **Alertas tempranas.**
9. **Obras de emergencia y obras de prevención y mitigación.**

[...]» [Resalta la Sala].

69. En la parte considerativa del referido decreto se precisó que, para atender esa emergencia, el municipio adoptaría medidas en materia de: «*contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; **ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles** e imposición de servidumbres; **reubicación de asentamientos**, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, **créditos para afectados**, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad».*

70. Frente a las acciones que efectivamente adoptó el ente territorial, Corpocaldas explicó en su escrito de contestación de la demanda que, en enero de 2018, el municipio inició unas obras de perfilamiento del terreno y de anclajes pasivos de hierro



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

(apuntillamiento) en un tramo de la cara expuesta del talud tendientes a contener el riesgo<sup>51</sup>.

71. En el expediente también obra el memorial 2018-IE-00006259 de 15 de mayo de 2018<sup>52</sup>, en el que John Jairo Chisco Leguizamon, en su calidad de Subdirector de Infraestructura Ambiental de Corpocaldas, informó a la parte actora que, en una visita técnica, observó que: «*en el talud posterior y lateral a 4 viviendas – evacuadas- se presenta un alto nivel de amenaza y vulnerabilidad física*». El mismo documento explica que el municipio está interviniendo el talud afectado, y que las actividades evidenciadas fueron: (i) «*el perfilado de un tramo del área total a intervenir*»; (ii) «*la construcción de algunos anclajes pasivo*», y (iii) «*la instalación de plásticos para protección del talud*».

72. La Subdirección de Infraestructura Ambiental de Corpocaldas resaltó en ese documento lo siguiente:

*«[...] Teniendo en cuenta las condiciones de RIESGO ALTO POR DESLIZAMIENTO que presenta la zona objeto de la visita, cualquier intervención que se desarrolle en el talud, debe estar encaminada a controlar el avance de las problemáticas de inestabilidad detonadas con ocasión de las fuertes lluvias del mes de abril de 2017. **Dadas las condiciones de vulnerabilidad física de las viviendas y el tipo de intervención que se propone, la sola ejecución de estas medidas, no garantiza la permanencia de las mismas en el lugar, y por el contrario, lo que se busca es disminuir la posibilidad que los fenómenos se extiendan involucrando mayores áreas.** (...)*

*El municipio de Manizales, debe incluir estas familias, en programas de reubicación de viviendas localizadas en zonas de alto riesgo por deslizamiento, con el fin de que sean objeto de asignación de viviendas con mejores condiciones estructurales y menores condiciones de riesgo. [...]*»

73. El «*Plan de Contingencia Específico ante la Primera y Segunda Temporada de Lluvias*» sobre el particular, señala lo siguiente: «*la Corporación Autónoma Regional de Caldas (CORPOCALDAS) como ejecutor del Convenio 134-2018 con el Municipio de Manizales, expide el contrato de consultoría No. 212-2018, con objeto: “ESTUDIOS DETALLADOS DE ZONIFICACIÓN DE LA AMENAZA, VULNERABILIDAD Y RIESGO EN LOS BARRIOS BAJO ANDES, SUB-ANDES, SECTORES BELLA VISTA Y BAJO VILLA PILAR, Y DEFINIR Y DISEÑAR LAS OBRAS DE MITIGACIÓN EN LAS ZONAS EN DONDE ÉSTE SEA MITIGABLE. MUNICIPIO DE MANIZALES” con la empresa QUASAR INGENIEROS CONSULTORES SAS, con el fin de identificar las características geológicas, geotécnicas e hidráulicas de la zona de estudio, y con esto determinar la estabilidad general y local del terreno para presentar las pautas y lineamientos acerca del futuro de las comunidades asentadas en las laderas involucradas*».

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, folios 59 y ss, 66 y ss, 71 y ss, 76 y ss, 97 y ss. y 106 y ss., Oficios de 15 de mayo de 2018, 23 de mayo de 2019, 27 de mayo de 2019 (Corpocaldas), 18 de julio de 2019 (alcaldía de Manizales) y contestación de la demanda de Corpocaldas.

<sup>52</sup> Folios 63 y 64 del expediente de la referencia



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

74. En el acervo probatorio obra el oficio 2018-IE-000 de 4 de diciembre de 2018 de la Subdirección de Infraestructura Ambiental de Corpocaldas<sup>53</sup>, en el que la autoridad ambiental dio respuesta a un derecho de petición de la parte demandante, advirtiendo que: *«la Secretaría de Obras Públicas del municipio de Manizales debía priorizar la ejecución de obras de mitigación de riesgos, relacionadas con el manejo de aguas lluvias a través de la construcción de una zanja colectora»*. De igual forma, la Subdirección recalcó que: *«en la zona existe un riesgo alto por deslizamiento»*, y agregó que: *«las viviendas allí ubicadas, poseen una alta vulnerabilidad física debido a su ubicación y tipo de construcción»*.

75. Según el oficio 2019-IE-0001307 de 23 de mayo de 2019<sup>54</sup>, elaborado por el subdirector de Infraestructura Ambiental de la Secretaría de Obras Públicas de Manizales<sup>55</sup>, se tiene que el municipio adelantó *«labores de perfilamiento»*, así como: *«la construcción de anclajes pasivos (apuntillamiento) en un tramo de la cara expuesta del talud»*. Además:

*«[...] en el talud se proyectarán actividades adicionales conforme lo plantea Corpocaldas, relacionadas con apuntillamiento del talud, perfilado del terreno en áreas adyacentes del talud intervenido, empradización y manejos de aguas. No obstante, es importante indicar que en vista de las condiciones de la zona estas actividades están encaminadas a evitar y controlar el avance de problemas de inestabilidad, buscando disminuir que el fenómeno se extienda e involucre áreas mayores, mientras se adoptan medidas no estructurales como la reubicación de viviendas [...]»*

76. En el oficio de 18 de julio de 2019<sup>56</sup>, elaborado por la Unidad de Gestión del Riesgo y la Secretaría de Obras Públicas, se precisó lo siguiente:

*«[...] En el marco de un convenio interadministrativo suscrito entre Corpocaldas y la Administración Municipal, en primera instancia se realizaron actividades de perfilado, y la construcción de anclajes pasivos (apuntillamiento) en un tramo de la cara expuesta del talud. Actualmente las obras se encuentran sin deterioro, y no se evidencian signos que indiquen la reactivación de problemas de inestabilidad en el sector.*

*Ahora bien, en el talud se proyectan actividades adicionales conforme lo plantea Corpocaldas, relacionadas con apuntillamiento del talud, perfilado del terreno en áreas adyacentes del talud intervenido, empradización y manejos de aguas. No obstante, es importante indicar que en vista de las condiciones de la zona estas actividades están encaminadas a evitar y controlar el avance de problemas de inestabilidad, buscando disminuir que el fenómeno se extienda e involucre áreas mayores; **por lo que se requieren medidas no estructurales, como la reubicación de algunas viviendas.***

*En este punto, se debe indicar que las siguientes personas del sector se encuentran inscritas en el Registro Único de Damnificados -RUD- y están en el listado de las 251 soluciones de vivienda las cuales se desarrollarán en el marco del convenio interadministrativo celebrado entre la Alcaldía de Manizales, FONVIVIENDA y el*

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, folio 66. JOHN JAIRO CHISCO LEGUIZAMON Subdirector Infraestructura Ambiental

<sup>54</sup> *Ibid.*, folio 48.

<sup>55</sup> Jhon Jairo Chisco Leguisamon

<sup>56</sup> *Ibid.*, folios 40 y ss.



Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

*Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para implementar y ejecutar rehabilitación, reconstrucción y/o construcción de viviendas en el marco de la declaratoria de situación de calamidad pública del Municipio de Manizales del 19 de abril de 2017, tal como lo indicó la Unidad de Gestión del Riesgo [...].*

FOLIO	NOMBRES	APELLIDOS	NO. DOCUMENTO	BARRIO
168	CLAUDIA PATRICIA	MORALES GONZÁLEZ	30396301	CERVANTES
306	JORGE ALBERTO	MEZA CHICA	15905440	CERVANTES
2967	JHON EDWIN	MARTÍNEZ ÁRIAS	1053789336	CERVANTES
42	YEISON ANDRÉS	HOYOS	1005927022	CERVANTES
194	GUSTAVO	GIRALDO VARGAS	4318342	CERVANTES
271	LUZ FANNY	HOYOS	1005927020	CERVANTES
274	LUZ ELENA	TORRES AMAYA	30336753	CERVANTES
297	MARÍA LUZ DARY	OSORIO CASTRILLÓN	25159307	CERVANTES
1620	ANIBAL DE JESÚS	BETANCURT	10288754	CERVANTES

[...]. *Ahora bien, es importante mencionar en este punto, que **se ha evidenciado un crecimiento de la cantidad de asentamientos sub normales, en una zona que se encuentra en el interior de una franja de protección hidráulica** a la luz del Plan de Ordenamiento Territorial. Esta situación ha sido reportada a la Secretaría de Gobierno, con el fin de que se inicien los procesos y trámites pertinentes [...].*

*Considerando la importancia de la comunidad en los procesos de gestión del riesgo, desde la Administración Municipal **se exhorta a realizar constante monitoreo de la zona** y reportar cualquier anomalía o cambio significativo al Cuerpo Oficial de Bomberos (Línea 119) o a la Unidad de Gestión del Riesgo, entidades que de igual manera se encuentran en completa disposición para dar respuesta inmediata y evitar la materialización de posibles escenarios de riesgo [...].*

77. La anterior información fue corroborada en la audiencia de pruebas celebrada el 2 de marzo de 2021, en la que el testigo Jhon Jairo Chisco, en su calidad de Subdirector de Infraestructura Ambiental de Corpocaldas, indicó que el proceso de deslizamiento presente en el sector objeto de la presente acción, **no es mitigable**, por lo que no se pueden realizar obras de estabilidad más allá de las construidas hasta este momento. El ingeniero fue enfático en señalar que las únicas obras procedentes eran las efectuadas para minimizar el riesgo, pero no para permitir la permanencia de la población en las viviendas que se ubican en dicho sector y, por ello, la mejor forma de mitigar el riesgo, **era la reubicación de la población**.

78. Igualmente, y en lo atinente a la vigilancia de lo que viene ocurriendo en el sector afectado con la problemática, es pertinente mencionar el oficio SOPM-3891-GEO-18 de 19 de diciembre de 2018<sup>57</sup>, en el que los funcionarios de la Secretaría de Obras Públicas de Manizales Cesar Alberto Gutiérrez García y Norberto Arenas Canabal, le informaron a la Secretaría de Gobierno que en el sector circundante a la Calle 31 C N.º 33 del barrio Bajo Cervantes «se pudo evidenciar la presencia de **algunos nuevos asentamientos de viviendas localizadas sobre lo que se denomina como una zona de protección hidráulica** [...]». De ese modo, aquella Secretaría le solicitó adoptar las «*pertinentes acciones de control*».

<sup>57</sup> *Ibid.*, folio 44.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

79. Además, en el oficio SOPM-1628-GEO-19 de 31 de mayo de 2019, los mismos funcionarios de la Secretaría de Obras Públicas<sup>58</sup> pusieron en conocimiento de la Inspección Quinta Urbana de Policía que, en el sector aledaño a la Calle 31 C N.º 33 del barrio Bajo Cervantes, se observó **«la instalación de nuevos asentamientos humanos en una zona de protección hidráulica [...], lugar donde fueron construidas algunas obras en años pasados»**.

80. A su vez, a través del oficio SOPM-3063-GEO-19 de 22 de octubre de 2019<sup>59</sup>, la Secretaría de Obras Públicas de Manizales<sup>60</sup> solicitó a la Secretaría de Gobierno que, en razón de los reportes sobre la presencia de nuevos asentamientos subnormales en áreas ambientales y de riesgo, debía informarle **«sobre las gestiones adelantadas en la zona con el fin de que dichas actuaciones obren en el expediente de la acción popular [...]]»**.

81. La misma Secretaría de Obras Públicas, el 19 de diciembre de 2019<sup>61</sup>, le informó a la Secretaría de Gobierno que, en el sector aledaño a la Calle 31 C N.º 33 del barrio Bajo Cervantes, se evidenció **«la presencia de algunos nuevos asentamientos de viviendas localizadas sobre [...] zona de protección hidráulica [...], por lo cual se solicita que en atención a sus competencias se adopten las medidas pertinentes para ejercer posibles acciones de control al respecto»**.

82. En el plenario también obra el informe de 16 de abril de 2021, de la Secretaría Jurídica de Manizales que contiene el listado de procesos e informes que el Grupo de ingenieros de la Oficina de Control Físico Urbanístico de la Secretaría de Gobierno ha remitido a las inspecciones de Policía Nacional, con miras a que se impongan las respectivas sanciones, derivadas de las construcciones irregulares en el sector del Bajo Cervantes. El referido informe, en sus acápites pertinentes, es del siguiente tenor:

*«[...] SGM ve 0548-2018; **no existe nada** en la secretaria de gobierno*

*SGM ve 0415-2019: En la Inspección Doce Urbana de Felicia se realizó apertura del proceso 2019-10549 el día 22 de Abril de 2019 por el numeral 4 del art 135 de la ley 1801 de 2016, el día 17 de junio de 2020 se impone multa por un valor de \$9.655.800 y **se ordena orden de demolición de lo construido**.*

*SGM ve 1192-2019: En el informe SGM VC 1192 se informa conclusión "Al realizar visita y **no encontrarse labores constructivas ni materiales de construcción no se estableció un comportamiento contrario a la integridad urbanística a la luz de la Ley 1801 de 2016. Artículo 135**", por lo cual el día 23 de septiembre de 2019 se realiza el archivo de la queja 2019-16342 que se había abierto en la Inspección Doce Urbana de Policía el 20 de septiembre de 2019.*

*SGM VC 1214-2019: En la Inspección Doce Urbana de Policía se tuvo abierto el proceso 2019-18002, la cual fue archivada el día 21 de octubre de 2020,*

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, folio 43. El entonces secretario de Obras Públicas de Manizales y el profesional universitario de esa entidad

<sup>59</sup> *Ibid.*, folio 116.

<sup>60</sup> Cesar Alberto Gutiérrez García.

<sup>61</sup> *Ibid.*, folios 43 y 44.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

después de escucharen audiencia pública a la presunta infractora y a su abogada, quienes informan que al tener **conocimiento de que las obras realizadas en la zona no son licenciables, se suspenden las obras en su totalidad, considerando esto como un restablecimiento del orden urbanístico**, en el archivo se tiene en cuenta también la situación de seguridad y vulnerabilidad de la propietaria al tratarse de una persona de la tercera edad con movilidad reducida.

SGM VC 0081-2020: Se realizó apertura de la queja de 2020-2333 el día 17 de febrero de 2020, al momento de la visita **no se encontraron personas trabajando, aunque existían materiales de construcción en el predio no se pudo evidenciar que se estuviera construyendo en el momento**, adicional a ello se encontraba duplicada la queja con la 2019-18002, por lo que el día 21 de octubre de 2020 se ordena el archivo del proceso.

SGM VC 0730-2020: **Se encuentra en curso en este momento la queja 2020-14530** en la Inspección Doce Urbana de Policía, proceso en el cual se encuentran suspendidos los términos mediante SENTENCIA DE TUTELA N° 147 DEL JUZGADO DECIMO CIVIL MUNICIPAL.

SGM VC 0205-2021: En la Inspección Doce Urbana de Policía se encuentra abierto el proceso 2021-2564, dentro del proceso se recibió de parte de los presuntos infractores el radicado N° 17001-2-21-0120, por lo cual se les **concede plazo hasta el 11 de agosto de 2021 para restablecer el orden urbanístico mediante resolución de licencia de construcción aprobada**.

SGM VC 0404-2021: En la Inspección Doce Urbana de Policía se encuentra abierta la queja 2021-5753, proceso que en este momento se encuentra en etapa de argumentos.

SGM VC 1287-2019// SGM VC 1450-2019// SGM VC 1560-2019// SGM VC 0749-2020: se enviaron a la Inspección Quinta Urbana de Policía para ser anexado al expediente 2019-13682, el cual en este **momento se encuentra en etapa de pruebas**. SGM VC 0108-2020 INSPECCIÓN TERCERA URBANA DE POLICÍA

Vivienda número 1: (...) Resolución No. 1187 de 2020 Declara el Estado de Ruina e impone la medida correctiva de demolición. Demolición efectuada el día 16 de febrero de 2021

Vivienda número 2: (...) **En la fecha se está dentro de los términos de la publicación en el diario la Patria (Aviso de Notificación a Terceros) previo a proyección de Resolución que declara el estado de ruina**.

Vivienda número 3: (...) Mediante UGR1800-2020 se **concluye que la Amenaza de ruina es parcial, a la espera de informe que puntualice la parte de la vivienda afectada o las reparaciones requeridas**.

Vivienda número 4: (...) Mediante UGR 1801-2020 se concluye que la Amenaza de ruina es parcial, a la espera de informe que puntualice la parte de la vivienda afectada o las reparaciones requeridas. [...].».

83. En este mismo eje temático, el informe SGM VC 0430 – 2021 de 15 de abril de 2021<sup>62</sup>, de la Secretaría de Gobierno de Manizales<sup>63</sup> da cuenta de **la construcción de**

---

<sup>62</sup> Ibid., folios 242 y ss.



Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

**una vivienda de dos pisos sin licencia en un predio que le pertenece a la Caja de Vivienda Popular, además de que se estaba invadiendo el referido lote de carácter fiscal.**

84. En materia de reubicación, también se acreditó en el plenario que la UNGRD, el Ministerio de Vivienda y Fonvivienda suscribieron un convenio para la construcción de 251 viviendas en el sector urbano del municipio de Manizales, con el propósito de reubicar a las familias afectadas por ese desastre natural. Al respecto, en el boletín informativo N.º 029 de 20 de febrero de 2018, la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres comunicó lo siguiente:

*«[...] a través de la UNGRD y el Ministerio de Vivienda con Fonvivienda se construirán 251 viviendas en el sector urbano de Manizales por medio de un convenio ya firmado por más de 13.934 millones de pesos. Actualmente se encuentra en el proceso contratación para iniciar la ejecución de este proyecto.*

*En materia de vivienda rural, 8 familias se vieron afectadas y a través de un convenio ya firmado entre la UNGRD, el Ministerio de Agricultura por Banco Agrario (sic), se ejecutará este proyecto. Como compromiso para la continuidad del mismo, la alcaldía municipal empezará el proceso de identificación de predios disponibles y aptos para la construcción de estas 8 viviendas rurales.*

*Cabe resaltar que en este proceso de recuperación, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, **continúa brindando el Subsidio de arriendo a estas familias que perdieron su vivienda, apoyo que se mantendrá hasta tanto no se haga la entrega de las viviendas construidas.***

*En esta misma línea de reconstrucción, se adelantarán las obras de rehabilitación y recuperación de la quebrada Manizales, proyecto a desarrollar por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y Corpocaldas por un valor de 10.000 millones de pesos. En este momento la Corporación adelanta los estudios y diseños de la obra, los cuales se entregarán el próximo mes de marzo y de allí se dará inicio a la ejecución y construcción de la misma. [...]»<sup>64</sup>. [Resalta la Sala].*

85. Aunado a ello, debe resaltarse que, a través del oficio SOPM-3403-DESP-19 de 29 de noviembre de 2019<sup>65</sup>, la Secretaría de Obras Públicas de Manizales<sup>66</sup> explicó el avance que ha tenido el proceso de reubicación, en los siguientes términos:

*«[...] 9 de las 15 viviendas que se encuentran en el área objeto de la acción popular se encuentran incluidas en el Registro Único de Damnificados -RUD-, lo que indica que fueron objeto de medidas preventivas durante la emergencia invernal; estas son:*

FICHA	NOMBRE	No. RUD	TENENCIA	POSTULADA
01	Luz Elena Torres	274	Propietaria	Si
02	Mary Luz Loaiza	154	Propietaria	No
03	Gustavo Giraldo Vargas	194	Propietario	Si
07	Martha Rocío Morales	207	Propietaria	No

<sup>63</sup> Elaborado por Juan Pablo Gómez Gómez y Hernan Pareja Pareja, funcionario de Equipo técnico de Vigilancia y Control Urbanístico Secretaría de Gobierno Municipal.

<sup>64</sup> Documento disponible en <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co>

<sup>65</sup> *Ibid.*, folios 94 y ss.

<sup>66</sup> Suscrito por Cesar Alberto Gutiérrez García (Secretario de Despacho) y Jairo López Baena (Director técnico Unidad de Gestión de Riesgos)





Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
 Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

08	Vanessa Alzate	1478	Propietaria	No
10	Diana Francine Grisales	263	Propietaria	No
11	Claudia Belén López	245	Propietaria	No
13	Jorge Alberto Chica	306	Propietario	Si
15	Claudia Patricia Morales	168	Propietaria	Si

Como se observa en el cuadro anterior 4 de las 9 viviendas que se encuentran reportadas en el *Registro Único de Damnificados*, están postuladas a un programa de solución de vivienda efectuado a partir de los eventos suscitados en abril del año 2017.

De acuerdo con el estudio de microzonificación del riesgo desarrollado por Corpocaldas, las 4 viviendas que se encuentran postuladas al programa de solución de vivienda se encuentran en un área no mitigable. El resto de viviendas, de acuerdo con el estudio, se encuentran en un área mitigable con obras de estabilidad.

Es de especial importancia mencionar que en la parte baja de la zona objeto de la acción popular **existe un cauce intervenido, en donde recientemente se han implantado 8 estructuras tipo vivienda adicionales y con características deficientes (asentamiento sub normal), las cuales poseen cimentación superficial sobre una estructura de canalización, situación que ha sido reportada a la Secretaría de Gobierno [...]**. [Resalta la Sala].

86. Además, según el documento denominado «Plan de Contingencia Específico ante la Primera y Segunda Temporada de Lluvias», para la Gestión del Riesgo de Desastres de Manizales se destinó un presupuesto de \$186.000.000 para «ayudas humanitarias y auxilios de arrendamiento», cuyo avance a 26 de abril de 2019 era el siguiente:

«[...]



[...]



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

87. Igualmente obra el oficio UGR-1453-19 de 17 de mayo de 2019<sup>67</sup>, en el que la Unidad de Gestión del Riesgo de la Alcaldía de Manizales<sup>68</sup> invitó a la señora Luz Elena Torres Amaya para que allegara ante esa dependencia los documentos requeridos para postularse a una de las 251 soluciones de vivienda para las personas afectadas por la calamidad pública que tuvo lugar el 19 de abril de 2017.

88. En la misma comunicación, la UGR de Manizales advirtió lo siguiente:

*«[...] Ahora bien, nos permitimos informar que mediante oficio UGR 3619-18 de 11 de diciembre de 2018, la **Unidad de Gestión del Riesgo remitió a la Cruz Roja Colombiana Seccional Caldas el listado oficial para el pago de los auxilios de arrendamiento a las personas afectadas por la emergencia del 19 de abril de 2017** y que hicieron entrega de la documentación pertinente en la Unidad de Gestión de Vivienda para iniciar el proceso de postulación de una de las 251 soluciones de vivienda [...]».* [Resalta la Sala].

89. La anterior información fue corroborada por el testigo Jhon Jairo Chisco en la audiencia de pruebas de 2 de marzo de 2021, quien manifestó que Corpocaldas advirtió a la señora Luz Helena Torres Amaya que su vivienda está ubicada en un sector de alto riesgo no mitigable por las características geológicas, el material permeable y la alta pendiente geográfica<sup>69</sup>.

90. De otro lado, valga precisar que la zona objeto de amparo, según lo acreditado en el plenario, se encuentra catalogada como de **alto riesgo por deslizamiento** en el plan de ordenamiento territorial (POT) de Manizales adoptado mediante Acuerdo 0958 de 2017.

91. En efecto, el oficio 2019-IE-00013607 de 23 de mayo de 2019<sup>70</sup> de la Subdirección de Infraestructura Ambiental de Corpocaldas<sup>71</sup> aclara que:

*«[...] Se evidencia la construcción de viviendas en materiales como guadua y teja de zinc en la base del talud, **al interior de la zona de protección hidráulica y ambiental de un drenaje intervenido.***

*La zona en donde se encuentra la vivienda de la peticionaria se encuentra catalogada como de **ALTO RIESGO POR DESLIZAMIENTO por el plan de ordenamiento territorial (POT).** [...].*

*Cabe recordar que el sector en donde se ubica la vivienda se halla en una zona de alto riesgo catalogado por el acuerdo 0958 de 2017 Plan de Ordenamiento Territorial (POT), las viviendas que se ubican en este sector presentan una alta vulnerabilidad física debido a su ubicación y el sistema que fue empleado para su construcción. [...].*

*Se reitera que teniendo en cuenta la condición de alto riesgo de deslizamiento que se presenta en el sector, cualquier intervención que se desarrolle en el talud está*

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, folio 47.

<sup>68</sup> Documento elaborado por Jairo Alfredo López Baena (Director técnico) y Esteban Díaz Osorio.(profesional universitario)

<sup>69</sup> Folio 13 cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>70</sup> *Ibid.*, folios 45 y 46 y 69 y 70.

