



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
-Sala de Decisión-

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

S. 152

Asunto: Sentencia de primera instancia
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos
Radicación: 17001-23-33-000-2022-00033-00
Accionante: Daniel Córdoba Bonilla y María Consuelo Román Salazar
Accionado: Corpocaldas, Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, Municipio de Manizales, Urbanizadora Nuevo Horizonte y Jairo Abril

Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 047 del 08 de septiembre de 2023

Manizales, ocho (08) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

ASUNTO

La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, en sede de primera instancia, procede a dictar sentencia dentro de la acción popular promovida por Daniel Córdoba Bonilla y María Consuelo Román Salazar contra Corpocaldas, IGAC, Municipio de Manizales, Urbanizadora Nuevo Horizonte y el señor Jairo Abril.

LA DEMANDA

El día 30 de abril de 2021, a través de escrito que obra en expediente digital los señores Daniel Córdoba Bonilla y María Consuelo Román Salazar radicaron demanda para la protección de los derechos colectivos relativos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, los cuales consideraron vulnerados por Corpocaldas, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, el Municipio de Manizales, la Urbanizadora Nuevo Horizonte y el señor Jairo Abril; por la intervención y uso que este último ha realizado en lotes de terreno que habían sido dispuestos por la mencionada urbanizadora para espacios de zonas verdes en el barrio del mismo nombre en la ciudad de Manizales. Así mismo, por la imposibilidad de disfrute colectivo del espacio público del barrio y la afectación ambiental que los llenos, adecuaciones y disposición del terreno pueden estar causando y causen a futuro; así como por un posible desastre que involucre deslizamientos y daños en el acueducto y alcantarillado del sector.

En las pretensiones de la demanda solicitó la protección de ellos colectivos invocados en la demanda, y adicionalmente que se emitan las siguientes ordenes:

“(…)

TERCERO: Detener cualquier tipo de intervención antrópica en el sector, bien sea aumento de tala de especies arbóreas, adecuación del terreno con escombros, socavación de la ladera, guarda de vehículos y cualquier otro tipo de intervención.

CUARTO: Regresar el terreno a las condiciones en que se encontraba antes de su intervención, esto es retirando las cercas del cerramiento, retirando los escombros que se utilizaron para la adecuación, destapando los llenos y removiendo toda clase de material del sector.

Teniendo en cuenta lo anterior, solicitamos igualmente que el terreno sea restaurado en su capa vegetal, suelos, estructuras afectadas y demás componentes que hayan resultado modificados por la intervención antrópica en ellos.

QUINTO: Tomar las medidas necesarias para la protección del bien inmueble y sus debidos traspasos al municipio de Manizales para que este conste como un área de cesión de uso público dando claridad a la ficha catastral y a la destinación del inmueble que está siendo objeto de intervención”.

Fundamentó su solicitud en que la empresa Nuevo Horizonte finalizó la construcción de la urbanización del mismo nombre en el año 1993, realizó la entrega de casas y dejó una zona verde para la caseta comunal, un parque adecuado frente a este lote, una zona verde en la parte baja con parqueaderos de visitantes, la vía carrera 39 y un parque en la parte baja y demás taludes en la periferia del sector, con el fin de ser estas de uso común a los propietarios de viviendas en el barrio.

Expresó que el desglobo de las matrículas inmobiliarias se dividió en 67 casas, y sin desglobar ni matrícula inmobiliaria los 5 lotes de zonas verdes identificados con código catastral 01-04-0487-0001-000, que no han sido entregados hasta el momento al Municipio de Manizales.

Indicó que en el año 2017 el señor Jairo Abril, dueño de una de las casas del barrio Nuevo Horizonte comenzó la utilización para su beneficio de una parte de las zonas verdes del sector Nuevo Horizonte cerca de los parqueaderos comunitarios, realizando llenos con escombros para adecuar el terreno con el propósito de ingresar vehículos tipo volqueta, cerrando el lote con alambre de púas y enterrando estacas a las especies arbóreas para producir su secamiento y caída.

Agregó que el señor Jairo Abril realizó intervención con materiales tipo llantas de unos 7 metros de altura que se construyeron con el fin de taponar la cañada que se encuentra en el terreno y realizar posteriores llenos con escombros, sin tener en cuenta que bajo el terreno objeto de la problemática se encuentra el colector de aguas lluvias y una parte de la tubería de alcantarillado del barrio.

Expuso que se radicó un proceso de policía contra el señor Jairo Abril por comportamientos contrarios a la convivencia y a la integridad de la norma urbanística, el cual se encuentra actualmente en curso en la inspección segunda urbana de policía de Manizales, bajo el expediente 2019-20366, sin que hasta el momento se cuente con decisión o solución definitiva.

Narró que la Unidad de Gestión del Riesgo por medio de oficio UGR-1878-GED-38247 del 03 de diciembre de 2020 informó que el predio en su parte alta conforma la cabecera de un cuerpo de agua, que la explanación o terraplén en adoquín construido sobre material de relleno se encuentra aproximadamente en un 50% sobre ladera ambiental urbana, que al interior del predio la zona de protección hidráulica y la zona de protección de servicios se ubica a menos de 10 metros de la zona intervenida y además que la zona donde se realizó el banqueo para la construcción de la ramada coincide con una zona puntual donde la amenaza por deslizamiento arroja niveles medio y alto.

Adujo que el cerramiento e instalación de la portada por parte del señor Jairo Abril, han quitado espacio del parqueadero comunal que debe servir para todos los habitantes del sector.

Afirmó que la afectación que presentan los vecinos del sector nuevo Horizonte no es únicamente la imposibilidad de disfrute colectivo del espacio público del barrio; sino que además requieren conocer la verdadera magnitud de la afectación ambiental que los llenos, adecuaciones y disposición del terreno pueden estar causando; así como la probabilidad de deslizamientos y daños en el acueducto y alcantarillado del sector.

TRÁMITE DE LA ACCIÓN

El proceso correspondió inicialmente al Juzgado Séptimo Administrativo de Manizales, quien admitió la demanda el 4 de mayo de 2021.

El Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales, luego de admitir la demanda y adelantar el trámite procesal hasta el decreto de pruebas (archivo 30 exp. Digital), profirió auto con el cual declaró falta de competencia.

El 7 de febrero de 2022 se efectuó nuevo reparto entre los Magistrados de este Tribunal, correspondiendo el conocimiento del asunto al suscrito Magistrado (archivo nº 44 del expediente digital), a cuyo Despacho fue allegado en la misma fecha (archivo nº 45, ibídem).

RESPUESTA DE LOS ACCIONADOS

IGAC (Archivo 11, C.1).

La entidad inició su defensa haciendo referencia a la naturaleza jurídica y misional del IGAC. Seguidamente se pronunció sobre los hechos de la demanda.

Refirió que la ficha catastral primigenia número 17-001-01-04-00-00-0487-0001-0-00-00-0000 se encuentra cancelada en la base de datos de la entidad, en consecuencia las áreas de terreno remanentes antes mencionadas y que continúan haciendo parte integral del folio de matrícula inmobiliaria número 100-37993 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales, fueron inscritos en la base de datos de la entidad bajo los números relacionados que se detallan a continuación: 17-001-01-04-00-00-0479-0024-0-00-00-0000, 17-001-01-04-00-00-0479-0010-0-00-00-0000, 17-001-01-04-00-00-0524-0001-0-00-00-0000, 17-001-01-04-00-00-0525-0001-0-00-00-0000 y 17-001-01-04-00-00-0526-0001-0-00-00-0000, los cuatro primeros a nombre de la urbanizadora y el último a nombre del municipio de Manizales.

Explicó que no se opone a las pretensiones en tanto se trata de solicitudes que no requieren atención por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Corpocaldas (archivo 12, C.1).

La entidad pública demandada contestó la acción de la referencia en los términos que se exponen a continuación:

Respecto de los hechos de la demanda manifestó que se abstiene de emitir pronunciamiento alguno por cuanto es imperativo atender la limitante que edifica el artículo 217 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y el artículo 195 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), en el sentido de prohibir la confesión espontánea de los representantes Judiciales de las entidades públicas.

Se opuso a las pretensiones de la demanda, expresando que la protección en la integridad del espacio público, y como tal su preservación, destinación al

uso común, construcción y mantenimiento corresponden a los municipios de conformidad con la función de ordenamiento territorial a su cargo. Agregó que es la entidad territorial la encargada de velar por el cumplimiento de la normativa urbanística en su jurisdicción.

Propuso las excepciones que denominó:

1.- “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA POR PARTE DE CORPOCALDAS”, explicando que la problemática que se ventila en el presente medio de control versa principalmente sobre la ocupación del espacio público que se presenta actualmente en el barrio Nuevo Horizonte, ocasionando actos perturbatorios del derecho de propiedad por parte del señor JAIRO ABRIL que reside en el predio localizado en la calle 10 No. 34-141 Mz 18 Lo 2, de la misma localidad, por lo que la entidad no tiene atribuciones para ejercer el control urbanístico, y con ello, facultades policivas o administrativas para restringir, promover, adecuar, o cualquier otra atribución que le concierna al licenciamiento para la construcción de viviendas, como también las atribuciones encaminadas para regular tal actividad constructiva en consonancia con las determinantes adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial definido para el municipio de Manizales, como el respeto de las fajas forestales protectoras.

Agregó que son los municipios, para el caso particular el Municipio de Manizales, quien ostenta la responsabilidad principal y directa en cuanto a la prevención y atención de riesgo y desastres, correspondiendo a su turno a realizar los procesos de concertación y/o socialización, obras y demás actuaciones administrativas en ejercicio del control urbanístico, adoptando las medidas necesarias en relación con los asentamientos que se encuentran en zonas catalogadas como de riesgo alto, impidiendo que estos crezcan, así mismo, adelantar las acciones administrativas o policivas a efectos de realizar control frente a la protección del espacio público.

2.- “COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL EN MATERIA DE USO DE SUELO, RIESGO Y MANTENIMIENTO DE ESPACIO PÚBLICO”, indicando que de acuerdo con la Ley 388 de 1997 es obligación de los alcaldes contar con información completa y actual de las zonas de riesgo. Mencionó que respecto de las zonas verdes, estas están catalogadas como áreas que hacen parte del espacio público, de conformidad con la legislación de ordenamiento territorial y urbanística colombiana, como el Decreto 1077 de 2015 – Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, por esta razón son los municipios quienes tienen la competencia sobre este tema desde el ordenamiento territorial.

Adujo que el asunto objeto de controversia hace referencia a las vicisitudes que giran en torno a la intervención urbanística en el municipio de Manizales, en la zona verde del barrio Nuevo Horizonte, por lo que la

presente excepción se encuentra fundamentada en la competencia que le asiste a la entidad territorial en la resolución del caso.

Expresó que Corpocaldas carece de competencia para intervenir en las decisiones o actuaciones policivas ejercidas por la inspección de Policía, como en el presente caso, pues son temáticas del resorte propio de la administración municipal y de competencia del derecho de policía.

3.- “INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS ENDILGABLE A CORPOCALDAS”, en el sentido que la entidad realizó visita técnica especializada, y emitió el concepto técnico respectivo, tal y como fue expuesto en los oficios 2020-IE-00023627 del 13 de octubre de 2020, 2021-IE-00007772 del 26 de marzo de 2021, realizando las recomendaciones respectivas y dando traslado a las entidades competentes, para el caso, el municipio de Manizales.

Preció que en esas visitas la entidad pudo verificar que la zona ubicada directamente sobre el box-culvert que canaliza el drenaje ubicado en la zona sur del barrio Nuevo Horizonte (coordenadas geográficas WGS 84: 5° 3'20.94"N 75°31'38.66"O), se encontraba intervenida con la conformación de llenos, adecuación de un parqueadero de volquetas y cerramiento con alambre galvanizado y hojas de zinc, destacando que durante dicha visita se informó que dicho lote corresponde a un área común del barrio Nuevo Horizonte.

Aclaró respecto de la afinación del actor popular en el sentido que el muro y los llenos se efectuaron con el fin de taponar la cañada, se aclara que el drenaje que además de aguas naturales, conduce aguas lluvias y aguas residuales, ya se encontraba intervenido previamente con la canalización antes mencionada (a través de box-culvert), motivo por el cual el hecho no se constituye como una ocupación de cauce, puesto que éste ya se encontraba ocupado previamente con el box-culvert; sin embargo, como se mencionó anteriormente, el hecho corresponde a una ocupación de espacio público, sin previa autorización de la Entidad competente (Alcaldía Municipal).

Reiteró que la zona donde se construyó el parqueadero para volquetas, se clasifica como ladera ambiental urbana; así mismo, unos metros más abajo, sobre la canalización, donde se conformó lleno y el muro en llantas, el área se encuentra dentro de la zona de protección hidráulica y ambiental y zona de servicios públicos (Resolución 56 de 2012), sobre un drenaje intervenido con canalización cerrada.

Afirmó que debido a que el drenaje se encontraba intervenido desde su nacimiento previamente mediante una canalización cerrada (Box-culvert), por lo cual la entidad no encontró motivos para iniciar un proceso sancionatorio, en lo correspondiente a ocupación de cauce.

Agregó que dadas las condiciones de canalización cerrada de la línea de drenaje, la Entidad considera que no existen razones desde el punto de vista ambiental, para preservar la faja forestal protectora.

Adujo que en lo concerniente a la amenaza por deslizamiento, según la cartografía vigente del POT, la zona donde se construyó el parqueadero, llenos y muro, se clasifica como de amenaza baja por deslizamiento y la ladera o talud superior al parqueadero, que limeta con la vía en la parte superior, se clasifica como de amenaza alta y media por deslizamiento, por lo que es competencia de la Curaduría Municipal, evaluar y requerir estudios de detalle para su mitigación dentro de las licencias ambientales expedidas en trámite ante dicha Entidad, de conformidad con el Decreto 1077 de 2015, artículos 2.2.2.1.3.3.3 y 2.2.2.13.3.4.

Afirmó que en el Municipio de Manizales radica la competencia para ejecutar acciones tanto en el control, manejo, mantenimiento de espacio público, así como la gestión del riesgo que como consecuencia de acciones naturales y/o antrópicas de particulares se encuentren en algún terreno dentro de su jurisdicción, así mismo, tiene el deber legal policivo, de emprender acciones en caso de que se ponga en conocimiento de alguna violación de las normas de convivencia descritas en la ley 1801 de 2016.

Finalizó manifestando que si bien la ley 1523 de 2012 enuncia a las CAR como pertenecientes al sistema nacional de gestión del riesgo, no debe desconocerse que éstas, en armonía con lo manifestado tanto por el mismo contenido normativo, como por el Honorable Consejo de Estado, lo ejercen con rigor estrictamente subsidiario o complementario.

4.- “EXCEPCION GENÉRICA DE DECLARATORIA OFICIOSA”, solicitando que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 282 del C.G.P., cuando se hallen probados hechos que constituyen una excepción o un medio de defensa del demandado, el Juez deberá reconocerlos oficiosamente en la sentencia, por enervar el derecho sustancial pretendido por la parte demandante.