<sup>71</sup> JOHN JAIRO CHISCO LEGUIZAMON Subdirector Infraestructura Ambiental



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

*encaminada a controlar el avance de la problemática de inestabilidad. Se busca disminuir la posibilidad de que el fenómeno se extienda e involucre mayores áreas. Por lo tanto, **es necesario que la administración Municipal implemente acciones no estructurales como la reubicación de viviendas.** [...]». [Resalta la Sala].*

92. Las recomendaciones que indica CORPOCALDAS en el mencionado informe técnico son las siguientes:

«[...] RECOMENDACIONES

*Completar el apuntillamiento del talud y realizar el recubrimiento de los cabezales del apuntillamiento actualmente construido en concreto u otro material que proteja al acero de refuerzo instalado de la intemperie.*

*Completar el perfilado del terreno del talud y realizar el retiro del material suelto del talud.*

*Emptradizar el talud con el fin de reducir la infiltración del agua lluvia y el lavado de finos que pueda presentarse.*

*Manejo de aguas lluvias por medio de una zanja colectora en concreto localizada en la base del talud.*

*Como se evidencia en la fotografía 1, se recomienda el manejo de aguas lluvias en los techos de las viviendas, por medio de la instalación de canales y bajantes con entrega adecuada al sistema de alcantarillado, mientras estas permanezcan ubicadas en la zona. [...]».*

93. Paralelamente, el informe denominado «*Estudios detallados de zonificación de la amenaza, vulnerabilidad y riesgo en los barrios Bajo Andes, Sub-Andes, sectores Bella Vista y Bajo Villa Pilar, y definir y diseñar las obras de mitigación en las zonas en donde éste sea mitigable*», elaborado en julio de 2019 por la Alcaldía de Manizales y los consultores «UASAR»<sup>72</sup>, da cuenta de lo anterior en el siguiente sentido:

«[...] *la zona de estudio se encuentra localizada en el sector sur central del área urbana del municipio de Manizales, limitando al sur con la vía Panamericana, al norte con el barrio El Nevado, al oeste con El Nevado y Andes y al oriente con Villa Carmenza:*

*[...] el sector afectado se ubica en el extremo nororiental del polígono ya definido, esto es, aproximadamente, donde se realizaron los sondeos números 1, 2, 3, 5 y 6 [...]*

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, Sistema de consulta judicial "SAMA" - consulta de procesos: Radicado N.º 17001-23-33-000-2019-00256-01 Luz Elena Torres Amaya y otra contra el municipio de Manizales y otros. Registro N.º 2: Expediente digital, anotación N.º 7.  
[https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?guid=17001233300020190025601100103](https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=17001233300020190025601100103)

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
 Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

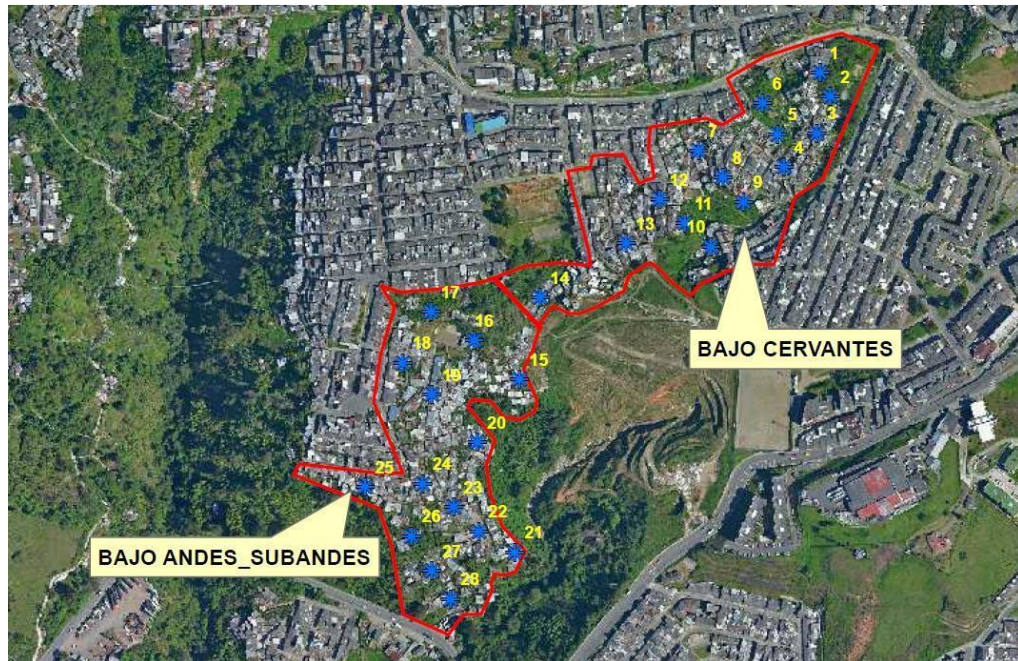


Figura 65 Localización de sondeos en el área de estudio. (Página 124).  
 [...]»

94. El estudio en mención mapeó la caracterización de la amenaza por deslizamiento, así:

«[...]»

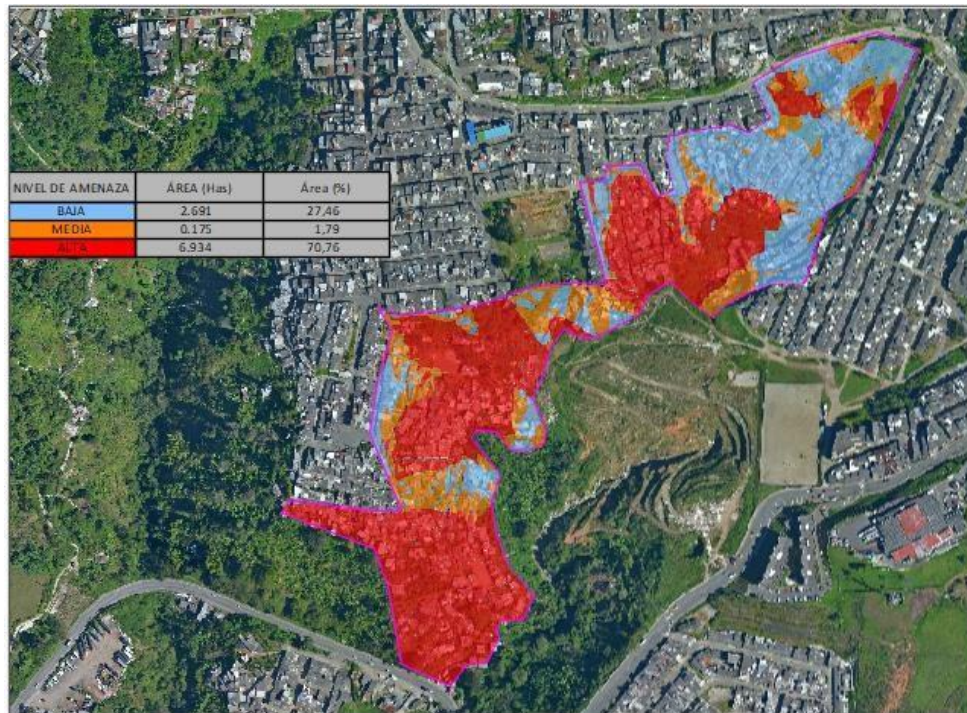


Figura 182. Mapa de amenaza de la zona de estudio. (Página 298).

95. Ese estudio advierte que las áreas con amenaza alta corresponden a sectores con condiciones morfométricas fuertes, asociadas con sitios en los cuales han ocurrido fenómenos de movimientos en masa y con población en condiciones de alta vulnerabilidad.

96. En el siguiente grafico se zonificó el componente de vulnerabilidad así:

«[...]

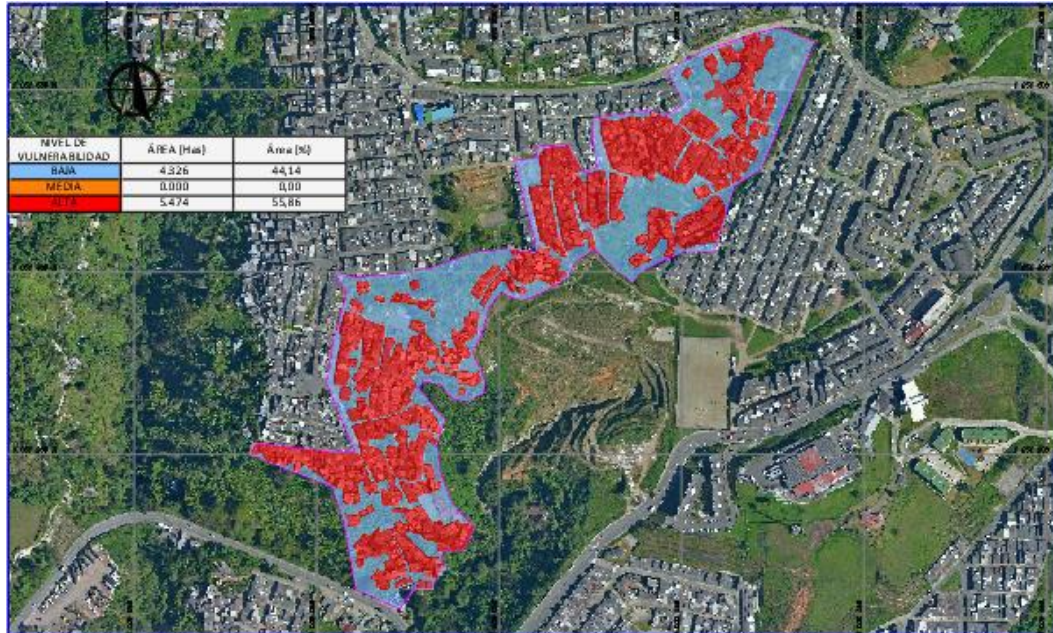


Figura 185. Mapa de vulnerabilidad de la zona de estudio. (Página 399).