Aguas de Manizales S.A. E.S.P. (Archivo 13, C.1).

La empresa de servicios públicos se refirió a los hechos de la demanda y concluyó de la visita técnica realizada que las redes de alcantarillado de la carrera 39 entre calles 10A y 10A1 y de la calle 10 entre carreras 39B y zona boscosa, se encuentran en buen estado de funcionamiento, una vez no se observaron fugas ni filtraciones.

Se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones que denominó:

1.- ***“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA”***, con apoyo en que de acuerdo con el numeral 23 del artículo 31 de la ley 99 de 1993 en concordancia con el artículo 76 de la ley 715 de 2001 se puede concluir que el manejo de laderas para prevención y atención de emergencias y desastres son competencia de las autoridades ambientales en coordinación con los entes territoriales.

Mencionó que la empresa no tiene competencia alguna frente al ordenamiento territorial del municipio, por consecuencia no es la encargada de la destinación de los bienes de uso público y su administración, objeto principal de la presente acción popular.

2.- ***“INEXISTENCIA DE VIOLACION A LOS DERECHOS COLECTIVOS POR PARTE DE AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P.”***, con apoyo en que el ordenamiento territorial, el uso del suelo y la prevención de desastres naturales no es responsabilidad de Aguas de Manizales S.A. E.S.P., resaltando además que las redes de operadas por la Empresa se encuentran en buen estado.

3.- ***“INEXISTENCIA DEL NEXO CAUSAL”***, con fundamento en que lo reclamado en la demanda es ajeno al objeto social de la empresa.

4.- ***“EXCEPCION GENÉRICA DE DECLARATORIA OFICIOSA”***, solicitando que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 282 del C.G.P., cuando se hallen probados hechos que constituyen una excepción o un medio de defensa del demandado, el Juez deberá reconocerlos oficiosamente en la sentencia, por enervar el derecho sustancial pretendido por la parte demandante.

Contestación señor Jairo Abril (archivo 15, cuaderno 1).

A través de apoderado se refirió a los hechos de la demanda explicando que no existe documento alguno, de carácter público o privado, o algún tipo de registro en la Oficina de Bienes de la Ciudad en el que determine la finalidad para la cual los lotes a los que se aluden en el hecho segundo, se dejaron sin construcción alguna; por lo que mencionar que los mismos fueron destinados para fines comunes del barrio es un supuesto erróneo, ya que la titularidad de los mismos la sigue ostentando la Constructora Urbanizadora Nuevo Horizonte S.A como persona jurídica de carácter Privado.

Mencionó que el señor Jairo Abril es reconocido como dueño y poseedor desde hace más de 10 años en el barrio Nuevo Horizonte, lo cual es resorte de lo jurisdicción ordinaria, por lo que se reitera que los lotes no son zonas verdes, además la adecuación que ha realizado el señor Jairo Abril no son

una vulneración a los intereses colectivos que motivan la presente acción, pues no representan más que actos de señor y dueño.

Adujo que los espacios que pretende disfrutar los accionantes no corresponde a ningún espacio público, si no que como se reiteró en varias ocasiones el mismo es de propiedad privada.

Se opuso a las pretensiones de la demanda y expresó que esta acción está motivada en hipótesis y juicios con valor subjetivo, pues ninguna de las pruebas aportadas demuestra que se está afectando o amenazando el medio ambiente sano, y demás derechos que motivan la acción.

Explicó que tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por la parte actora popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba.

Municipio de Manizales (archivo 16, cuaderno 1).

La entidad territorial se opuso a las pretensiones de la demanda expresando que el bien de uso público objeto de intervención antrópica que nos ocupa en el trámite de la presente acción no es de propiedad del municipio de Manizales.

Manifestó que según la respectiva localización del predio en el barrio Panorama en el lote VIA AL PEÑON 38B 15, con ficha catastral No 104000004790024000000000, vigente, adoptado bajo acuerdo municipal No. 0958 de 2017, se evidencia que la zona intervenida presenta restricciones para desarrollos urbanísticos, por tratarse de un bien privado y además están construidas, en una zona de amenaza media y zona de riesgo medio.

Describió que el asunto fue trasladado por competencia a la inspección segunda urbana de policía para los fines pertinentes.

Propuso las siguientes excepciones:

1.- “IMPROCEDENCIA DE LA ACCION POPULAR POR EXISTENCIA DE OTROS MEDIOS JUDICIALES PARA LA SATISFACCION DE LAS PRETENSIONES”, con fundamento en que de los informes de la Unidad de Gestión del Riesgo que se anexan a la presente contestación, se tiene que el 50% de la intervención se localiza sobre ladera ambiental urbana, por lo que las Secretarías de Planeación y Unidad de Gestión del Riesgo remitieron a la Secretaría de Gobierno la información pertinente con el fin de que se tramite el proceso respectivo ante la inspección segunda de policía urbana, proceso

que se encuentra en curso según como consta a través del oficio de la secretaría de gobierno.

2.- ***“FALTA DE PRUEBA DE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE VULNERACION DE DERECHOS COLECTIVOS”***, La parte actora no logra probar los hechos constitutivos de vulneración de los derechos colectivos en el trámite de la presente acción constitucional.

3.- ***“INOBSERVANCIA DE OBLIGACIONES LEGALES Y CONSTITUCIONALES POR PARTE DE UN TERCERO”*** con apoyo en que es deber del contraventor cumplir con la constitución y la ley y respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios. Agregó que el deber que resulta incumplido por parte del señor Abril es aquel que le prohíbe apropiarse indebidamente de un lote de terreno que no es de su propiedad, e intervenir laderas de protección ambiental.

4.- ***“PROHIBICION DE ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA”***, expresando que se debe aplicar a favor de la administración municipal el principio prohibitivo del abuso del derecho y el principio de que nadie puede enriquecerse sin justa causa, para negar las pretensiones de la parte actora que se proponen en contra de mi mandante.

5.- ***“EXCEPCIÓN GENERICA”***, solicitó que se declare cualquier otra excepción de mérito que encontrare probada en el expediente y que beneficie al municipio.

AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Adelantado el trámite de rigor, el Juzgado Séptimo Administrativo de Manizales, Despacho que conoció inicialmente del proceso, fijó fecha y hora para celebrar la audiencia pública de pacto de cumplimiento prevista en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se llevó a cabo el día 29 de octubre de 2021 y se declaró fallida por falta de fórmula de arreglo entre las partes.

PERIODO PROBATORIO

En auto del 17 de noviembre de 2021, el Juzgado Séptimo Administrativo de Manizales decretó pruebas en el presente asunto (archivo 30, C.1).

AUTO REMISIÓN POR COMPETENCIA

En providencia del 21 de enero de 2022, el Juzgado Séptimo Administrativo de Manizales declaró la falta de competencia en el presente asunto al considerar que *“la corporación autónoma demandada tiene en razón a sus funciones de ley, probablemente omisiones que tienen relación con los hechos alegados por los accionantes, pues se recuerda que se alega que el señor Jairo Abril*

(aquí demandado) ha realizado acciones que afectan la ladera, los árboles y el caño de la zona que se afirma fue invadida ilegalmente por éste” (archivo 40).

De acuerdo con lo anterior, remitió el expediente al Tribunal y correspondió por reparto al Magistrado ponente de esta providencia según acta de reparto del 7 de febrero de 2022.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Culminado el debate probatorio, el Despacho ponente en auto n° 001 del 17 de enero de 2023 corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, oportunidad en la que se pronunciaron las partes así (archivo 85, C.1):

Aguas de Manizales (archivo 87, C.1)

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

Municipio de Manizales (archivo 87, C.1)

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

Corpocaldas: Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, e indicó que los derechos e intereses colectivos que considera vulnerados la parte actora no han sido transgredidos por la entidad, y de igual forma, las pretensiones formuladas a través del presente medio de control, escapan de la órbita de competencia de CORPOCALDAS.

Parte demandante (archivo 90, C.1)

La parte actora reiteró lo expuesto en la demanda y se refirió a las pruebas que obran en la actuación para concluir que se demostró la afectación ambiental que el particular ha generado con las intervenciones antrópicas a la zona, las cuales se han realizado sobre ladea ambiental urbana en zona con amenaza de deslizamiento.

Agregó que se acreditó la afectación al espacio público por la invasión del particular que no permite el uso del espacio por parte de la comunidad.

Mencionó que el proceso policivo adelantado por el Municipio de Manizales no ha sido suficiente para detener las actuaciones del señor Jairo Abril en relación con la intervención y cerramiento de zonas que constituyen espacio público.

Finalizó indicando la responsabilidad de cada uno de los demandados en el presente asunto.

IGAC (archivo 91, C.1)

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y agregó que el municipio de Manizales, suscribió el contrato interadministrativo número 2106160558 con la Asociación de Municipios del Altiplano del Oriente Antioqueño "MASORA", para que por parte de esta última se diera en este municipio la prestación del servicio público de gestión y operación catastral, cuya operación se generó a partir del día 13 de septiembre del año 2021, desconociéndose por parte del IGAC las acciones catastrales que se pudieron haber tomado frente a las áreas restantes objeto de la presente acción popular.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El procurador judicial en documento que obra en el archivo n°82 del expediente, concluyó que se debe determinar si los bienes involucrados son privados o hacen parte del espacio público o tienen una función ambiental que merece protección constitucional y legal.

Con fundamento en las pruebas determinó que el predio objeto de este litigio es privado y está a nombre de la urbanizadora nuevo Horizonte SA, la cual incumplió con el deber impuesto en el artículo 6° de la Resolución número 02 del 12 de diciembre de 1991, que impone la obligación de otorgar escritura a favor del municipio de Manizales de las áreas correspondientes a vías, servicios comunitarios, parques y zonas verdes de uso público.

Indicó que el predio privado fue intervenido de manera ilegal, por el Señor Jairo Abril que relleno parte del terreno y construyó una explanación o terraplén cubierto en adoquín para parqueadero de vehículos y procedió a hacer un cerramiento del predio invadido, el cual se encuentra aproximadamente en un 50% sobre ladera ambiental urbana, la cual es una categoría de suelo de protección urbano, que hace parte de la Infraestructura Ecológica Urbana (IEU) con afectación a finalidades de conservación ambiental tal como establece el Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales.

Afirmó que esta intervención ilegal en el predio y en la ladera ambiental implicó afectación a la diversidad natural de la zona tales como tala de árboles y afectación del suelo e, incluso, se puso en riesgo la infraestructura del servicio público de alcantarillado de la zona.

Concluyó que existe una vulneración a derechos colectivos, en primer lugar, porque la actuación arbitraria e ilegal del señor Jairo Abril generó y sigue generando una vulneración a bienes afectados a una finalidad pública ambiental de especial relevancia definidos en el Plan de Ordenamiento

Territorial.

Manifestó que el señor Abril debe responder por la afectación a la biodiversidad del predio consistente en la tala de bosques y el aprovechamiento de especies, sin el respectivo permiso de la autoridad ambiental competente como es CORPOCALDAS.

La intervención sin autorización de la autoridad competente y en contravía del POT de una ladera ambiental urbana esta afectando la finalidad pública de protección y ordenación de uso del suelo establecida en dicho instrumento de ordenación del territorio

Indicó que intervenir ilícitamente y afectar la ladera ambiental urbana como hizo el señor Abril en este caso tal como está probado, es afectar un elemento constitutivo del sistema de espacio público urbano de la ciudad de Manizales como lo define el Plan de Ordenamiento Territorial y, por ende, vulnerar el Derecho Colectivo no solo al Espacio Público sino a la prevención de desastres.

Precisó que los responsables de la vulneración de derechos colectivos en este asunto son el señor Jairo Abril, la Urbanizadora Nuevo Horizonte, Corpocaldas y el Municipio de Manizales.

Indicó que se debe ordenar al señor Jairo Abril la suspensión inmediata de toda actividad económica en el predio, cesar toda intervención antrópica que implique intervención en el predio y asumir de su propio peculio, el valor de todas las acciones que ordenen CORPOCALDAS y el Municipio de Manizales para la recuperación y restauración ambiental del predio.

Solicitó que se ordene a Corpocaldas iniciar un procedimiento sancionatorio ambiental al señor Jairo Abril y realizar una visita técnica para determinar las obras y acciones a emprender, para la recuperación y restauración ambiental del área.

Manifestó que al Municipio de Manizales se le debe ordenar que culmine el procedimiento sancionatorio que adelanta la inspección segunda de policía urbana del Municipio de Manizales contra el señor Jairo Abril en un plazo no superior a 3 meses, requerir a la urbanizadora NUEVO HORIZONTE para que en un plazo no superior a un (1) mes inicie los trámites del caso para el traspaso del área al municipio de Manizales; adoptar con la asesoría de CORPOCALDAS adoptar las medidas presupuestales, administrativas, y técnicas entre otras que se requieran para la protección de la ladera ambiental urbana, la zona de protección hidráulica y ambiental en este sector; y, ejercer la inspección y vigilancia policiva y urbanística para que el Señor Jairo Abril adopte y ejecute las obras y acciones para la recuperación y restauración ambiental del área y que sean definidas por CORPOCALDAS.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Para desatar el presente asunto la Sala requiere hacer las siguientes consideraciones.

1.- Presupuestos procesales

En el presente caso los presupuestos procesales se hallan satisfechos, esto es, la demanda en forma, la legitimación en la causa tanto por activa como por pasiva, el derecho de postulación ejercido por las partes y, además, no existen causales de nulidad que vicien lo actuado, por lo que es procedente dictar la sentencia de rigor.

2.- Generalidades

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos cuando estos resulten amenazados o vulnerados o exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción o la omisión de las autoridades o de los particulares que actúan en desarrollo de funciones públicas.

En este sentido, los artículos 1, 2, 3 y 9 de la Ley 472 de 1998, los elementos necesarios para la procedencia de la acción popular son:

- a) Su finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos e intereses.
- c) Se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.
- d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las Leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.
- e) La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por su naturaleza popular, por lo tanto puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las

autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.

3.- Las excepciones propuestas por los demandados

Se recuerda que en el presente asunto se propusieron las siguientes excepciones: por parte de **Corpocaldas**: 1.- *"FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA POR PARTE DE CORPOCALDAS"*. 2.- *"COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL EN MATERIA DE USO DE SUELO, RIESGO Y MANTENIMIENTO DE ESPACIO PÚBLICO"*. 3.- *"INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS ENDILGABLE A CORPOCALDAS"*, 4.- *"EXCEPCION GENÉRICA DE DECLARATORIA OFICIOSA"*; propuestas por **Aguas de Manizales S.A. E.S.P.**: 1.- *"FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA"*, 2.- *"INEXISTENCIA DE VIOLACION A LOS DERECHOS COLECTIVOS POR PARTE DE AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P."*, 3.- *"INEXISTENCIA DEL NEXO CAUSAL"*, 4.- *"EXCEPCION GENÉRICA DE DECLARATORIA OFICIOSA"*; propuestas por el **Municipio de Manizales**: *"1.- IMPROCEDENCIA DE LA ACCION POPULAR POR EXISTENCIA DE OTROS MEDIOS JUDICIALES PARA LA SATISFACCION DE LAS PRETENSIONES"*, 2.- *"FALTA DE PRUEBA DE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE VULNERACION DE DERECHOS COLECTIVOS"*, 3.- *"INOBSERVANCIA DE OBLIGACIONES LEGALES Y CONSTITUCIONALES POR PARTE DE UN TERCERO"*, 4.- *"PROHIBICION DE ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA"*, 5.- *"EXCEPCIÓN GENERICA"*.; las cuales se resolverán al desatar el fondo de la controversia en las consideraciones de esta providencia en tanto guardan relación sustancial con la discusión propia de esta acción popular.

En relación con el medio de defensa denominado por el Municipio de Manizales como *"IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN"*, la Sala advierte que el mismo se fundamenta en que las Secretarías de Planeación y Unidad de Gestión del Riesgo remitieron a la Secretaría de Gobierno municipal la información pertinente con el fin de que se tramite el proceso respectivo ante la inspección segunda de policía urbana, el cual se encuentra en curso.

De acuerdo con lo anterior, dado que la remisión mencionada se realizó a una dependencia de la misma entidad territorial demandada y teniendo en cuenta que lo pretendido en la excepción es que se adelante un proceso policivo y no uno de protección de derechos colectivos, este Tribunal infiere que la excepción no prospera en tanto dicha discusión también corresponde al fondo del asunto ya que el fundamento del medio de defensa no tiene relación con la procedencia de otro medio de control sino con un procedimiento administrativo a cargo del municipio de demandado.

4.- El objeto de la controversia y el problema jurídico

Como se reseñó por la Sala en los antecedentes de esta providencia, el reclamo de protección de derechos colectivos se fundamenta en la omisión de cumplimiento de funciones relacionadas con prevención y mitigación del riesgo de desastres a cargo de las entidades públicas demandadas, así como la protección del goce de un ambiente sano y el equilibrio ecológico.

Lo anterior de manera concreta frente a la ausencia de acciones para atender la intervención que ha realizado un particular sobre un predio que se encuentra aproximadamente en un 50% sobre ladera ambiental urbana o suelo de protección urbano.

Conforme a lo anterior, pretende la parte actora que se protejan los derechos colectivos relativos al goce de un ambiente sano, el equilibrio ecológico, así como a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, los cuales considera vulnerados por las entidades demandadas ante la ausencia de medidas administrativas para impedir las consecuencias generadas con la intervención y llenos realizados por un particular en un sector de la Urbanización Nuevo Horizonte de la ciudad de Manizales.

En efecto, para dar solución a la controversia suscitada, la Sala examinará de fondo los siguientes aspectos: *i) el marco normativo de la problemática denunciada y ii) el estudio del caso concreto.*

5.- El marco jurídico de la presente controversia

Para resolver el fondo de la controversia, la Sala abordará en este capítulo, el estudio de los derechos colectivos relacionados con las pretensiones y excepciones propuestas por los sujetos procesales, así como la regulación del ordenamiento territorial y la prevención y mitigación del riesgo de desastres, para finalmente referirse brevemente a las corporaciones autónomas regionales.

5.1. Sobre los derechos colectivos relacionados con la presente controversia

La sala se referirá en este punto a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico.

5.1.1. El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias

El H. Consejo de Estado en providencia del 15 de junio de 2018¹, indicó lo siguiente en relación con este derecho colectivo:

“45. En relación con el medio ambiente sano como derecho colectivo, la Corte Constitucional² ha resaltado su importancia “[...] ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer”, toda vez que “la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]”.

46. El marco legal en materia ambiental encuentra sus mediatos orígenes en la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973³ y en el Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974⁴, cuyos artículos 1.º y 2.º, dictan que el medio ambiente es un patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares y precisan que el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente tiene por objeto, entre otros aspectos, la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, previniendo y controlando los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos y regular la conducta humana en sus dimensiones individual o colectiva así como la actividad de la administración en lo que se refiere a las relaciones que emanan del aprovechamiento y conservaciones del medio ambiente.

47. Más recientemente, la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, “Por medio del cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”, prevé los principios que la política ambiental debe seguir, haciendo remisión específica a los postulados universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Adicionalmente, procura la protección de la biodiversidad en Colombia como patrimonio nacional y de interés de la humanidad, el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ Bogotá, D.C., quince (15) de junio de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 18001-23-31-000-2011-00222-01(AP) Actor: LIGIA JOHANA PINEDA RAMÍREZ Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (HOY MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO Y DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE) Y OTROS.

² H. Corte Constitucional, Sentencia C-699/15. Referencia: Expediente D-10610. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 53, 54 (parcial) y 55 (parcial) de la Ley 13 de 1990 “Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca”. Demandante: Diego López Medina. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera, 18 de octubre de 2017.

³ Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.

⁴ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

en armonía con la naturaleza, resaltando que la formulación de políticas ambientales debe tener en cuenta el resultado del proceso de investigación científica, sin perjuicio de la aplicación del principio de precaución.”.

5.1.2. La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente

Respecto del ambiente sano y su relación con el equilibrio ecológico, la misma Corporación⁵ indicó:

“En relación con el desarrollo económico y el derecho a un medio ambiente sano y a un equilibrio ecológico, la Corte constitucional ha manifestado que “[...] la Constitución Política de Colombia, con base en un avanzado y actualizado marco normativo en materia ecológica, es armónica con la necesidad mundial de lograr un desarrollo sostenible, pues no sólo obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales sino que además, al establecer el llamado tríptico económico determinó en él una función social, a la que le es inherente una función ecológica, encaminada a la primacía del interés general y del bienestar comunitario. Del contenido de las disposiciones constitucionales citadas se puede concluir que el Constituyente patrocinó la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico”⁶. [Subraya la Sala].

En ese orden de ideas, la Sección Primera del Consejo de Estado ha hecho alusión a las distintas dimensiones de este derecho, destacando que ostenta la calidad de: “[...] (i) derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); (ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); (iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las generaciones presentes y futuras); (iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar); y (v) de

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS Bogotá, D.C., once (11) de junio de dos mil veinte (2020) Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00078-01 (AP) Actor: -FEDEPESCA- Y CONSEJO COMUNITARIO DE LOS DELFINES

⁶ Corte Constitucional, sentencias C-519 de 21 de noviembre de 1994 (M. P: Vladimiro Naranjo Mesa); C-035, 298, 389 y 445 de 2016; C-127, SU-095 y C-127 de 2018, entre otras.

derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior [...]”⁷”.

5.1.3. El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

Sobre este derecho o interés colectivo el H. Consejo de Estado ha sostenido:

La relevancia de la actividad preventiva en el Estado Social de Derecho tiene sustento en que el bienestar social debe lograrse a través del despliegue de conductas que mitiguen las trasgresiones o amenazas de los bienes jurídicos superiores de las personas, es por tal motivo que las entidades públicas tienen la obligación de construir un modelo que provea de esas medidas, de manera que sea posible anticipar los riesgos propios a las circunstancias en que se desarrollan las actividades sociales, con miras a reducir la probabilidad de materialización de desastres.

En tal escenario, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, le encarga al Estado el deber de proveer a los habitantes de los mecanismos e instrumentos para que aquellos hechos riesgosos puedan ser controlados de manera eficiente y eficaz; así debe verse desde la perspectiva de promoción en la que las autoridades estatales adelanten actuaciones, expidan reglamentos o celebren contratos, entre otras manifestaciones, orientadas a adoptar las medidas pertinentes, anticipándose a las calamidades.⁸

La misma Corporación acerca del contenido y alcance del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente consideró lo siguiente⁹:

Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio”.

Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad

⁷ Consejo de Estado, Sección primera. C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. 76001-23-31-000- 2011-01300-01(AP).

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 14 de marzo de 2019, Radicación: 68001-23-31-000-2010-00593-01(AP), Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 26 de marzo de 2015, Radicado: 15001-23-31-000-2011-00031-01, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de “evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad”, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).

Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad pública ha sido definido como “parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas”.

Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaure como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros. Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de

obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales (...)".

Por su parte la gestión del riesgo de desastres está definida en la Ley 1523 de 24 de abril de 2012 como " *un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible*".

En este contexto, se advierte que el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles está ligado al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, específicamente al de " *proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades*".

5.1.4. La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes

De acuerdo con lo expuesto por el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia, este derecho implica la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contra del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén por fuera de su marco normativo¹⁰.

El derecho en mención comprende el acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada y coherente, con el objeto de que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas y de organización física contenidas en los mismos. Así como el cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros¹¹.

Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado ha considerado:

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 6 de marzo de 2008, Radicado: AP-2005-00901, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 21 de febrero de 2007, Radicado: 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP), Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial -bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.¹²

Por otro lado, al fijar el alcance de este derecho el Consejo de Estado precisó lo siguiente:

Por urbanismo debe entenderse, según el diccionario de la real academia de la lengua española, lo siguiente: El conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana. Por consiguiente, el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 C.P.). Protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes. Respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio (art. 95 numeral 1 C.P.). Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (art. 3º ley 388 de 1997). El acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas - de organización física- contenidas en los mismos (art. 5º ley 388 de 1997). Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Entonces, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial - bien sea en sus zonas

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 24 de mayo de 2019, Radicado: 25000-23-24-000-2010-00748-01(AP), Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población ¹³

En ese orden de ideas, la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes, implica que las autoridades públicas y/o los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo.

5.1.5. De la protección del medio ambiente

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

En desarrollo de esos mandatos constitucionales, la Ley 99 de 1993 atribuyó funciones específicas a las entidades territoriales en materia ambiental, expresando las funciones asignadas a las Corporaciones Autónomas Regionales; artículo 31:

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

(...)

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

(...)

6. Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;

(...)

¹³ Consejo de Estado, Sección Primera, 7 de abril de 2011, Rad: 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP), Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla.

12. *Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;*

(...)

17. *Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados;*

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

(...)

Por otra parte, en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993 se asignaron, entre otras, las siguientes *Funciones de los municipios, de los distritos y del distrito capital de Santafé de Bogotá*. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

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

(...)

5. *Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas,*

proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

6. Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

(...)

9. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

(...)

5.2.- Del ordenamiento territorial y la prevención y mitigación del riesgo de desastres

El artículo 2° de la Constitución Política señala que “(...) las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

En el marco de esas responsabilidades, la Ley 1523 de 24 de abril de 2012¹⁴ 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:

Artículo 1°. De la gestión del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

Parágrafo 1°. La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y

¹⁴ “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”.

las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.

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

En las definiciones que se exponen en el artículo 4 de la norma, se destaca lo expuesto en relación con los conceptos amenaza, desastre, emergencia, gestión del riesgo, mitigación del riesgo, riesgo de desastre y vulnerabilidad:

(...)

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.

(...)

9. Emergencia:

Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.

(...)

11. Gestión del riesgo:

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

(...)

16. Mitigación del riesgo:

Medidas de intervención prescriptiva o correctiva dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objetivo es reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad existente.

(...)

18. Prevención de riesgo:

Medidas y acciones de intervención restrictiva o prospectiva dispuestas con anticipación con el fin de evitar que se genere riesgo. Puede enfocarse a evitar o neutralizar la amenaza o la exposición y la vulnerabilidad ante la misma en forma definitiva para impedir que se genere nuevo riesgo. Los instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tienen como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible.

(...)

25. 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 y la vulnerabilidad.

Seguidamente se definió 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.”*

En materia de responsabilidad, indicó la ley que la gestión del riesgo corresponde a todas las autoridades y los habitantes del territorio colombiano, y en cumplimiento de ese deber *“(…) las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.”.*

Al respecto, el H. Consejo de Estado¹⁵ precisó que «*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*»

El mencionado artículo 14 de la Ley 1523 se refirió a la participación de los alcaldes en el sistema nacional de gestión del riesgo:

Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.

Adicionalmente, según lo dispuesto en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997, 715 de 2001 y 1523 de 2012, los municipios están llamados a liderar la toma de decisiones relacionadas con la gestión de riesgo de desastres.

La Ley 388 de 1997 por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones, estableció entre sus objetivos, el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio como función pública para el cumplimiento de ciertos fines como mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

Así mismo el artículo 9 de la Ley 388 de 1997 estableció el instrumento para desarrollar el proceso de ordenamiento territorial municipal en los siguientes términos:

ARTÍCULO 9.- Plan de Ordenamiento Territorial. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente Ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio

¹⁵ 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)

municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán:

a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;

b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;

c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

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

En relación con la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial, el Decreto 1807 de 2014 estableció:

Artículo 1°. 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.

(...)

Artículo 2°. Estudios técnicos para la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación territorial. Teniendo en cuenta el principio de gradualidad de que trata la Ley 1523 de 2012, se deben realizar los estudios básicos para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de nuevos planes y en su ejecución se deben realizar los estudios detallados.

Artículo 3°. Estudios básicos para la revisión o expedición de Planes de Ordenamiento Territorial (POT). De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de nuevos planes, se deben elaborar estudios en los suelos urbanos, de expansión urbana y rural para los fenómenos de inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa, que contienen:

- a) *La delimitación y zonificación de las áreas de amenaza;*
- b) *La delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza en las que se requiere adelantar los estudio& detallados a que se refiere el siguiente artículo;*
- c) *La delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo en las que se requiere adelantar los estudios detallados a que se refiere el siguiente artículo;*
- d) *La determinación de las medidas de intervención, orientadas a establecer restricciones y condicionamientos mediante la determinación de normas urbanísticas.*

(...)

Artículo 14. Estudios detallados. *Los estudios detallados deben contener lo siguiente para cada uno de los eventos analizados:*

1. *Análisis detallado de amenaza.*
2. *Evaluación de vulnerabilidad.*
3. *Evaluación del riesgo.*
4. *Determinación de medidas de mitigación.*

(...)

Artículo 18. Evaluación del riesgo. *La evaluación de riesgo es el resultado de relacionar la zonificación detallada de amenaza y la evaluación de la vulnerabilidad. Con base en ello, se categorizará el riesgo en alto, medio y bajo, en función del nivel de afectación esperada.*

Para las zonas en alto riesgo se definirá la mitigabilidad o no mitigabilidad, a partir de las alternativas de intervención física para reducir y evitar el incremento de la amenaza y/o vulnerabilidad.

Para estas alternativas se deberá evaluar su viabilidad de ejecución desde el punto de vista técnico, financiero y urbanístico. Bajo estas evaluaciones se obtendrá la definición del riesgo alto mitigable o riesgo alto no mitigable.

Artículo 21. Incorporación de los resultados de estudios detallados al POT. *Con base en los resultados de los estudios detallados y mediante acto administrativo, el alcalde municipal o distrital o la dependencia delegada para el efecto, podrá realizar la precisión cartográfica y la definición de las normas*

urbanísticas a que haya lugar en el área objeto de estudio, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial y deberá registrarse en todos los planos de la cartografía oficial.