[...]

97. En relación con la vulnerabilidad alta, el estudio pronosticó los siguientes daños:

«[...]

CLASIFICACIÓN DE LA VULNERABILIDAD	EDIFICACIONES	RED VIAL	REDES DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO	REDES ELÉCTRICAS Y DE TELECOMUNICACIONES
ALTA	Colapso parcial o total de la estructura. Rotura de muros. Destrucción total de acabados y accesorios	Bloqueo total de la vía. Se afecta totalmente el tránsito de vehículos	Rotura inminente de las tuberías. Interrupción del servicio. Es necesario reconstruir el tramo de la red	Los postes son derribados o fragmentados. Las líneas de tensión se ven afectadas y se interrumpe el servicio

Tabla 84. Daños esperados según resultados de vulnerabilidad

CLASIFICACIÓN	RANGO DE VULNERABILIDAD	DESCRIPCIÓN
ALTA	0,5 – 1,0	Alta posibilidad de muerte o lesiones serias

Tabla 85. Clasificación de la vulnerabilidad para las personas

[...]

98. El mismo estudio definió el riesgo alto como *«aquel de carácter inaceptable. Agregó que es necesaria la ejecución de investigaciones detalladas, planeación e implementación de medidas para reducir el riesgo. Las medidas de intervención estructural pueden ser dispendiosas y poco prácticas; además, pueden ser más costosas que el valor mismo de la propiedad»*<sup>73</sup>.

99. A su vez, sugirió que: *«Las viviendas se encuentran en un alto nivel de vulnerabilidad, expuestas a una amenaza alta por deslizamiento»*. Además, *«las características morfométricas y geológicas de las laderas hacen que se tenga una gran susceptibilidad ante deslizamientos»*.

<sup>73</sup> Tabla 96 Riesgo en bienes físicos.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

100. En materia de conclusiones y recomendaciones, ese estudio planteó lo siguiente:

«[...]• Los estudios fueron motivados dada la zonificación existente dentro del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y a la recurrente problemática que se genera tras la acción de las fuertes lluvias que se pueden llegar a presentar en la ciudad, lo cual puede generar deslizamientos en estas zonas catalogadas como de amenaza alta produciendo grandes daños materiales y la pérdida de vidas humanas en muchos sectores de la ciudad.

• Desde el punto de vista técnico se puede concluir que la zona geológicamente cuenta con elementos muy complejos asociados a la condición litológica de los materiales tales como depósitos de relleno, cenizas volcánicas apoyadas sobre estratos impermeables consolidados, a las condiciones morfométricas donde predominan las fuertes pendientes en las laderas, al inadecuado uso del suelo reflejado en zonas de cultivo, pastoreo, de asentamientos humanos sin la debida planeación. Todos estos elementos antes descritos se ven potenciados por la actividad tectónica, a la geomorfología y en general a toda una serie de factores que propician una susceptibilidad alta para la ocurrencia de fenómenos de desplazamiento en masa.

• A su vez la fuerte intervención antrópica en la zona genera conflictos que favorecen notablemente la ocurrencia de eventos de inestabilidad producto de la informalidad en el proceso constructivo y la falta de cultura ciudadana en el manejo de escombros y basuras.

• Las evaluaciones definitivas de amenaza por deslizamiento en este territorio muestran que los factores de seguridad encontrados para condiciones determinísticas y probabilísticas no alcanzan los valores mínimos recomendados en la norma (NSR-10) generando entonces que **más del 70% de este territorio este calificado como de amenaza alta por deslizamiento. (...)**

• En lo que tiene que ver con la vulnerabilidad **todas las construcciones ubicadas en la zona de estudio están por fuera de la normatividad lo que las clasifica como estructuras de vulnerabilidad alta. [...]**»

101. Respecto de los apartes de ese estudio relacionados con el caso concreto, mediante oficio de 9 de marzo de 2021<sup>74</sup>, el apoderado judicial de Corpocaldas atendió el requerimiento solicitado por el a quo en la audiencia de pruebas de 2 de marzo de 2021, en el sentido de precisar lo siguiente:

«[...] Es importante precisar que en el Estudio del Barrio Andes y Sub Andes, está incluido el Barrio Bajo Cervantes que es el sitio objeto de la presente acción popular. En los numerales 2.4 (Páginas 36 a 38) y 3.5.1 (Páginas 43 y 44) del Estudio se hace una descripción de la localización del sitio objeto de estudio. (Ver también Figura 65, página 124)

Igualmente es pertinente mencionar, que la parte del Estudio alusiva a la Evaluación del Riesgo de la zona objeto de la demanda se encuentra del Capítulo 10 en adelante (páginas 402 a 410); así mismo, el mapa final de la Categorización del Riesgo en Mitigable y No mitigable de la zona en mención, se encuentra en la figura 187 de la página 463 del Informe (La

---

<sup>74</sup> Ibid., folios 230 y ss.



Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

**pequeña mancha roja que está en medio del área azul es donde se localiza el sitio objeto de la demanda). [...]**»

102. En el mismo sentido, el documento denominado «*Plan de Contingencia Específico ante la Primera y Segunda Temporada de Lluvias*», contiene los estudios requeridos para la identificación y zonificación del riesgo por deslizamiento en las laderas existentes en el barrio Bajo Andes y Sub Andes del municipio de Manizales, en las categorías de bajo, medio, alto, o alto no mitigable. Adicionalmente, incluyó la propuesta de obras realizada para cada sector crítico involucrado en el estudio con el fin de reducir o evitar los posibles daños ante la eventual ocurrencia de procesos de remoción en masa.

103. Respecto de la caracterización de los niveles de riesgo, el informe destacó lo siguiente:

«[...]

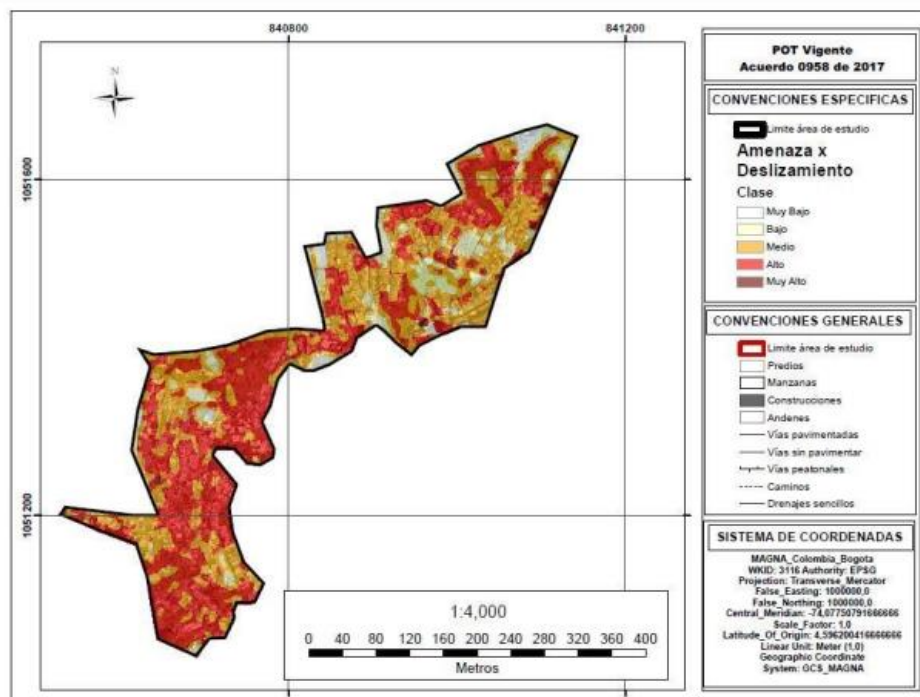


Figura 1. Información POT vigente áreas de amenaza por deslizamiento Barrios Andes y Sub-Andes. (Página 29). [...]