En todo caso, cuando los resultados de los estudios detallados generen la modificación de los usos del suelo o de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial deberá emprenderse su revisión, ajuste o modificación en los términos de la Ley 388 de 1997 y las normas que la adicionen, modifiquen o complementen.

De acuerdo con lo anterior, los estudios mencionados deben contener la delimitación y zonificación de las áreas en condición de amenaza y de riesgo, las medidas de intervención orientadas a establecer restricciones y condicionamientos urbanísticos con el fin de conocer las amenazas, categorizar el nivel de riesgo en alto, medio o bajo y establecer las medidas de mitigación correspondientes.

En este sentido, cuando se establezca que el riesgo alto de desastre no se puede mitigar, la reubicación del asentamiento humano será la medida que se deba adoptar, con el desarrollo de las obras de estabilización necesarias para evitar el riesgo de desastres.

Desde la ley 9 de 1989 “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, el legislador previó como obligaciones de los alcaldes municipales, levantar 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 reubicar a estos habitantes en zonas apropiadas.

En lo atinente a las competencias en materia de ordenamiento territorial, Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial, dispone lo siguiente en el artículo 29:

Artículo 29. Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio. *Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:*

(...)

4. Del Municipio

- a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.*
- b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas*

urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Parágrafo 1o. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.

PARÁGRAFO 2o. *Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas.*

En providencia del 10 de marzo de 2022, la Sección Primera del H. Consejo de Estado¹⁶, se refirió a las reglas jurisprudenciales establecidas por esa Corporación la H. Corte Constitucional en los procesos de reubicación:

“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

¹⁶ 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 - CORPORALDAS- 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.

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, 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 [...]¹⁷

57. También esta Sección, en la sentencia de 1º de junio de 2020¹⁸, 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

¹⁷ Al respecto, ver sentencia T-1094 de 2002 y T-149 de 2017

¹⁸ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez, radicación: 680012331000201200091-01, Demandantes: Leonardo Fabio Lizarazo Velandia.

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:

“[...] 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).*

5.3. Sobre las Corporaciones Autónomas Regionales

La Ley 99 de 1993, por medio de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organizó el Sistema Nacional Ambiental - SINA, dispuso que las corporaciones autónomas regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la Ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

En lo atinente al objeto y funciones de aquellas entidades, el artículo 30 de la Ley en mención contempla el objeto de las corporaciones autónomas regionales en los siguientes términos:

***ARTÍCULO 30. OBJETO.** Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.*

***ARTÍCULO 31. FUNCIONES.** (Adicionado por el art. 9, Decreto Nacional 141 de 2011-declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-276 de 2011). Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

(...)

- 8) Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional;*
- 23) Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en*

zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación;

Por su parte, el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012¹⁹, prevé la función que desempeñan las Corporaciones Autónomas Regionales en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, así:

ARTÍCULO 31. LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES EN EL SISTEMA NACIONAL. *Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible, que para efecto de la presente ley se denominarán las corporaciones autónomas regionales, como integrantes del sistema nacional de gestión del riesgo, además de las funciones establecidas por la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997 o las leyes que las modifiquen. Apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo.*

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

6.- Solución del caso concreto

La parte actora pretende que se protejan los derechos colectivos relativos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, los cuales consideraron vulnerados por Corpocaldas, el IGAC, el Municipio de Manizales, la Urbanizadora Nuevo Horizonte y el señor Jairo Abril; por la intervención y uso que este último ha realizado en lotes de terreno que habían sido dispuestos por la mencionada urbanizadora para espacios de zonas verdes en el barrio del mismo nombre en la ciudad de Manizales. Así mismo, por la imposibilidad de disfrute colectivo del espacio público del barrio y la afectación ambiental que los llenos, adecuaciones y disposición del terreno pueden estar causando y causen a futuro; así como por un posible desastre que involucre deslizamientos y daños en el acueducto y alcantarillado del sector.

¹⁹ 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.

Indicó el demandante que en el año 2017 el señor Jairo Abril, dueño de una de las casas del barrio Nuevo Horizonte comenzó la utilización para su beneficio de una parte de las zonas verdes del sector Nuevo Horizonte cerca de los parqueaderos comunitarios, realizando llenos con escombros para adecuar el terreno con el propósito de ingresar vehículos tipo volqueta, cerrando el lote con alambre de púas y enterrando estacas a las especies arbóreas para producir su secamiento y caída.

Agregó que el señor Jairo Abril realizó intervención con materiales tipo llantas de unos 7 metros de altura que se construyeron con el fin de taponar la cañada que se encuentra en el terreno y realizar posteriores llenos con escombros, sin tener en cuenta que bajo el terreno objeto de la problemática se encuentra el colector de aguas lluvias y una parte de la tubería de alcantarillado del barrio.

Refirió que además de lo anterior las entidades demandadas han omitido el cumplimiento de sus funciones en materia ambiental y policiva al permitir la intervención del terreno destinado para uso común por parte de un particular.

Para verificar lo anterior, la Sala se referirá inicialmente a la demostración de los hechos que dan origen a la presente acción popular.

6.1. Sobre el carácter público o privado de los bienes sobre los cuales se denuncia la intervención por parte de un particular

Con el propósito de establecer si los hechos de la demanda se relacionan con bienes definidos como espacio público o suelos de protección, o por el contrario hace parte de bienes privados, la Sala reseña las siguientes pruebas que aluden a esa materia:

6.1.1.- En Oficio UGR 1878 GED 38247-20 del 3 de diciembre de 2020²⁰, la Directora Técnica de la Unidad de Gestión del Riesgo del Municipio de Manizales, refirió lo siguiente:

²⁰ Página 12, archivo 02, cuaderno 1.

Se corrobora que el predio donde se detecta la intervención se corresponde con la ficha catastral Nro 104000004790024000000000 y Matricula Inmobiliaria 100-37993, a nombre de la URBANIZADORA NUEVO HORIZONTE S.A. (NIT. 800154069-0).

Al interior de este predio se evidencia una construcción en madera y la adecuación del terreno mediante explanación o terraplén cubierto en adoquín para parqueadero de vehículos, con cerramiento y portada en malla eslabonada.

El predio en cuestión conforma en su parte alta (paralelo a la calzada de la Cra 39) la cabecera de un cuerpo de agua menor que discurre hacia el sur. La explanación o terraplén en adoquín construido sobre material de relleno, se encuentra aproximadamente en un 50% sobre ladera ambiental urbana.

Cabe indicar que, de acuerdo a la cartografía temática del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Manizales, al interior de este predio las fajas de protección del drenaje (Zona de Protección Hidráulica y Zona de protección de Servicios), se ubica a menos de 10 metros de la zona intervenida.

Se observa en la cartografía del SIG que el área específica donde se realizó el banqueo para la construcción de la ramada, coincide con una zona muy puntual donde la amenaza por deslizamiento arroja niveles medio y alto; sin embargo, no se evidencia riesgo inminente por deslizamiento ni la detonación de fenómenos intensos de inestabilidad. Se observan algunos procesos erosivos superficiales asociados a la intervención previa

sobre el suelo (descapote, relleno, adecuación, adoquinado, construcción de ramada o estructura en madera y cerramiento mediante malla).

Se recomienda realizar evaluación de las condiciones ambientales en la cabecera, particularmente sobre el componente flora o cobertura vegetal asociada a la intervención y cerramiento en la parte superior de esta cabecera intervenida y teniendo en cuenta la denominación como ladera ambiental Urbana, así como también, las condiciones de uso y ocupación del predio por parte de la persona que viene realizando las intervenciones en este predio.

6.1.2.- En oficio n°3172020EE3269-01-F:1 – A:0 del 14 de septiembre de 2020²¹ suscrito por el responsable de área de conservación del IGAC en respuesta a la parte demandante, se indicó lo siguiente:

Atendiendo la solicitud del asunto, esta entidad se permite manifestarle que es la constructora la llamada a realizar la claridad o como propietario inscrito en esta Entidad la Urbanizadora Nuevo Horizonte, que es quien figura aun en el folio con matrícula inmobiliaria N° 100-37993, matrícula que sigue activa.

6.1.3.- El Inspector Segundo Urbano de Policía en oficio I2UP 710-2020 - ARCO 114785-2020 dirigido a la Procuradora Judicial II Agraria de Manizales, describió lo siguiente:

Comedidamente con el fin de dar respuesta oportuna al requerimiento de la referencia informo a la Agencia del Ministerio Público lo relacionado con el expediente radicado bajo el N° 158-2017, relacionada con los GED 14299 y 12272 de 2017, que hacían alusión al oficio SPM 1009 del 6 de abril de 2017, donde la Personería de Manizales, mediante el CEMAI 700.7-1001-17 manifestó la existencia de un derecho de petición de interés general, donde se manifestó que un ciudadano se quejaba por la construcción de una ramada para el parqueo de volquetas en el predio con ficha catastral N° 1-04-0479-0024-000 correspondiente a la matrícula inmobiliaria N° 100-37993 localizado en la carrera 39 A con calle 10 A.

²¹ Página 54, archivo 02, cuaderno 1.

Posteriormente el 28 de mayo de 2019, se recepcionó nueva queja bajo el radicado N° 12870-2019, donde la defensoría del pueblo con oficio radicado 20190060080387951 del 10 de mayo de 2019 manifiesta lo relacionado con la ocupación del espacio público, basado en el oficio SPM 1996 del 16 de mayo, donde se trasladó la solicitud al Secretario de Gobierno, relacionada con un lote utilizado como parqueadero que no cuenta con uso de suelo para la ficha catastral N° 1-04-1930068.

(...)

Obran como aspectos últimos en éste expediente, el oficio SGM VC 0948 del 22 de octubre de 2020, donde se indica que las obras realizadas sobre la ficha catastral N° 104000004790024000000000, no son licenciables están invadiendo un bien privado en aproximadamente en 200 mtrs² y se está construyendo en una zona con amenaza de riesgo o restringida y se sugiere obtener concepto de la Unidad de Gestión del Riesgo, el cual se solicitó y se recibe el 30 de noviembre con el UGR 1744 el cual indica que el predio en cuestión, donde se realizó explanación o terraplén en adoquines, construido sobre material de relleno, se encuentra aproximadamente en un 50 % sobre ladera ambiental urbana, que el área sobre la que se realizó el banqueo para la construcción de la ramada, coincide con una zona muy puntual donde la amenaza por deslizamiento arroja niveles medio y alto; sin embargo no se evidenció riesgo inminente por deslizamiento, ni detonación de fenómenos intensos de inestabilidad.

Se observaron algunos procesos erosivos superficiales, asociados a la intervención previa sobre el suelo (descapote, relleno, adecuación, adoquinado, construcción de ramada o estructura en madera y cerramiento mediante malla).

Se citarán nuevamente en el término de la distancia, al presunto contraventor y al titular inscrito como propietario de dichos terrenos, para continuar con el trámite establecido en el artículo 79 de la Ley 1801, insistiéndose en la solicitud realizada a la empresa Aguas de Manizales para que certifiquen lo relacionado con la verificación de si la red de alcantarillado del sector, quedó por debajo de los llenos realizados en el lote, para determinar los estados y el alineamiento de la misma.

6.1.4.- En la respuesta a la demanda, el IGAC al referirse a los hechos descritos por el actor popular, expresó lo siguiente (Página 7, archivo 11, C.1):

“(...) consultados los antecedentes catastrales para el predio identificado con ficha catastral nuero 01-04-00-00-0487-0001-0-00-00-0000 del municipio de Manizales, ficha catastral esta que incluso

relaciona la accionante en su hecho tercero al afirmar que corresponde a las áreas remanentes, se tiene que la misma se encuentra cancelada por parte de esta entidad y está asociada con el folio de matrícula inmobiliaria número 100-37993 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales; al respecto se tiene que mediante escritura pública de loteo número 899 de fecha 30 de abril de 1992 de la Notaria Primera de Manizales, la urbanizadora nuevo horizonte s.a.s., actuando en su condición de propietaria del inmueble, realizó mutación segunda desglobe, originado (sic) los predios que dieron lugar al barrio, los cuales fueron debidamente registrados ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales y catastralmente ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi conformando así el barrio denominado Nuevo Horizonte.

Ahora bien como resultado de la mutación antes mencionada y que dio lugar al desglobe del predio de mayor extensión, surgieron efectivamente áreas de terreno remanentes, por lo que revisado en detalle por parte de la Entidad no se advierte que las mismas hayan sido efectivamente constituidas y entregadas al municipio de Manizales, no obstante e independientemente de que tales áreas no posean folios de matrícula inmobiliaria, el instituto geográfico Agustín Codazzi en desarrollo de sus funciones catastrales procede a su apertura asignándoles las nuevas fichas catastrales, esto dado a que en razón a que dichas áreas se encuentran separadas físicamente por vías y predios particulares producto del loteo, la inscripción catastral estos lotes remanentes se realiza de manera independiente pero en todo caso conservando la misma justificación jurídica del predio de mayor extensión, esto debido a que como se ha dicho estos inmuebles no dan cuenta de apertura de matrícula inmobiliaria de manera independiente por parte de la constructora como áreas de cesión por lo que aun hacen parte integral física y jurídica del folio inicial 100-37993 el cual aún se encuentra activo ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales.

Es así como entonces producto del desglobe realizado y que diere lugar a la creación de folios de matrícula inmobiliaria y catastral a las casas del barrio Nuevo Horizonte con sus respectivos códigos de identificación predial y catastral, la ficha catastral primigenia número 17-001-01-04-00-00-0487-0001-0-00-00-0000 se encuentra cancelada en la base de datos de la entidad, en consecuencia las áreas de terreno remantes (sic) antes mencionadas y que continúan haciendo parte integral del folio de matrícula inmobiliaria número 100-37993 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales, fueron inscritos en la base de datos de la entidad bajo los números relacionados que se detallan a continuación: 17-001-01-04-00-00-0479-0024-0-00-00-0000, 17-001-01-04-00-00-0479-0010-0-00-00-0000, 17-001-01-04-00-00-0524-0001-0-00-00-0000, 17-001-01-04-00-00-0525-0001-0-00-00-0000 y 17-001-01-04-00-00-

0526-0001-0-00-00-0000, los cuatro primeros a nombre de la urbanizadora y el ultimo a nombre del municipio de Manizales, pero como insistentemente se dice todos **asociados al mismo folio de matrícula inmobiliaria número 100-37993** de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales.

Cabe resaltar que sobre estos inmuebles no se reporta ningún tipo de construcción en la base de datos de la entidad como tampoco se registran solicitudes o peticiones con tal propósito".
(Negrilla de la Sala).

6.1.5.- El señor Jairo Abril aportó certificado de tradición del predio identificado con el folio de matrícula n°100-37993²², el cual fue adquirido por la Urbanizadora Nuevo Horizonte SA el 30 de abril de 1992 y loteado en el mismo año según anotaciones 11 y 12 del documento de fecha 21 de junio de 2021.

6.1.6.- En oficio SH OB 535-20 del 17 de junio de 2021²³, la Oficina Coordinadora de bienes de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Manizales, expresó lo siguiente:

Una vez revisada la base de datos de los bienes inmuebles de propiedad del Municipio Manizales y el Sistema de Información Geográfico SIG, se pudo evidenciar que el inmueble identificado con la ficha catastral N°104000004790024000000000, no es de propiedad del Municipio de Manizales.

6.1.7.- Documentos relacionados con el expediente n° 2019-20366 tramitado por la Inspección Segunda Urbana de Policía de Manizales (Páginas 54 a 61, archivo 16 C.1). La mencionada autoridad administrativa en **Resolución 20366 de 2021**, impone al señor Jairo Abril una medida correctiva de restitución inmediata *"de las áreas sobre las cuales pretendió obtener la Declaratoria de Prescripción Adquisitiva extraordinaria de Dominio en contra de la urbanizadora Nuevo horizonte SA, ya que dichos terrenos y anexidades del proyecto urbanístico fueron consideradas desde la aprobación de la misma del proyecto, con todas sus modificaciones posteriores, como zonas verdes y de uso común, zona de parqueo que comprenden cinco lotes a los cuales se les asignó sus correspondientes fichas catastrales, estando la intervenida sin autorización alguna Numero 17001010404870001000 dentro de las mismas, de las cuales la Constructora debe ceder al Municipio de Manizales como zona verde o comunes que por su DESTINACIÓN deben ser para beneficio de todos los propietarios de los inmuebles que conforman la urbanización nuevo horizonte y la ciudadanía en general."*

Así mismo se dispuso por el inspector de policía que la Constructora Nuevo Horizonte en liquidación *"ratifique la DESTINACIÓN que estas cinco áreas o*

²² Página 26, archivo 15, C.1.

²³ Página 45 archivo 16, C.1.

zonas verdes correspondientes a las fichas catastrales números (1) 104000005240001000000000 (2) 104000005250001000000000 (3) 10400000479001000000000 (4) 104000004790011000000000 y en especial la especifica sobre la cual el señor Jairo Abril, viene ejerciendo una ocupacion de hecho en un área aproximada de 300 Mts2 del total de la misma con un área de 2471 Mts2 que corresponde al 28% del total de todo el proyecto urbanístico que se realizó sobre un área de 10.000V2 en el sector de Estambul según el Certificado de Tradición Nro.100-37993 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiendo esta última zona o área verde a la ficha catastral numero 10404790024000 donde NO se viene realizando el mantenimiento del parque y equipamientos como en todas las otras, precisamente sobre el área que el señor Jairo Abril tiene cercada y encerrada dándole un uso privado indebido en detrimento del bien común”.

Finalmente, en dicho acto se solicitó a la Secretaría de Planeación Municipal de Manizales que *“proceda a dar aplicación al artículo 6° de la ley 2044 del 30 de junio de 2020 con el fin de obtener la declaratoria de ESPACIO PÚBLICO a favor de la entidad territorial de las cinco zonas verde o de cesión que por su destinación quedaron afectadas AREAS COMUNES estas cinco zona verde deberán incluir la totalidad del área del terreno zona verde que ocupa actualmente un área aproximada de 300 Mts2 el señor Jairo Abril y que corresponde a la ficha catastral Nro actual Nro.104000004790024000000000 y anterior 10404790024000 lote de terreno que linda con la vía pública con nomenclatura urbana calle 38B del sector del Peñon la cual viene siendo en su impuesto predial unificado, cancelada por el señor ABRIL, sin que dichos pagos le puedan otorgar propiedad sobre la misma, así la venga usufructuando desde el año 2017”.* (Página 15, archivo 23).

6.2.- Conclusión sobre la titularidad del predio objeto de la presente acción

De acuerdo con lo anterior, esta Sala infiere que la intervención antrópica denunciada en los hechos de la demanda se realizó en un predio privado cuya titularidad se encuentra radicada en la Constructora Nuevo Horizonte, según se indica en el certificado de matrícula inmobiliaria del predio de mayor extensión identificado con el n°100-37993, del cual se desglosaron a las fichas catastrales n° 17-001-01-04-00-00-0479-0024-0-00-00-0000, 17-001-01-04-00-00-0479-0010-0-00-00-0000, 17-001-01-04-00-00-0524-0001-0-00-00-0000, 17-001-01-04-00-00-0525-0001-0-00-00-0000 y 17-001-01-04-00-00-0526-0001-0-00-00-0000, que corresponden a áreas de terreno remanentes de la urbanización Nuevo Horizonte previstas inicialmente como zonas de cesión que debían ser entregadas al Municipio de Manizales.

De las cinco fichas catastrales mencionadas, la Sala encuentra que la identificada con el n° 17-001-01-04-00-00-0479-0024-0-00-00-0000, antes 10404790024000, ligada al folio de matrícula n°100-37993, es la que se denuncia por los actores populares como intervenida por el señor Jairo Abril, quien a su vez manifiesta que los llenos y cerramiento del predio

corresponden a actos de señor y dueño, al paso que argumenta la calidad de bien privado de la zona objeto de intervención.

En este sentido, escapan al conocimiento de esta jurisdicción las controversias suscitadas entre particulares en relación con la propiedad, posesión o tenencia de bienes inmuebles.

De acuerdo con lo anterior, en este proceso no se determinará la condición de poseedor, propietario o tenedor del señor Jairo Abril en relación con el predio objeto de lleno y cerramiento que convoca la atención de la Sala.

Ello es así en tanto el objeto de la presente controversia se circunscribirá a la posible afectación, amenaza, peligro o vulneración de derechos colectivos por parte de la Constructora Nuevo Horizonte o el señor Jairo Abril con la intervención realizada en el predio identificado con la ficha catastral n°17-001-01-04-00-00-0479-0024-0-00-00-0000, antes 10404790024000, asociado al folio de matrícula n°100-37993 en la ciudad de Manizales, únicamente en relación con la posible afectación de laderas de protección urbana, retiros, ocupación de cauces, entre otros aspectos, que incidan directamente en el goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Así mismo se referirá la Sala a la posible vulneración de derechos colectivos por parte de la Constructora Nuevo Horizonte y el Municipio de Manizales en relación con la obligación de hacer consistente en la cesión obligatoria de las áreas destinadas a la conformación de zonas verdes, de protección ambiental, vías y espacio público en general.

6.3.- Sobre la afectación de derechos colectivos con la intervención denunciada en la demanda

- En **Oficio 2020-IE-00021251 del 21 de septiembre de 2020**²⁴, expedido por el Coordinador de Biodiversidad y Ecosistemas de Corpocaldas, se expresó lo siguiente:

En atención al asunto de referencia, le informo que funcionarios del grupo de Biodiversidad y Ecosistemas realizaron visita técnica el día 8 de septiembre del 2020 al predio ubicado en las coordenadas X: 5.05589 Y: -75.52752, en el barrio Bello Horizonte, Municipio de Manizales, donde se evidenció que existe una construcción tipo parqueadero establecida desde hace varios años y que está en proceso de ser legalizada ante las autoridades competentes.

Se observo un tocón de un árbol sin identificar de 0,15 mts de diámetro y una altura de tocón de 0,60 mts, el cual días anteriores presentó caída natural debido a que se encontraba en riesgo de colapso y cayó sobre unos automotores

²⁴ Página 35, archivo 02, C.1.

que se encontraban en el lugar, por lo tanto, los residuos fueron retirados del sitio.

En la presente visita se evidencia que la problemática es mas de carácter social que de carácter ambiental al no encontrarse afectación ambiental ya que no se evidencia tala de individuos ni disposición de escombros recientes en el sitio; sin embargo, se socializa la prioridad de preservar la vegetación que se encuentra en los alrededores de especies como: Arboloco, Camargo, Trompeto, los cuales no deben de ser talados por ningún motivo. Por lo indicado, la situación sobre posesión y propiedad del lote debe esclarecerse en la Inspección de Policía correspondiente, dado que no es de competencia de Corpocaldas dilucidar este tipo de situaciones.

-En la contestación de la demanda Corpocaldas²⁵ indicó:

Al respecto conviene indicar que dentro de las labores adelantadas por la Corporación que represento, esta Autoridad Ambiental durante visitas efectuadas el 30 de septiembre de 2020 y el 17 de marzo de 2021, pudo verificar que la zona ubicada directamente, sobre el box-culvert que canaliza el drenaje ubicado en la zona sur del barrio Nuevo Horizonte (coordenadas geográficas WGS 84: 5° 3'20.94"N 75°31'38.66"O), se encontraba intervenida con la conformación de llenos, adecuación de un parqueadero de volquetas y cerramiento con alambre galvanizado y hojas de zinc. Durante dicha visita, se informó que dicho lote corresponde a un área común del barrio Nuevo Horizonte.



El círculo amarillo indica la zona con sobre el box—culvert, intervenida con llenos, parqueadero y cerramiento; coordenadas geográficas WGS 84: 5° 3'20.94"N 75°31'38.66"O. Barrio Nuevo

²⁵ Página 24, archivo 12, C.1.

Con respecto a que con el muro y llenos, se efectuaron con el fin de taponar la cañada, se aclara que el drenaje que además de aguas naturales, conduce aguas lluvias y aguas residuales, ya se encontraba intervenido previamente, con la canalización antes mencionada (a través de box-culvert), motivo por el cual el hecho, no se constituye como una ocupación de cauce, puesto que éste ya se encontraba ocupado previamente con el box-culvert; sin embargo, como se mencionó anteriormente, el hecho corresponde a una ocupación de espacio público, sin previa autorización de la Entidad competente (Alcaldía Municipal).

Como se mencionó anteriormente, la zona donde se construyó el parqueadero para volquetas, se clasifica como ladera ambiental urbana; así mismo, unos metros más abajo, sobre la canalización, donde se conformó lleno y el muro en llantas, el área se encuentra dentro de la zona de protección hidráulica y ambiental y zona de servicios públicos (Resolución 56 de 2012), sobre un drenaje intervenido con canalización cerrada.

(...)

Teniendo en cuenta que el drenaje se encontraba intervenido desde su nacimiento, previamente mediante una canalización cerrada (Box-culvert), por lo cual, no se encontraron motivos por parte de esta Entidad, para iniciar un proceso sancionatorio, en lo correspondiente a ocupación de cauce.

De la misma manera, dadas las condiciones de canalización cerrada de la línea de drenaje, esta Entidad considera que no existen razones desde el punto de vista ambiental, para preservar la faja forestal protectora.

-En Oficio n° SGM VC 0948-2020 del 22 de octubre de 2020²⁶ dirigido por la Secretaría de Gobierno de Manizales al Inspector Segundo Urbano de Policía, se expresaron las siguientes conclusiones con fundamento en visita del 9 de octubre de 2020:

El asentamiento que se han efectuado, están ubicados en un bien privado: la Ley 1801 de 29 de julio de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia) en el artículo 79 EJERCICIO DE LAS ACCIONES DE PROTECCION DE LOS BIENES INMUEBLES, se recomienda a la inspección Segunda Urbana recuperar el bien privado.

(...)

²⁶ Página 28 a 33, archivo 16, C.1.



IMAGEN No1. Barrió Panorama, Comuna La Macarena. Imagen cartográfica. Consulta Sistema Estructurante - Sistema de Información Geográfica – SIG. Fuente: sig.manizales.gov

Según registro IGAC 2020, el inmueble de ficha catastral actual 104000004790024000000000 está a nombre de las siguientes personas: propietario URBANIZADORA NUEVO HORIZONTE S.A., 800154069-0

(...)

De conformidad al Consulta Cartográfica Temática POT Urbano 2017 -2031, consultado en el Sistema de Información Geográfica – SIG (sig.manizales.gov.co), según respectiva localización del predio en barrio Panorama en el lote VIA AL PENON 38B 15, con ficha catastral No 104000004790024000000000, vigente, adoptado bajo acuerdo municipal No. 0958 de 2017, se evidencia SI presentar restricciones para desarrollos urbanísticos, por tratarse de un bien privado y además están construidas, en una zona de amenaza media y zona de riesgo medio.

(...)

Las obras que se están realizando en dicho predio NO licenciables, debido a que están invadiendo un bien privado.

(...)

En adelante se presenta el área de intervención construida, según verificación métrica en la visita al predio en la Via el peñon 38B 15, Panorama, Comuna La Macarena. Se ha realizado una intervención de 200 mts2 aproximadamente.



Fotografía No 1. Se evidencio la construcción de un cerramiento con malla eslabona invadiendo una bien privado el cual están utilizando como parqueadero de vehículo pesado

(...)



Fotografía No 3. Se evidencio la intervención de un talud que se encuentra en la parte posterior del predio con un sistema de llanta reciclada (bioingeniería) como muro de contención

-En oficio UGR 1744-20, GED 35964-20 del 30 de noviembre de 2020 remitido por la Unidad de Gestión del Riesgo Municipal al Inspector Segundo Urbano de Policía de Manizales, se indicó:

Se corrobora que el predio donde se detecta la intervención se corresponde con la ficha catastral Nro 104000004790024000000000 y Matrícula Inmobiliaria 100-37993, a nombre de la URBANIZADORA NUEVO HORIZONTE S.A. (NIT. 800154069-0).

Al interior de este predio se evidencia una construcción en madera y la adecuación del terreno mediante explanación o terraplén cubierto en adoquín para parqueadero de vehículos, con cerramiento y portada en malla eslabonada. El predio en cuestión conforma en su parte alta (paralelo a la calzada de la Cra 39) la cabecera de un cuerpo de agua menor que discurre hacia el sur. La explanación o terraplén en adoquín construido sobre material de relleno, se encuentra aproximadamente en un 50% sobre ladera ambiental urbana.

Cabe indicar que, de acuerdo a la cartografía temática del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Manizales, al interior de este predio las fajas de protección del drenaje (Zona de Protección Hidráulica y Zona de protección de Servicios), se ubica a menos de 10 metros de la zona intervenida.

Se observa en la cartografía del SIG que el área específica donde se realizó el banqueo para la construcción de ramada, coincide con una zona muy puntual donde la amenaza por deslizamiento arroja niveles medio y alto: sin embargo, no se evidencia riesgo inminente por deslizamiento ni la detonación de fenómenos intensos de inestabilidad.

Se observan algunos procesos erosivos superficiales asociados a la intervención previa sobre el suelo (descapote, relleno, adecuación, adoquinado, construcción de ramada o estructura en madera y cerramiento mediante malla).

Se recomienda realizar evaluación de las condiciones ambientales en la cabecera, particularmente sobre el componente flora o cobertura vegetal asociada a la intervención y cerramiento en la parte superior de esta cabecera intervenida y teniendo en cuenta la denominación como ladera ambiental Urbana.

-En oficio UGR 1878 GED 38247-20 del 3 de diciembre de 2020²⁷, remitido por la unidad de gestión del riesgo municipal de Manizales a la parte demandante:

²⁷ Página 38, archivo 16, C.1.

Se corrobora que el predio donde se detecta la intervención se corresponde con la ficha catastral Nro 104000004790024000000000 y Matricula Inmobiliaria 100-37993, a nombre de la URBANIZADORA NUEVO HORIZONTE S.A. (NIT. 800154069-0).