104. Con base en lo anterior, la Sala observa que el extremo nororiental del polígono objeto del litigio coincide, aproximadamente, con el sector determinado entre las calles 30 y 31, y las carreras 33 y 34 del barrio Bajo Cervantes de Manizales. Adicionalmente, ese territorio **fue catalogado como de alto riesgo de desastre no mitigable**, en el documento denominado «*Estudios detallados de zonificación de la amenaza, vulnerabilidad y riesgo en los barrios Bajo Andes, Sub-Andes, sectores Bella Vista y Bajo Villa Pilar, y definir y diseñar las obras de mitigación en las zonas en donde éste sea mitigable*». Es decir, en ese **lugar se restringe el desarrollo y permanencia de estructuras urbanas** (líneas vitales, viviendas unifamiliares y multifamiliares, infraestructura urbana).



Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

105. Según el mismo estudio, la zona mencionada cuenta con condiciones de riesgo alto y registra la presencia de viviendas de vulnerabilidad también alta. Dentro de esta categoría de riesgo se define una «**alta probabilidad de víctimas fatales y lesiones serias en la población, a pesar de las acciones de mejoramiento**». Por ello, **las acciones correctivas más adecuadas corresponden a la reubicación de asentamientos e infraestructura, acompañadas de intervenciones prospectivas y prescriptivas, como lo son la prohibición de nuevos asentamientos e infraestructura, y la determinación de obras o acciones que disminuyan la amenaza.**

106. De las pruebas recopiladas hasta el momento, la Sala arriba a las siguientes conclusiones:

- i) Las viviendas del sector se encuentran construidas en materiales como guadua y teja de zinc; es decir, con sistemas estructurales que no cumplen con los requisitos mínimos establecidos por la normativa sismo resistente.
- ii) El sitio está afectado por zona de amenaza alta por eventos de origen geomorfológico: fenómenos de inestabilidad del suelo, erosión, remoción en masa y deslizamientos.
- iii) El avance del fenómeno de remoción en masa ha alcanzado los cimientos y las paredes de las viviendas, generando fisuras y agrietamientos.
- iv) La zona en donde se encuentra la vivienda de una de las demandantes -señora Luz Helena Torres Amaya- está catalogada como de alto riesgo por deslizamiento conforme al plan de ordenamiento territorial -Acuerdo 958 de 2017-.
- v) Es necesario que la alcaldía de Manizales implemente acciones no estructurales como la reubicación de viviendas.
- vi) El sector objeto de la controversia está catalogado como de alto riesgo de desastre no mitigable. Es decir que **allí se debe restringir el desarrollo y permanencia de estructuras urbanas, en consideración a la alta probabilidad de víctimas fatales y lesiones serias en la población.** Por ello, las acciones correctivas más adecuadas corresponden a la reubicación de asentamientos e infraestructura, acompañadas de intervenciones prospectivas y prescriptivas, como lo son la prohibición de nuevos asentamientos e infraestructura, y la determinación de obras o acciones que disminuyan la amenaza y, por ende, el riesgo.

107. Respecto del proceso de reubicación, esta autoridad judicial observa que la Unidad de Gestión del Riesgo de la alcaldía de Manizales inició el proceso de postulación a las 251 soluciones de vivienda para las accionantes damnificadas por aquella calamidad, dos años después del deslizamiento de 17 de mayo de 2019. Además, el municipio de Manizales no cumplió con la carga procesal de acreditar la notificación oportuna de ese





---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

beneficio a todas las familias afectadas, ni demostró cual es el estado actual del proceso de reubicación.

108. De las pruebas obrantes en el expediente se deduce que solo 4 de las 15 familias residentes en el sector objeto del litigio, se han postulado a los respectivos programas de vivienda subsidiada. Aunado a ello, el municipio de Manizales no demostró cuál es el estado de avance de esos procesos, ni acreditó que hubiese promovido acciones conminatorias, persuasivas o de socialización, para lograr la reubicación de las otras 11 familias que no se han vinculado a esa oferta.

109. Significa lo anterior que, al margen de la situación general de riesgo de desastre, la Alcaldía de Manizales no demostró que haya ejecutado a cabalidad las medidas que le son exigibles para materializar el derecho a la vivienda digna de las personas que residen en la zona objeto de amparo.

110. Además, conforme a los hechos probados en el proceso, lo cierto es que el municipio ejecutó algunas obras de mitigación del riesgo en el sector, las cuales no presentan deterioro, según el informe técnico de CORPOCALDAS (oficio 2019-IE-00013607 del 23 de mayo de 2019); sin embargo, ese mismo documento precisó que el ente territorial debía acatar otras recomendaciones cuyo cumplimiento no se acreditó en el plenario.

111. En este orden de ideas, esta autoridad judicial reconoce que **la administración municipal de Manizales ha desplegado acciones iniciales de control de riesgos de desastre, demolición de edificaciones y reubicación de las familias. Sin embargo, estas medidas no han sido suficientes ni efectivas para declarar la configuración del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado.**

112. **Es más, en el plenario ningún medio demostrativo sugiere que la administración distrital haya cumplido todos sus deberes legales y adelantado medidas de restauración y conservación de las zonas que debían haber sido reubicadas.** Esto resulta mucho más gravoso en consideración al escenario de responsabilidad que tendría que asumir la administración pública en caso de que un nuevo suceso de deslizamiento vuelva a causar lesiones y víctimas fatales en la población del sector.

113. Concretamente, el artículo 56 de la Ley 9<sup>o</sup>,<sup>75</sup> modificado por el artículo 5<sup>o</sup> de la Ley 2<sup>a</sup> de 1991, prevé la obligación del municipio de realizar un inventario de aquellos

---

<sup>75</sup> Artículo 56<sup>o</sup>.- Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia procederán a levantar, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, **un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda y reubicarán** a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial. Además, tomarán todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana. Ver el literal a) del art. 80, Ley 9 de 1989  
**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.**



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

asentamientos ubicados en zonas de alto riesgo, para **adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas y efectuar los desalojos que sean pertinentes cuando este comprometida la seguridad de la población del lugar**<sup>76</sup>.

114. La Ley 388 agregó que una vez culminan los procesos de reubicación: *«las áreas (...) que hayan sido desalojadas a través de planes o proyectos de reubicación de asentamientos humanos serán entregadas a las Corporaciones Autónomas Regionales o a la autoridad ambiental para su manejo y cuidado de forma tal que se evite una nueva ocupación. En todo caso el alcalde municipal o distrital respectivo será responsable de evitar que tales áreas se vuelvan a ocupar con viviendas y responderá por este hecho»*<sup>77</sup>.

115. La Ley 1753 de 2015<sup>78</sup> estableció que las entidades públicas en el marco de proyectos de reasentamiento por alto riesgo y/o desastre, podían adquirir, por vía de permuta, la propiedad, posesión o mejoras de los inmuebles allí ubicados. Además, si tal opción no era viable, sería posible aplicar el procedimiento previsto en los artículos 22 a 38 del título IV capítulo I de la Ley 1682 de 2013<sup>79</sup>.

116. Adicionalmente, el artículo 157 *ibidem* indicó que las entidades públicas, según lo dispuesto en la normatividad del respectivo ente territorial, tienen la facultad de adelantar, entre otras acciones: (i) la provisión temporal de una solución de alojamiento; (ii) la adquisición de los predios ubicados en zona de alto riesgo o de desastre; (iii) asesorar y apoyar en la formulación de un programa de vivienda para su reubicación, de adquisición de la nueva alternativa o solución habitacional; (iv) disponer el otorgamiento del Valor Único de Reconocimiento, cuando a este hubiere lugar; (v) adquirir el inmueble ubicado en zona de alto riesgo o de desastre por la vía de permuta por la nueva solución habitacional ofrecida, y (vi) acompañar a la población objeto de reasentamiento para que pueda acceder a la oferta pública preferente de servicios sociales en el nuevo hábitat.

---

Quando se trate de la enajenación voluntaria directa, se podrá prescindir de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 13 de esta Ley. Los inmuebles y mejoras así adquiridos podrán ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes. Adquirido el inmueble, pasará a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió.

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

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

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

<sup>76</sup> Artículos 56 y 69 de la Ley 9 de 1989.

<sup>77</sup> Artículo 121

<sup>78</sup> Parágrafo 2° del artículo 156.