Al interior de este predio se evidencia una construcción en madera y la adecuación del terreno mediante explanación o terraplén cubierto en adoquín para parqueadero de vehículos, con cerramiento y portada en malla eslabonada.

El predio en cuestión conforma en su parte alta (paralelo a la calzada de la Cra 39) la cabecera de un cuerpo de agua menor que discurre hacia el sur. La explanación o terraplén en adoquín construido sobre material de relleno, se encuentra aproximadamente en un 50% sobre ladera ambiental urbana.

Cabe indicar que, de acuerdo a la cartografía temática del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Manizales, al interior de este predio las fajas de protección del drenaje (Zona de Protección Hidráulica y Zona de protección de Servicios), se ubica a menos de 10 metros de la zona intervenida.

Se observa en la cartografía del SIG que el área específica donde se realizó el banqueo para la construcción de la ramada, coincide con una zona muy puntual donde la amenaza por deslizamiento arroja niveles medio y alto; sin embargo, no se evidencia riesgo inminente por deslizamiento ni la detonación de fenómenos intensos de inestabilidad. Se observan algunos procesos erosivos superficiales asociados a la intervención previa

sobre el suelo (descapote, relleno, adecuación, adoquinado, construcción de ramada o estructura en madera y cerramiento mediante malla).

Se recomienda realizar evaluación de las condiciones ambientales en la cabecera, particularmente sobre el componente flora o cobertura vegetal asociada a la intervención y cerramiento en la parte superior de esta cabecera intervenida y teniendo en cuenta la denominación como ladera ambiental Urbana, así como también, las condiciones de uso y ocupación del predio por parte de la persona que viene realizando las intervenciones en este predio.

Cabe señalar que mediante oficio UGR 1744-20. GED 35964-20 del 30/11/2020 se dio traslado de esta situación a la Secretaría de Gobierno Municipal – Inspección Segunda Urbana de Policía y a la Secretaría de Medio Ambiente, para las acciones de control correspondientes.

Con el oficio mencionado el municipio de Manizales allegó algunas imágenes que permiten detallar la intervención con llenos en el barrio Nuevo horizonte, así como la identificación de la ladera ambiental urbana, la zona de protección de servicios y la zona de protección hidráulica:



En la anterior imagen²⁸ se advierte que el lleno ocupa ladera ambiental urbana en el espacio que se identifica con el color verde en la parte baja de la localización predial (Página 43, archivo 16).

En relación con esta imagen el ingeniero Jhon Jairo Chisco Leguizamón expresó en declaración ante el Magistrado ponente:

(...) allí no se observa un elemento ambiental de protección que sea de interés ambiental

Sobre el color amarillo indicó de la imagen anterior indicó que *“es la faja forestal asociada al nacimiento o inicio de un drenaje, la zona azul indica la zona de protección hidráulica y ambiental y la amarilla es la zona de protección y de servicios, sobre esta faja amarilla de mas o menos 5 metros de ancho, esa fue eliminada por parte de la Corporación previo análisis de dicha condición se eliminó por no representa digamos un elemento que sirva para tomar decisiones o que le aporte a la preservación y cuidado del medio ambiente toda vez que en esta faja solo se podían establecer redes de servicios públicos”*.

-En el oficio UGR 1564-21 del 15 de junio de 2021, la unidad de gestión del riesgo se volvió a referir al lote intervenido en los siguientes términos:

“En atención y respuesta, por parte de la Unidad de Gestión del Riesgo -UGR- (...) personal técnico de dicha dependencia matiza visita de inspección ocular al lote intervenido, el día 11 de junio de 2021, a fin de establecer las condiciones actúales de riesgo asociado o inminencia del mismo sobre el área intervenida y con referencia, a respuestas previas del caso, emitidas por la UGR.

(...)

Una vez realizada la inspección ocular de campo, en compañía del señor Jairo Abril (responsable de la actividad y uso del lote para parqueadero) al interior del terreno intervenido y objeto de la acción popular; se verifican iguales condiciones de intervención, de riesgo asociado y sobre el estado de los elementos físicos y naturales expuestos que se inspeccionaron, evaluaron y consignaron mediante informe (oficio UGR 1744-20 GED 35964-20), a la vez complementado y ratificado mediante el oficio UGR1878-20 GED38247-20 y que hacen parte de la documentación de soporte asociada a la Acción Popular de la referencia.

Se evidencia la ubicación al interior del parqueadero de vehículo liviano y de volquete de carga y se observa acumulación y disposición de materiales,

²⁸ Información cartográfica restitución año 2004. Información base catastral (corte sep/2015) asociada a esta consulta temática, copyright © INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI-IGAC, amparado en la LEY 23 DE 1982, modificado LEY 1520 de 2012, sentencia de la corte constitucional HABEAS DATA T729 de año 2002 “prohibida su reproducción total o parcial sin previa autorización”. Por lo anterior dicha información solo puede ser utilizada para los fines misionales del MUNICIPIO.

residuos vegetales y coberturas plásticas a borde o cabecera del cauce que se define sobre ladera ambiental urbana y aproximadamente a 10 metros de distancia de las fajas de protección del drenaje (Zona de Protección Hidráulica y Zona de protección de Servicios), de acuerdo al a la cartografía temática del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Manizales: tal como se describe en el informe UGR 1744-20 GED 35964-20.

(...)

De otro lado la inspección permite evidenciar que no existen actualmente sobre la ladera procesos erosivos notorios o de remoción en masa que generen inestabilidad del terreno, con excepción del fenómeno erosivo localizado y superficial hacia el talud posterior en pendiente moderada, asociado a la intervención previa sobre el terreno, y el cual se encuentra en proceso de cicatrización.

-En el oficio SGM 0852 del 18 de junio de 2021²⁹, la Secretaría de Gobierno indicó lo siguiente en relación con el procedimiento policivo por los hechos descritos en la demanda:

En la Inspección Segunda Urbana de Policía, en el momento se viene tramitando el proceso policivo radicado con el Nro. 20366 – 2019, a la cual se acumularon otras quejas que ya habían sido radicadas con anterioridad en dicho despacho y que tienen relación con la presunta ocupación de un predio, al parecer, área de cesión de la urbanización, por parte de los señores JAIRO ABRIL y JAVIER GOMEZ MARTINEZ.

Dicho proceso se abrió por presuntamente haber incurrido el señor JAIRO ABRIL en el comportamiento a que se refiere el artículo 77 numeral 1º del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana contenido en la Ley 1801 de 2016, modificada por la Ley 2000 de 2019, habiendo citado para la audiencia a que se refiere la misma obra, sin que la misma se hubiera llevado a cabo.

De acuerdo con lo anterior, la Sala evidencia que las autoridades demandadas aluden a la ocupación de ladera ambiental, expresando lo que en resumen se describe:

- La zona ubicada directamente sobre el box-culvert que canaliza el drenaje ubicado en la zona sur del barrio Nuevo Horizonte, se encontraba intervenida con la conformación de llenos, adecuación de un parqueadero de volquetas y cerramiento con alambre galvanizado y hojas de zinc.
- El drenaje que además de aguas naturales, conduce aguas lluvias y aguas residuales, ya se encontraba intervenido previamente, con la

²⁹ Página 50, archivo 16, C.1.

canalización antes mencionada (a través de box-culvert), motivo por el cual el hecho no se constituye como una ocupación de cauce, puesto que éste ya se encontraba ocupado previamente con el box-culvert; sin embargo, como se mencionó anteriormente, el hecho corresponde a una ocupación de espacio público, sin previa autorización de la Entidad competente.

- La zona donde se construyó el parqueadero para volquetas se clasifica como ladera ambiental urbana, así mismo, unos metros más abajo, sobre la canalización, donde se conformó lleno y el muro en llantas, el área se encuentra dentro de la zona de protección hidráulica y ambiental y zona de servicios públicos (Resolución 56 de 2012), sobre un drenaje intervenido con canalización cerrada.
- La zona presentar restricciones para desarrollos urbanísticos por tratarse de un bien privado y además están construidas en una zona de amenaza media y zona de riesgo medio.
- El predio en cuestión conforma en su parte alta (paralelo a la calzada de la Cra 39) la cabecera de un cuerpo de agua menor que discurre hacia el sur. La explanación o terraplén en adoquín construido sobre material de relleno, se encuentra aproximadamente en un 50% sobre ladera ambiental urbana.
- De acuerdo a la cartografía temática del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Manizales, al interior de este predio las fajas de protección del drenaje (Zona de Protección Hidráulica y Zona de protección de Servicios), se ubica a menos de 10 metros de la zona intervenida.
- Se observa en la cartografía del SIG que el área específica donde se realizó el banqueo para la construcción de ramada, coincide con una zona muy puntual donde la amenaza por deslizamiento arroja niveles medio y alto: sin embargo, no se evidencia riesgo inminente por deslizamiento ni la detonación de fenómenos intensos de inestabilidad.

No obstante, en otros apartes de las pruebas relacionadas, se indica específicamente por Corpocaldas, lo siguiente:

- Se evidencia que la problemática es mas de carácter social que de carácter ambiental al no encontrarse afectación ambiental ya que no se evidencia tala de individuos ni disposición de escombros recientes en el sitio.
- Teniendo en cuenta que el drenaje se encontraba intervenido desde su nacimiento, previamente mediante una canalización cerrada (Box-

culvert), por lo cual, no se encontraron motivos por parte de esta Entidad, para iniciar un proceso sancionatorio, en lo correspondiente a ocupación de cauce.

- Dadas las condiciones de canalización cerrada de la línea de drenaje, esta Entidad considera que no existen razones desde el punto de vista ambiental, para preservar la faja forestal protectora.
- No se evidencia riesgo inminente por deslizamiento ni la detonación de fenómenos intensos de inestabilidad.
- No existen actualmente sobre la ladera procesos erosivos notorios o de remoción en masa que generen inestabilidad del terreno, con excepción del fenómeno erosivo localizado y superficial hacia el talud posterior en pendiente moderada, asociado a la intervención previa sobre el terreno, y el cual se encuentra en proceso de cicatrización.

Adicionalmente, la Sala encuentra que el ingeniero Jhon Jairo Chisco Leguizamón, subdirector de Infraestructura de Corpocaldas, al declarar³⁰ como testigo en el presente asunto, indicó lo siguiente:

Hacia el año 2017 se inicia una intervención con materiales de lleno, que básicamente son escombros, suelos, para conformar un lleno con fines de habilitar un espacio en la parte superior o superficie para el uso actual que le están dando que es el parqueo de vehículos, ese lleno se llevó a cabo en una de las zonas verdes del barrio, perimetrales al barrio, sobre una canalización antigua, un box culvert que conduce aguas residuales y aguas lluvias que cruza por este sector, en la base de ese deslizamiento fue necesario por parte de quien llevó a cabo esta actividad, el señor Jairo Abril, la construcción de un muro en llantas, en los oficios que ha realizado Corpocaldas se pudo identificar estos elementos estas características. (...)

Sobre los efectos de las anteriores actividades sobre el medio ambiente, la conservación de la zona y el peligro para la comunidad, indicó el testigo:

En las visitas que ha realizado Corpocaldas no se observaron afectaciones ambientales como tal (...) respecto a fajas forestales en los mapas temáticos del plan de ordenamiento territorial en lo que tiene que ver con la estructura ecológica de soporte, no se observó la presencia de una faja forestal que esté asociada a un drenaje como tal, la faja mas cercana está como a 10 metros, la zona de protección y de servicios está como a 10 metros del sitio donde se intervino con este lleno. Ahora desde la óptica del riesgo pues nosotros desconocemos las características o métodos de construcción que empleo el señor Abril para llevar a cabo la construcción de este depósito, no conocemos ni autorizamos ni somos competentes para hacer seguimiento a este tipo de actividades, o sea que en ese sentido no se sabe si el material fue debidamente compactado o no, si cuenta con las obras de drenaje, en principio si se observó en una de las visitas realizadas por Corpocaldas una estructura de contención

³⁰ Archivo 81, C.1.

de fondo a base de llantas, pero por lo demás desconocemos características o aspectos técnicos en la construcción de la escombrera (...)

Se tiene conocimiento que por la base de ese depósito se ubica un box culvert que es una alcantarilla de sección cuadrada que evacúa aguas residuales y aguas lluvias.

(...)

El sitio pertenece a una ladera, es la ladera inferior de una vía municipal que comunica la avenida centenario con la avenida panamericana, es una ladera de pendientes entre moderadas a fuertes en unos sectores, de hecho el barrio presenta pendientes importantes. (...)

Al referirse al mapa de zonificación del riesgo por deslizamiento en el perímetro del barrio nuevo horizonte, el testigo mencionó:

Perimetralmente las laderas e incluso el talud aledaño al mismo depósito tiene una configuración de riesgo entre medio y alto por deslizamiento en las laderas perimetrales a la zona del depósito (...) son los alcaldes los primeros respondientes en la implementación de procesos de gestión del riesgo.

En el presente asunto declaró el señor Luis Felipe Castaño Granada³¹, ingeniero civil de Aguas de Manizales y refirió que la empresa no cuenta con infraestructura de acueducto y solo tiene infraestructura de alcantarillado en el sector objeto de la acción (minuto 01:40):

“se pudo hacer la revisión del alcantarillado, la cual se realizó con la unidad de diagnóstico de la empresa evidenciándose que la tubería la red de alcantarillado se encuentra en buen estado de operación y en buenas condiciones estructurales, la red no presenta afectaciones en este momento. Si se pudo evidenciar una situación y es que en un sector del lleno se encuentra ubicada una cámara de inspección, dicha cámara de inspección se encuentra tapada por el lleno que se ejecutó en el sector y para lo cual nosotros solicitamos que dicha infraestructura de alcantarillado sea despejada para cumplir con las labores de inspección y mantenimiento a la red de alcantarillado.(...) una cámara de inspección son las estructuras que se construyen sobre la red de alcantarillado las cuales son estructuras que sirven para realizar monitoreo e inspección de las redes de alcantarillado o labores de mantenimiento, es un cilindro en concreto que sale de la red de alcantarillado subterránea y se hace visible al exterior mediante un aro o una tapa la cual se levanta y nos permite dar ingreso a la red que se encuentra subterránea.

(...)

³¹ Archivo 81, C.1.

Existen dos posibilidades, una es hacer el despeje en la parte superior para ubicar el acceso a dicha cámara y mantenerlo despejado y otra es hacerle una ampliación a dicha cámara para subirle el cono al nivel que se encuentra ahorita el lleno, o sea construir la parte en la cual el lleno está tapando esa cámara y dejarlo a nivel del lleno.

(...)

Se podría llegar a afectar si requerimos el acceso a la cámara puntualmente porque si nos toca ingresar por esa cámara para hacer labores de mantenimiento por una posible obstrucción o posible daño sobre la red de alcantarillado sería por ahí el ingreso.

(...)”.

De las pruebas relacionadas anteriormente, la Sala evidencia que en la zona objeto de la presente acción popular en el barrio Nuevo Horizonte de la ciudad de Manizales, existe una construcción tipo parqueadero realizada por el señor Jairo Abril en el predio identificado con la ficha catastral nº17-001-01-04-00-00-0479-0024-0-00-00-0000, antes 10404790024000, asociado al folio de matrícula nº100-37993 cuyo titular de derecho de dominio es la Urbanizadora Nuevo Horizonte SA.

Se acreditó que la explanación o terraplén en adoquín construido sobre material de relleno, se encuentra aproximadamente en un 50% sobre ladera ambiental urbana y además que, al interior de este predio, las fajas de protección del drenaje se ubican a menos de 10 metros de la zona intervenida.

Sobre el concepto de la ladera ambiental urbana expresó el declarante Jhon Jairo Chisco Leguizamón lo siguiente (minuto 1:12):

“Son aquellas que por sus características físicas, geomorfológicas, de pendiente, de coberturas vegetales, representan algún interés ambiental para ser conservado o preservado, estas áreas hacen parte de la estructura ecológica de soporte del Plan de Ordenamiento Territorial en el Acuerdo 958 de 2017, por lo tanto este tipo de laderas hacen parte de toda esta estructura ecológica del Municipio de Manizales”

PREGUNTADO. Si se implica ladera ambiental urbana en este o cualquier otro caso, Corpocaldas tiene competencia de control sobre las actividades que se lleven a cabo sobre la misma. CONTESTO: digamos que si hay afectación a los recursos naturales la competencia es de Corpocaldas, si digamos que no hay afectación, el manejo es directamente de la administración municipal, PREGUNTADO afectar una ladera ambiental urbana es afectar recursos naturales. CONTESTÓ: si en esa ladera ambiental hay elementos de interés ambiental como su nombre lo indica, por ejemplo cuerpos de agua,

nacimientos, árboles, pies obviamente esos recursos naturales si son protegidos y administrador por la Corporación y por lo tanto Corpocaldas es la autoridad y es la que determina en cada caso en particular en el marco de la evaluación del problema ambiental generado o la afectación ambiental, las acciones que correspondan, si corresponde un sancionatorio, en fin, o medidas de compensación etc, para resarcir el daño o las afectaciones generadas.

(...) la calificación de ladera ambiental urbana hace parte de la fase de concertación en materia ambiental y de riesgo que adelantan los municipios al momento de formular o de actualizar sus planes de ordenamiento territorial, en ese sentido se concerta con Corpocaldas, cuales son aquellas áreas que dispone el Municipio o plantea el Municipio deben ser incorporadas como laderas ambientales en su jurisdicción, eso es concertado o revisado por Corpocaldas para ser incluidos como determinante ambiental y de riesgo en el plan de ordenamiento territorial respectivo.

Así mismo, sobre el concepto de ladera ambiental urbana, el señor agente del Ministerio Público³² en su concepto precisó que *“hace parte de la Infraestructura Ecológica Urbana (IEU) con afectación a finalidades de conservación ambiental tal como establece el Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales”*. Y agregó que en los documentos técnicos del POT de Manizales se menciona como suelo de protección urbano, las siguientes categorías:

- Áreas de conservación y protección ambiental.*
- Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios.*
- Áreas de amenaza y riesgo.*
- Áreas e inmuebles considerados patrimonio cultural.*

Finalmente mencionó el Procurador Judicial sobre la materia:

“Dentro de las áreas de conservación y protección ambiental está la INFRAESTRUCTURA ECOLÓGICA URBANA (IEU), definida como el conjunto de elementos construidos o transformados por el ser humano, con relictos de vegetación natural remanente, corredores y áreas a restaurar en los agro-ecosistemas; incluyendo elementos lineales (cercas vivas, corredores biológicos o de conectividad) y no lineales (islas de vegetación como parques y zonas verdes); de mayor significancia en la oferta de servicios ecosistémicos y de funcionalidad en la conservación de la biodiversidad, que benefician y soportan el desarrollo socioeconómico y cultural de la población.

De la IEU, hacen parte precisamente, las Laderas urbanas de interés ambiental, que deben recibir un TRATAMIENTO DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL, orientado a Conservación y Desarrollo Sostenible, y que se definen como:

³² Página 18, Archivo 92, C.1.

Son aquellas laderas con características ambientales como relictos boscosos, conectividad estructural y/o con pendientes superiores a los 40°, que permiten moderar movimientos en masa, inundación o avenidas torrenciales todo esto a partir de la retención del suelo, la cual está directamente relacionada con el tipo de cobertura y el uso actual y potencial del suelo, las cuales cumplen funciones de conectividad y paisajísticas. Se incluirán dentro de las laderas urbanas de interés ambiental, las zonas de amenaza o riesgo donde los estudios determinen que no es posible mitigar la amenaza o riesgo y se realicen intervenciones correctivas de reubicación de asentamientos e infraestructura y obras de reducción y protección, las cuales una vez sean intervenidas y se realice una restauración ecológica y recuperación ambiental, se incluirán en esta subcategoría.

Estas laderas tienen unos usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos, los cuales serían aquellos que no estén contempladas en los usos permitidos, compatibles y condicionados, de acuerdo con la zonificación establecida en cada área, o que afecte los principios y criterios priorizados para cada una de ellas. Teniendo en cuenta que se trata de áreas de interés ambiental ubicadas dentro del perímetro urbano no se permiten actividades de exploración ni de explotación minera, según la facultad dada en el literal a del artículo 35 de la Ley 685 de 2001³³”.

Al comparar el anterior concepto (ladera ambiental urbana) con lo probado hasta este punto en la actuación, la Sala infiere que el hecho de verificarse en el caso concreto la realización de llenos y construcción de terraplén no solo en un predio privado de la Constructora Nuevo Horizonte, específicamente sobre espacios dispuestos inicialmente en el proyecto urbanístico como zonas de cesión, sino también, sobre espacios definidos por el POT de Manizales como *Laderas urbanas de interés ambiental*, las cuales hacen parte de la Infraestructura Ecológica Urbana (IEU) con afectación a finalidades de conservación y protección ambiental, el Tribunal evidencia que se pone en peligro o se amenazan derechos colectivos.

En esta línea de argumentación, dado que la intervención del terreno con llenos realizada por el señor Jairo Abril compromete no solo bienes privados como el que se muestra a nombre de la Urbanizadora Nuevo Horizonte, sino también de ladera urbana y la infraestructura de alcantarillado en el sector (cámara de inspección), este Tribunal encuentra probada la vulneración del derecho colectivo previsto en el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, referido a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

³³ Municipio de Manizales, Plan de Ordenamiento Territorial 2015-2027, Componente Urbano, Documento Técnico de Soporte, ver en el enlace:

<https://www.manizales.gov.co/RecursosAlcaldia/201507281633551561.pdf>

En efecto, de las pruebas practicadas en el presente asunto se concluye que la intervención realizada por el señor Jairo Abril no tuvo licenciamiento previo y en tal sentido se desconoce, de una parte, las condiciones técnicas y constructivas de la misma, y de otra, la afectación que pueda tener la ladera urbana contigua al lleno, el box culvert sobre el cual fue edificada la zona de parqueaderos por el demandado Jairo Abril, así como la cámara de inspección dispuesta en la zona por Aguas de Manizales, infraestructura esta última respecto de la cual se probó la obstrucción en su ingreso por el mencionado lleno.

Por ello, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente se encuentra amenazada o puesta en peligro, ya que si bien es cierto no se acreditó la existencia de deslizamientos en la zona o falencias en la prestación del servicio de alcantarillado, también lo es que la ausencia de permisos o licencias para intervenir este sector con llenos impide conocer la forma en que se desarrolló la construcción y las consecuencias que pueda generar la misma, motivo por el cual este Juez plural evidencia peligro para los habitantes de la zona.

Ahora, la Sala precisa que de los documentos emitidos por Corpocaldas así como de la declaración de un funcionario de la entidad, se infiere que el lleno no afecta la faja forestal protectora, la que además fue eliminada recientemente por la Corporación Autónoma a través de un acto administrativo y tampoco representa amenaza para la zona de protección y de servicios, destacando este Tribunal que según lo relatado por la Corporación autónoma el sector aledaño al lleno no se constituye en una zona de interés ambiental para la entidad.

De acuerdo con lo anterior, este Tribunal considera que en el presente asunto no se demostró la vulneración del goce de un ambiente sano, ni del derecho colectivo a la existencia del equilibrio ecológico.

En síntesis, al haberse acreditado una intervención con llenos en un predio privado que tiene vocación de ser cedido como zona verde al municipio de Manizales y además impactar la mencionada adecuación del terreno en una parte de la ladera urbana y la infraestructura de alcantarillado del barrio, este Tribunal advierte que el desconocimiento en relación con la forma técnica en que se realizó el mismo, pone en riesgo la seguridad y prevención de desastres al generarse la necesidad de conocer el método constructivo y las posibles consecuencias en la ladera urbana, canalización o vox culvert y cámara de inspección de Aguas de Manizales SA ESP.

Este Tribunal resalta que es a través de los procesos de licenciamiento constructivo dónde se puede establecer una matriz de riesgo que en este caso no tiene el Municipio de Manizales por la intervención realizada por el señor Jairo Abril, sin autorización de la entidad territorial demandada.

6.4.- Sobre la obligación de hacer respecto de la cesión obligatoria de áreas destinadas a la conformación de zonas verdes, protección ambiental, vías entre otros.

En relación con la cesión de áreas destinadas al uso comunal o público, el artículo 3 del Decreto nacional 1380 de 1972³⁴ señalaba:

“ARTICULO 3º. En la escritura de constitución de la urbanización o parcelación, el propietario de la urbanización efectuará, a favor del municipio o distrito respectivo las cesiones de las áreas correspondientes a calles, a ceras, parques, escolar, iglesias y demás zonas comunales o públicas de que estará dotada, todo de acuerdo con el metraje, extensión, plano o diseño que hubiere conocido o aprobado la autoridad municipal o distrital respectiva al tiempo de conocer la licencias a que se refiere el numeral 5º. Del artículo 5º. De la Ley 66 de 1.968.”

Lo anterior fue recogido por el artículo 24 del Decreto 958 de 1992³⁵ al expresar lo siguiente:

“La transferencia de las zonas de cesión de uso público se perfeccionará mediante la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados correspondiente, de la escritura pública por medio de la cual se constituye la urbanización o parcelación y se enajenan las zonas de cesión de uso público, de conformidad con lo establecido en los Artículos 3 y 4 del Decreto 1380 de 1972. De dicha escritura hará parte integrante la certificación de que trata el artículo anterior.

Parágrafo: Para proyectos urbanísticos o de parcelación que contemplen su realización por etapas, las cesiones de uso público no podrán efectuarse en una proporción menor a las que corresponden a la ejecución de la etapa respectiva.”.

Posteriormente, el artículo 37 de la Ley 388 de 1997, respecto a las cesiones obligatorias gratuitas en el marco de las actuaciones urbanísticas, dispuso lo siguiente:

*“Artículo 37- Espacio público en actuaciones urbanísticas. Las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, **las cesiones gratuitas que los propietarios de***

³⁴ Por el cual se dictan unas medidas reglamentarias sobre inscripción de parcelaciones y urbanizaciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el Decreto-ley número 1250 de 1970, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 49 y 50 de dicha norma y en el artículo 5 de la Ley 66 de 1968.

³⁵ Por el cual se dictan normas para el trámite y expedición de Licencias de Urbanización, Parcelación y Construcción.

inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores -a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo XI de esta Ley.

También deberán especificar, si es el caso, las afectaciones a que estén sometidos por efectos de reservas de terreno para construcción de infraestructura vial, de transporte redes matrices y otros servicios de carácter urbano o metropolitano. Para las actuaciones que lo requieran como la urbanización en terrenos de expansión y la urbanización o construcción en terrenos con tratamientos de renovación urbana, deberá señalarse el procedimiento previo para establecer la factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios públicos, la infraestructura vial y la dotación adicional de espacio público, así como los procesos o instrumentos mediante los cuales se garantizará su realización efectiva y la equitativa distribución de cargas y beneficios derivados de la correspondiente actuación". (Destacado por la Sala)

En tal sentido, la Corte Constitucional ha señalado que las cesiones obligatorias gratuitas son

"(...) una contraprestación a la que se obligan los propietarios de terrenos al solicitar el correspondiente permiso para urbanizar o edificar, y al aceptar las condiciones que exigen las autoridades competentes, dados los beneficios que pueden obtener con tal actividad, las que se imponen en desarrollo de la función social urbanística de la propiedad (...)”³⁶.

A su turno, el Consejo de Estado en providencia del 11 de octubre de 2007, respecto de las cesiones gratuitas precisó lo siguiente:

"(...) Del texto de las normas antes transcrito, claramente infiere la Sala que, en efecto, la Ley ha concebido la cesión gratuita dentro de la Unidad de Actuación Urbanística para un área que debe ser urbanizada o construida con el objeto de promover el uso racional del suelo y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios. Y desde esta perspectiva, la norma controvertida que, como ya se dijo, antepuso la figura de la cesión como afectación a urbanización de predios, está acorde con la voluntad del legislador (...)”³⁷.

³⁶ Sentencia C-295 de 1993. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

³⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA. Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Bogotá, D.C., once (11) de octubre de dos mil siete (2007). Radicación número: 25000-23-24-000-2001-00248-02.

La misma Corporación el 27 de enero de 2011³⁸ expresó sobre esta materia:

Las áreas de cesión obligatoria gratuita son definidas por el artículo 5o. de la ley 9 de 1989, como "el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes", señalando en su inciso segundo, entre otras, las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, los parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, etc, y en general "todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo". Las cesiones gratuitas constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. Se trata de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público. Están destinadas a regular, con fundamento en el art. 82 de la Constitución, la integración del espacio público y de los bienes colectivos de uso común. Por lo demás, dichas cesiones gratuitas, con ocasión de la actividad urbanística, comportan una carga a los propietarios que se enmarca dentro de la función social de la propiedad y su inherente función ecológica, que requiere regulación legal en los términos del art. 58 de la Constitución.

(...)

Las cesiones obligatorias gratuitas son una contraprestación a la que se obligan los propietarios de terrenos al solicitar el correspondiente permiso para urbanizar o edificar, y al aceptar las condiciones que exigen las autoridades competentes, dados los beneficios que pueden obtener con tal actividad, las que se imponen en desarrollo de la función social urbanística de la propiedad, consagrada en el artículo 58 de la Carta, y en ejercicio del poder de intervención del Estado en el uso del suelo "con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano" (art. 334 C.N.), como también del artículo 82 ibidem que faculta a las entidades públicas para "regular la utilización del suelo" en defensa del interés común.

Para la Sala es claro que las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planificación del

³⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil once (2011). Radicación número: 15001-23-31-000-2002-02582-01(AP) Actor: OLEGARIO SUAREZ VILLAREAL. Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA

desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano.