<sup>79</sup> El artículo 22 de la Ley 1682 de 2013, modificado por el artículo 8° de la Ley 1882 de 2018, indica que, en caso de existir acuerdo de negociación entre la entidad Estatal y el titular o poseedor del predios objeto de reasentamiento por alto riesgo inscrito, la entidad estatal, con cargo al valor del proyecto, podrá descontar la suma total o proporcional que se adeuda por concepto de gravámenes, limitaciones, afectaciones, medidas cautelares, impuestos, servicios públicos y contribución de valorización y pagar directamente dicho valor al acreedor.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

117. En este contexto normativo, y en armonía con lo indicado por la Corte Constitucional, **«las zonas de alto riesgo deben ser desalojadas de manera obligatoria, por tanto, en caso de que quienes las habitan se nieguen a ello, los alcaldes deben ordenar la desocupación en concurso con la policía, así como la demolición de las construcciones averiadas. (...) Según lo establecido en el artículo 56 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991, las autoridades que incumplan con lo dispuesto en la norma, incurren en el delito de prevaricato por omisión».**

118. De conformidad con lo expuesto, es indudable que la entidad demandada **está admitiendo que el nivel de riesgo de desastre de la zona afectada se eleve progresivamente al permitir e incluso consentir -al igual que hace 40 años- que esta área sea ocupada por cada vez más personas.**

119. Nótese que, según las pruebas recaudadas, existen nuevos asentamientos y edificaciones en la zona afectada y, particularmente, en áreas de especial importancia ecosistémica y determinante ambiental<sup>80</sup> como la zona de ronda de una quebrada aledaña. La ley es clara al **«ordenar, (al Alcaldé) con el concurso de las autoridades de policía, la desocupación de los inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo cuando los habitantes se rehúsen abandonarlos».**

120. Es menester resaltar que el alto riesgo de desastre que se presenta en la zona afectada del barrio Bajo Cervantes, en criterio de la Sala no obedece exclusivamente a actividades humanas. Por ende, en el marco de la planificación ambiental sostenible, resulta claro que el municipio de Manizales, de manera prioritaria, debe disponer de las medidas técnicas necesarias para gestionar el riesgo de desastres, proteger a la población y, simultáneamente, salvaguardar los recursos naturales mediante las delimitaciones, categorizaciones y zonificaciones específicas. La armonización de estos tres elementos resulta fundamental para una adecuada planificación del territorio.

121. De todo lo dicho, la Sala concluye que el municipio de Manizales ha cumplido parcialmente con sus obligaciones en materia de gestión del riesgo de desastres, pero su actividad, en materia de control urbanístico y ambiental, ha sido deficiente, conforme a lo que se ha señalado anteriormente. Por ende, al ente territorial le es atribuible la perturbación del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

### **XI.2.2. De la corresponsabilidad de la comunidad que reside en el barrio Cervantes**

122. En segundo lugar, el apoderado judicial del municipio de Manizales alegó que las accionantes Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón vulneraron los derechos colectivos y que están generando un riesgo en contra de su propia vida,

---

<sup>80</sup> Las zonas de ronda hídrica han sido definidas como áreas de especial importancia ecológica, áreas de especial importancia ecosistémica, áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico, ecosistemas y zonas de protección prioritaria, norma de superior jerarquía y determinante ambiental.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

porque sus viviendas no cuentan con licenciamiento previo, fueron construidas en un sector prohibido y se reúsan a acceder a la oferta de vivienda que promueve el ente territorial para quienes deben ser reubicados.

123. Para resolver el punto, es pertinente recordar que el artículo 2 de la Ley 1523 establece que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los particulares, en tanto *«los habitantes del territorio nacional, (como) corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades»*.

124. Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia de esta Sección ha reconocido que, en eventos como los aquí descritos, resulta procedente ordenar a los sujetos corresponsables que concurren con las entidades gubernamentales en el restablecimiento del derecho colectivo a la prevención de desastres, en aras de hacer efectivos los deberes de precaución, solidaridad y autoprotección<sup>81</sup>.

125. En el precedente de 1 de marzo de 2018<sup>82</sup>, esta Sección puso de presente que el principio de corresponsabilidad *«implica que los demandantes concernidos deban concurrir con acciones conducentes a la eficaz gestión del riesgo»* y, en consecuencia, *«no (es) dable al juez constitucional exonerar a los ciudadanos y a las comunidades de la corresponsabilidad que les sea exigible en la gestión de sus propios asuntos, ni relevarlos de la obligación de asumir las consecuencias que se derivan de sus propios actos»*.

126. Sin embargo, la Sección Primera del Consejo de Estado también ha aclarado que: *«aun cuando la vulneración de los derechos colectivos invocados se deba en parte a acciones atribuibles a la comunidad, quienes se encuentran conformando asentamientos ilegales en zonas (...) de alto riesgo no mitigable (...) exponiendo incluso sus propias vidas, ello en modo alguno exime a las autoridades del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, máxime cuando está de por medio la recuperación del medio ambiente y la protección de vidas humanas»*<sup>83</sup>.

127. Consecuentemente, se ha sostenido que: *«el ente territorial no puede excusar su responsabilidad alegando que los habitantes de las viviendas que sufren el riesgo o amenaza (...) son responsables de su causación por tratarse de un asentamiento ilegal, pues la violación de la ley por los ciudadanos en modo alguno exonera a las autoridades del cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales. Cosa distinta es que también resulte inaceptable que deriven provecho de su proceder ilegal, por lo*

---

<sup>81</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencias de 1 de marzo de 2018 (19001333100520110029401) 22 de febrero de 2018 [Radicado 17001-23-31-000-2011-00220- 01(AP)], 15 de noviembre de 2018 [Radicado 66001-23-33-000-2013-00070-02(AP)], 3 de diciembre de 2018 [Radicado 76001-23-31-000-2011-01493-01], 16 de mayo de 2019 [Radicado 17001-23-33-000-2017-00452-01(AP)] y 26 de septiembre de 2019 [Radicado 68001-23-33-000- 2016-00592-01(AP)]. MP. Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>82</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 1.º de marzo de 2018, Rad. N.º 19001-33-31-005-2011-00294-01 C.P: Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>83</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 16 de mayo de 2019, Consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

que deben concurrir con el ente territorial, en la medida de sus posibilidades, a hacer realidad la solución de vivienda que posibilite su reubicación»<sup>84</sup>.

128. En el mismo sentido, la Corte Constitucional, en la sentencia T-1094 de 2002, precisó lo siguiente:

[...] Sería contrario a los principios de dignidad humana, de trabajo, de solidaridad social y de prevalencia del interés general así como a los deberes ciudadanos, que los infortunios y riesgos de la persona fuesen asumidos íntegramente por el Estado. Esto hace, por ejemplo, que las consecuencias negativas de la conducta negligente, e incluso dolosa, de algunos, se traslade al Estado, y a través de éste a toda la sociedad, con la consiguiente **anulación de la responsabilidad individual en el manejo de sus propios asuntos**. Tal no puede ser, por lo tanto, el alcance de los deberes sociales derivados de las disposiciones constitucionales citadas [...] (Resaltado de la Sala).

129. De conformidad con los referidos criterios jurisprudenciales, los cuales prohija la Sala en esta oportunidad, «*la responsabilidad de la comunidad en la causación del riesgo no constituye una causal de exoneración de responsabilidad para las autoridades públicas por haber omitido el cabal cumplimiento de sus funciones, en el marco de las competencias administrativas establecidas en el ordenamiento jurídico, por cuanto los entes territoriales no pueden excusar su responsabilidad alegando que la comunidad que sufre el riesgo es responsable de su causación (...), pues la violación de la ley por los ciudadanos en modo alguno exonera a las autoridades del cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales*».

130. En virtud de lo anterior, y en aras a hacer efectivos los principios de responsabilidad, **resulta procedente exhortar a la comunidad ubicada en el sector objeto de amparo, para que cumplan sus deberes de prevención del riesgo impuestos por el artículo 2 de la Ley 1523, particularmente en lo relacionado con el desalojo de las viviendas ubicadas en zona de alto riesgo no mitigable, y en la postulación a la oferta de vivienda que ofrezca para tal efecto el ente territorial.**

### **XI.2.3. De las órdenes de amparo**

131. Por último, y teniendo en cuenta la situación de riesgo de desastre no mitigable que se presenta en el sector, cuya probabilidad de materialización es alta, resulta imperativo modificar las órdenes emitidas por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, con miras a que se ajusten a los lineamientos que fijó esta Sección en materia de reubicación en la sentencia de 1° de junio de 2020<sup>85</sup>.

132. Es preciso resaltar que la acción prevista en el artículo 88 de la Constitución Política tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, razón

---

<sup>84</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia proferida el 13 de mayo de 2004; proceso identificado con número único de radicación 760012331000-2002-2821-01, C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

<sup>85</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez, radicación: 680012331000201200091-01, Demandantes: Leonardo Fabio Lizarazo Velandia.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

por la cual el artículo 34 de la Ley 472 atribuyó al juez popular el deber de adoptar todas las órdenes de hacer o de no hacer que sean necesarias para su restablecimiento, con un grado de especificidad que facilite su ejecución.

133. Al respecto, en la providencia de 28 de marzo de 2014<sup>86</sup>, esta Sección indicó lo siguiente:

*[...] Quiere decir, entonces que, en atención a la naturaleza de la acción, su origen constitucional, la clase de derechos e intereses que protege y los efectos de las medidas que puede adoptar, **el juez de la acción popular no limita su decisión a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, como se infiere de los poderes que le otorgó la Ley 472 de 1998, sino que su deber tiene que ver con la adopción de las medidas que sean necesarias para restablecer la cosas al estado precedente a la vulneración del derecho o del interés colectivo, de ser ello posible, como lo demandan los mandatos superiores bajo análisis [...]***".(Subraya la Sala)

134. Así las cosas, la Sala modificará las órdenes de amparo con el objeto de implementar una estrategia urgente de atención y reacción inmediata, y prescindirá de las actividades relacionadas con el censo, socialización y sensibilización de las medidas de reubicación, ante la inminencia de un evento de desastre en la zona del barrio Bajo Cervantes catalogada como de riesgo alto no mitigable, bajo la premisa consistente en que la entidad condenada ya inició tales labores.

135. Con fundamento en lo anterior, el numeral segundo la parte resolutive de la sentencia de primera instancia será del siguiente tenor:

*[...] **SEGUNDO: ORDENAR al municipio de Manizales que reubique directamente a las familias damnificadas con ocasión de los hechos que acontecieron el 19 de abril de 2017, las cuales residen en el sitio geográfico conocido como barrio bajo Cervantes en la Calle 31C n° 33 en una zona de alto riesgo no mitigable.***

*En consecuencia, el municipio de Manizales deberá adoptar un plan transitorio, dentro del término de un (1) mes, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, en el que incluirá las gestiones administrativas, presupuestales, financieras, policivas y los subsidios de arrendamiento<sup>87</sup> más urgentes para la reubicación temporal de las familias identificadas en el censo que ya adoptó, mientras implementa la estrategia de vivienda definitiva.*

*En el término máximo de diez (10) meses, el municipio de Manizales deberá reubicar de forma definitiva a las familias censadas, en un lugar de condiciones similares, por medio de un plan de vivienda subsidiada o de la estrategia que estime pertinente.*

*Ahora bien, si los habitantes de los inmuebles ubicados en las zonas de alto riesgo no mitigable se rehúsan a abandonar el sitio, el Alcalde Municipal debe ordenar la desocupación con el apoyo de las autoridades de Policía, en marco de la Ley 1801 de 29 de julio de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.*

---

<sup>86</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)

<sup>87</sup> El municipio podrá adoptar medidas tal y como la reubicación inmediata en un hotel, o la entrega urgente de subsidios de arrendamiento, según lo previsto en su normatividad local.



Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

*De igual forma deberá realizar monitoreos periódicos a la zona y ejecutar las medidas de contención que sean necesarias para conservar el territorio que sea reubicado.*

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

136. De otro lado, se modificará el ordinal TERCERO de la sentencia impugnada en el sentido de integrar el comité para la verificación de su cumplimiento conforme a los lineamientos del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así:

«[...] TERCERO: CONFORMAR un comité para la verificación del cumplimiento de esta providencia, el cual estará integrado por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas a través de su magistrado ponente -quien lo presidirá-, por las demandantes, por la alcaldía municipal de Manizales -Caldas, por la Corporación Autónoma Regional de Caldas -Corpocaldas-, por la sociedad Aguas de Manizales S.A. E.S.P., por la personería municipal de Manizales y por el agente del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, quienes deberán hacer seguimiento a lo ordenado en la presente decisión y rendir informes trimestrales sobre las decisiones y acciones que se adopten y ejecuten para el cabal cumplimiento de la sentencia. En el comité podrá participar cualquier persona que habite en la zona afectada del barrio Bajo Cervantes. [...]».

137. Adicionalmente, como ya se indicó, conforme a la jurisprudencia de esta Sección<sup>88</sup> y los principios de solidaridad social<sup>89</sup>, autoconservación<sup>90</sup> y participación<sup>91</sup>, se exhortará a la comunidad que habita en el sector catalogado como de alto riesgo no mitigable para que participe en los programas de reubicación y contribuya a prevenir nuevos eventos que atenten contra la vida y la integridad de las personas.

138. Por último, según lo previsto en los artículos 38 de la Ley 472 de 1998<sup>92</sup> y 365 del Código General del Proceso<sup>93</sup>, y atendiendo el criterio sostenido por la Sala Especial

<sup>88</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 26 de septiembre de 2019. Rad. N.º 68001-23-33-000-2016-00592-01(AP). C.P.: Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>89</sup> Ley 1523 de 2012. "Artículo 3º. Principios generales. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son: [...]. 3. Principio de solidaridad social: **Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas.** [...]" [Resalta la Sala].

<sup>90</sup> *Ibid.*, "[...]. 4. Principio de autoconservación: **Toda persona natural o jurídica, bien sea de derecho público o privado, tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para una adecuada gestión del riesgo en su ámbito personal y funcional, con miras a salvaguardarse, que es condición necesaria para el ejercicio de la solidaridad social.** [...]" [Resalta la Sala].

<sup>91</sup> *Ibid.*, "[...]. 5. Principio participativo: [...]. **Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad.** [...]" [Resalta la Sala].

<sup>92</sup> "Artículo 38.- Costas. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar".

<sup>93</sup> "Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.



---

Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

de Decisión No. 27 en providencia del 6 de agosto de 2019<sup>94</sup>, a través del cual se unificó la jurisprudencia de la Corporación respecto de la condena en costas procesales en acciones populares, no se condenará en costas en esta instancia, porque no se comprobó su causación.

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

**FALLA:**

**PRIMERO: MODIFICAR**, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, los ordinales primero, segundo y tercero de la sentencia recurrida, los cuales quedarán así:

[...] **PRIMERO: AMPARAR** el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en consideración a que la alcaldía municipal de Manizales no ha ejercido de manera oportuna y diligente sus obligaciones en materia de gestión del riesgo de desastres en la zona del barrio Bajo Cervantes declarada como de riesgo alto no mitigable.

**[SEGUNDO: ORDENAR al municipio de Manizales que reubique directamente a las familias que resultaron damnificadas con ocasión de los hechos que acontecieron el 19 de abril de 2017, las cuales residen en el sitio geográfico conocido como barrio bajo Cervantes en la Calle 31C n° 33-14 en una zona de alto riesgo no mitigable.**

*En consecuencia, el municipio de Manizales deberá adoptar un plan transitorio, dentro del término de un (1) mes contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, en el que incluirá las gestiones administrativas, presupuestales, financieras, policivas y los subsidios de arrendamiento más urgentes para la reubicación temporal de las familias identificadas en el censo que ya adoptó, mientras implementa la estrategia de vivienda definitiva.*

*Vencido el término anterior, el municipio de Manizales deberá reubicar de forma definitiva a las familias censadas, en un lugar de condiciones similares, por medio de un plan de vivienda subsidiada o de la estrategia que estime pertinente, en el término máximo de diez (10) meses, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia.*

*Ahora bien, si los habitantes de los inmuebles ubicados en las zonas de alto riesgo no mitigable, se rehúsan a abandonar el sitio, el Alcalde Municipal debe ordenar la desocupación con el apoyo de las autoridades de Policía, en marco de la Ley 1801 de 29 de julio de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.*

*De igual forma deberá realizar monitoreos periódicos a la zona y ejecutar las medidas de contención que sean necesarias para conservar el territorio que sea reubicado.*

---

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe. (...)"

<sup>94</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de Unificación del 6 de agosto de 2019, CP. Rocio Araújo Oñate, radicación número: 15001-33-33-007-2017-00036-01.





Radicación: 17001233300020190025601 (AP)  
Demandantes: Luz Elena Torres Amaya y María Luz Dary Osorio Castrillón

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

**TERCERO: CONFORMAR** un comité para la verificación del cumplimiento de esta providencia, el cual estará integrado por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas a través de su magistrado ponente -quien lo presidirá-, por las demandantes, por la alcaldía municipal de Manizales - Caldas, por la Corporación Autónoma Regional de Caldas -Corpocaldas-, por la sociedad Aguas de Manizales S.A. E.S.P., por la personería municipal de Manizales y por el agente del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, quienes deberán hacer seguimiento a lo ordenado en la presente decisión y rendir informes trimestrales sobre las decisiones y acciones que se adopten y ejecuten para el cabal cumplimiento de la sentencia. En el comité podrá participar cualquier persona que habite en la zona afectada del barrio Bajo Cervantes. [...]

**TERCERO: CONFIRMAR** en todo lo demás la sentencia recurrida.

**CUARTO: EXHORTAR** a la comunidad que habita en el sector catalogado como de alto riesgo de desastre no mitigable del barrio Bajo Cervantes del municipio de Manizales para que participe en los programas de reubicación y contribuya a prevenir nuevos eventos que atenten contra la vida y la integridad de las personas.

**QUINTO: SIN COSTAS** en esta instancia.

**SEXTO: REMITIR** copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**SÉPTIMO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriado este proveído.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Presidente  
Consejero de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

P:(11 y 22)

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