Respecto de este tema, la sección primera del H. Consejo de Estado³⁹ al estudiar la nulidad de un acto en la modalidad de lesividad, en un proceso en el cual el Municipio de Pereira pretendió que una urbanizadora restituyera el espacio público, se indicó lo que seguidamente reseña la Sala:

“La providencia anterior tiene perfecta aplicación en el presente asunto, pues en el proceso no obra prueba alguna de que el área de cesión obligatoria que reclama el Municipio demandante, le haya sido transferida a éste en los términos previstos en el artículo 24 del Decreto núm. 958 de 1992, esto es, con la inscripción de la Escritura respectiva ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Contrario a ello, se repite, sí se aportó el folio de matrícula inmobiliaria que evidencia que el predio donde se encuentra la zona deportiva y recreativa que el ente territorial demandante reclama, es propiedad privada, carácter que no se pierde por el hecho de que el área reclamada se haya previsto en los planos respectivos como “ZR1” (recreativa) y “ZD1” (deportiva), tal como se precisó en la sentencia transcrita.

Por lo tanto, no hay lugar a ordenar la restitución del espacio público pretendida por el Municipio de Pereira, tal como lo decidió el Tribunal, pero por las razones expuestas en esta sentencia. Ello, sin embargo, no es óbice para que el ente territorial adelante las actuaciones administrativas tendientes a obtener las zonas de cesión obligatorias, a las cuales tiene derecho según el artículo 1° del Decreto núm. 958 de 1992, que define la cesión obligatoria como “la enajenación gratuita de tierras, que se da en contraprestación a la autorización para urbanizar o construir”.

En el presente asunto se acreditó que además de la zona intervenida por el señor Jairo Abril en la Urbanización Nuevo Horizonte, la constructora del mismo nombre no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución n° 02 del 12 de diciembre de 1991, expedida por la Secretaría de Planeación Municipal.

Al respecto se tiene que el Municipio de Manizales en oficio SPM 1939-2021 del 10 de junio de 2021, suscrito por el Secretario de Planeación Municipal de Manizales, indicó (Página 27, archivo 16):

³⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, Bogotá D.C., dos (2) de junio de dos mil once (2011), Radicación número: 66001-23-31-000-2005-00519-01, Actor: MUNICIPIO DE PEREIRA, Demandado: DIRECTOR DEL AREA OPERATIVA Y EL INGENIERO INTERVENTOR DEL MUNICIPIO DE PEREIRA, Referencia: APELACION SENTENCIA

“La Secretaria de Planeación Municipal expidió la Resolución n°02 del 12 de diciembre de 1991, mediante la cual se aprobó ...”EL PROYECTO GENERAL DE LA URBANIZACIÓN NUEVO HORIZONTE; SE DAN LAS NORMAS DE DESARROLLO COMPLETO, SE CONCEDE LICENCIA PARA UN PLAZO DETERMINADO DE PARA LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE URBANISMO Y SE FIJAN LAS OBLIGACIONES A CARGO DEL URBANIZADOR RESPONSABLE” URBANIZACIÓN LOCALIZADA ENTRE LAS CARRERAS 38 Y 39 CALLES 10 Y 10 B MANIZALES.

Así mismo en el RESUELVE estableció en el ARTICULO 1:

...” Aprobar el proyecto general de la Urbanización y correspondientes a los lotes urbanizados denominado URBANIZACIÓN NUEVO HORIZONTE, contenido en el plano,”

...” Esta aprobación se refiere a parte del globo de terreno o identificado con la ficha catastral 01-06-004-0242 en el sector de Villa Kempis” ...

...” ARTICULO 6. El urbanizador responsable deberá otorgar escritura a favor del Municipio de las áreas correspondientes a vías, servicios comunitarios, parques y zonas verdes de uso público, las obras civiles previstas en el proyecto general de la urbanización previamente a la iniciación de las obras de urbanismo” ...

...” PARAGRAFO 1. Para todos los efectos legales, las áreas destinadas a uso comunal estarán afectadas a este fin específico con el solo señalamiento que se hacen en los planos del proyecto general.” ...

...” PARAGRAFO 2. Las áreas de cesión serán cedidas gratuitamente por el urbanizador libres de todo gravamen” ...

En el mismo documento se expresó lo siguiente sobre la entrega de las áreas de cesión por parte de la urbanizadora al Municipio de Manizales:

Por lo anteriormente expuesto las áreas de cesión a las que se hace alusión en la acción popular de conformidad con la consulta realizada en la Resolución No 02 del 12 de diciembre de 1991, mediante la cual se aprobó “EL PROYECTO GENERAL DE LA URBANIZACIÓN NUEVO HORIZONTE; SE DAN LAS NORMAS DE DESARROLLO COMPLETO; SE CONCEDE LICENCIA PARA UN PALZO DETERMINADO PARA LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE URBANISMO Y SE FIJAN ALS OBLIGACIONES A CARGO DEL URBANIZADOR RESPONSABLE”; URBANIZACIÓN LOCALIZADA ENTRE LAS CARRERAS 38 Y 39 CALLES 10 Y 10 B MANIZALES, el que reposa en el archivo municipal; se tiene que para la época de expedición de la mencionada licencia no existía el “**Recibo Material de las Áreas de Cesión**”, ya que este fue establecido mediante el **Decreto Nacional 1600 de 2005**; y las mismas debieron ser escrituradas a favor del Municipio tal y como lo estableció el Artículo 6 de la Resolución enunciada, por lo cual este despacho carece de competencia para adelantar cualquier tipo de gestión para formalizar dicha entrega.

De acuerdo con lo probado respecto de la ausencia de entrega de las zonas de cesión por parte de la Constructora Nuevo Horizonte al Municipio de Manizales, la Sala infiere que en este asunto dicha omisión sí vulneró el derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, consagrado en el literal d) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

En efecto, la Sala precisa en este punto que se acreditó la existencia de áreas de terreno remanentes en la Urbanización Nuevo Horizonte, las cuales fueron identificadas en este proceso con las fichas catastrales número 17-001-01-04-00-00-0479-0024-0-00-00-0000, 17-001-01-04-00-00-0479-0010-0-00-00-

0000, 17-001-01-04-00-00-0524-0001-0-00-00-0000, 17-001-01-04-00-00-0525-0001-0-00-00-0000 y 17-001-01-04-00-00-0526-0001-0-00-00-0000, los cuatro primeros a nombre de la urbanizadora y el ultimo a nombre del municipio de Manizales, todos asociados al mismo folio de matrícula inmobiliaria número 100-37993 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales.

Como se indicó previamente, se demostró⁴⁰ que el predio objeto del presente medio de control es el identificado con *ficha catastral Nro.104000004790024000000000* y anterior 10404790024000, lote de terreno que linda con la vía pública con nomenclatura urbana calle 38B del sector del Peñon, motivo por el cual la vulneración de derechos se da sobre este predio al no haberse realizado la cesión obligatoria en los términos normativos y jurisprudenciales citados y además por el cerramiento realizado por un particular sobre dicho predio, lo que además ocasionó que los habitantes del barrio Nuevo Horizonte no pudieran disfrutar de una zona pensada por el constructor como zona de cesión.

Ahora, en relación con las demás zonas de cesión pendientes de entregar al municipio por parte de la urbanizadora, la Sala destaca que la actividad probatoria y defensa de las entidades en este proceso se centró en el predio objeto de intervención por el señor Jairo Abril, razón por la cual si bien se advierte en principio la misma omisión en materia de cesión de bienes, una orden en tal sentido desbordaría el marco de la controversia fijado desde el inicio de estas consideraciones.

Sobre este tema se tiene que en este asunto se probó que además del predio identificado con la ficha catastral n°17-001-01-04-00-00-0479-0024-0-00-00-0000, antes 10404790024000, asociado al folio de matrícula n°100-37993 y que fuera intervenido con llenos por el señor Jairo Abril, en la urbanización Nuevo Horizonte existen otros cuatro predios que también tienen el mismo propósito y de los cuales tampoco se ha verificado el cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución n°02 del 12 de diciembre de 1991.

En este sentido, la ausencia de cumplimiento por parte de la Urbanizadora Nuevo Horizonte de sus obligaciones relacionadas con entrega de áreas de cesión, vulnera el derecho colectivo al goce del espacio público, específicamente en relación con el predio identificado con la ficha catastral número 104000004790024000000000 y anterior 10404790024000 que corresponde al lote de terreno que linda con la vía pública con nomenclatura urbana calle 38B del sector del Peñon.

Por ello, dado que el bien respecto del cual se realizó la intervención por parte del señor Jairo Abril se encuentra a nombre de la Constructora Nuevo

⁴⁰ Documentos relacionados con el expediente n°2019-20366 tramitado por la Inspección Segunda Urbana de Policía de Manizales (Páginas 54 a 61, archivo 16 C.1)

Horizonte y del mismo debió hacerse cesión al Municipio de Manizales, esta Sala encuentra vulnerado el derecho colectivo al goce del espacio público por parte del señor Jairo Abril y la Urbanizadora Nuevo Horizonte, ello, adicionalmente a lo afirmado respecto de la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente que se pone en peligro o amenaza por el señor Abril.

7.- Conclusiones

De acuerdo con todo lo expuesto, este Tribunal encuentra demostrado que en el presente asunto se verificó la amenaza y puesta en peligro del derecho colectivo previsto en el literal l) de la Ley 472 de 1998 referido a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, así como el derecho al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público consagrado en el literal d) de la misma disposición.

Dicha amenaza se concretó de una parte, en la intervención con llenos realizada por el señor Jairo Abril para la conformación de un terraplén en adoquín, no solo sobre un predio privado de la Constructora Nuevo Horizonte, específicamente sobre espacios dispuestos en el proyecto urbanístico como zonas de cesión, sino también, respecto de espacios definidos por el POT de Manizales como laderas urbanas de interés ambiental, las cuales hacen parte de la Infraestructura Ecológica Urbana (IEU) con finalidades de conservación y protección ambiental.

Adicionalmente la amenaza o peligro se evidencia en la realización del lleno sobre una canalización o box culvert y en la obstrucción de una cámara de inspección de la Empresa Aguas de Manizales SA ESP.

Así mismo, se verificó la vulneración del goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público con la ausencia de entrega de zonas de cesión por parte de la urbanizadora Nuevo Horizonte al Municipio de Manizales, específicamente, aquella identificada con ficha catastral actual Nro.104000004790024000000000 y anterior 10404790024000, lote de terreno que linda con la vía pública con nomenclatura urbana calle 38B del sector del Peñon.

En este sentido, tanto el señor Jairo Abril, como la Urbanizadora Nuevo Horizonte y el Municipio de Manizales, son los responsables de la amenaza y puesta en peligro del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y de la vulneración del goce del espacio público en este asunto. El primero por ser el particular que intervino un predio con llenos sin autorización, licencia o permiso de la autoridad correspondiente y afectó con ello laderas de protección urbana e infraestructura de alcantarillado. La segunda, teniendo en cuenta su omisión en el deber de entregar los predios dispuestos en el proyecto urbanístico

como zonas de cesión a favor del Municipio de Manizales, y finalmente, la tercera como entidad territorial es responsable como primera autoridad en materia de gestión del riesgo que debe garantizar que las laderas urbanas de protección no sean ocupadas por particulares en las condiciones demostradas en este asunto.

La Sala recuerda que la preservación, cuidado y protección de la ladera ambiental urbana corresponde en principio a la entidad territorial demandada, lo anterior sin perjuicio de la intervención de Corpocaldas en caso de verificarse que dicho espacio contiene elementos de interés ambiental como cuerpos de agua, nacimientos, arboles, entre otros.

8.- Sobre las medidas para hacer cesar la amenaza y puesta en peligro del derecho colectivo

En criterio de esta Corporación, corresponde entonces emitir órdenes para que cese la amenaza, puesta en peligro y vulneración de derechos colectivos, por lo que en tal sentido se ordenará:

-Al Municipio de Manizales:

1.- Realizar una visita técnica al barrio Nuevo Horizonte de la ciudad de Manizales, específicamente al predio identificado con la ficha catastral n°17-001-01-04-00-00-0479-0024-0-00-00-0000, antes 10404790024000, asociado al folio de matrícula n°100-37993, en la mencionada urbanización y que es objeto de la presente acción, con el fin de: **i)** verificar las condiciones técnicas del lleno y determinar las consecuencias desde el punto de vista del riesgo para la ladera ambiental urbana contigua al predio y para los habitantes del sector. **ii)** corroborar la estabilidad de la ladera urbana contigua al lleno realizado por el señor Jairo Abril. **iii)** determinar en asocio con **Corpocaldas** si en la ladera ambiental urbana contigua al predio objeto de la presente acción hay elementos de interés ambiental como cuerpos de agua, nacimientos, arboles, entre otros. **iv)** comprobar si el lleno realizado por el señor Jairo Abril en el barrio Nuevo Horizonte de la ciudad de Manizales se realizó en predios dispuestos por la Constructora Nuevo Horizonte como zonas de cesión a favor del municipio. **iv)** constatar en asocio con **Aguas de Manizales SA ESP**, el riesgo que representa el lleno realizado por el señor Jairo Abril para la alcantarilla de sección cuadrada o box culvert y la cámara de inspección en la zona.

Para lo anterior la Sala concederá un término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

2.- Adelantar las actuaciones administrativas y técnicas correspondientes para proteger la ladera ambiental urbana contigua al predio objeto de la presente acción popular. En caso de existir elementos de interés ambiental

como cuerpos de agua, nacimientos, arboles, entre otros, la intervención técnica de la ladera ambiental urbana se realizará en asocio con Corpocaldas.

Para lo anterior la Sala concederá un término de cinco (5) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

3.- Verificar si la Urbanizadora Nuevo Horizonte ha realizado o no la entrega o cesión de bienes. En caso negativo, el Municipio de Manizales deberá adelantar las actuaciones administrativas pertinentes a efectos de que la Constructora Nuevo Horizonte cumpla lo dispuesto en la Resolución n°02 del 12 de diciembre de 1991, mediante la cual se aprobó “...EL PROYECTO GENERAL DE LA URBANIZACIÓN NUEVO HORIZONTE”, por la cual se dispuso la entrega de áreas correspondientes a vías, servicios comunitarios, parques y zonas verdes de uso público.

Para lo anterior la Sala concederá un término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

4.- Realizar un estudio técnico que permita determinar las obras que debe ejecutar el señor Jairo Abril a efectos de que la intervención en el predio identificado con la ficha catastral n°17-001-01-04-00-00-0479-0024-0-00-00-0000, antes 10404790024000, asociado al folio de matrícula n°100-37993, en la urbanización Nuevo Horizonte de Manizales, no ocupe ladera ambiental urbana en el sector.

Para lo anterior la Sala concederá un término de seis (6) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia.

5.- Emitir, si aún no lo ha hecho, dentro de los términos procesales pertinentes, decisión definitiva en el proceso policivo n° 20366-2019 radicado por la parte actora en este medio control contra el señor Jairo Abril.

6.- Determinar en asocio con Corpocaldas las actividades de reforestación o compensación que sean necesarias para recuperar la ladera ambiental urbana ocupada por el señor Jairo Abril en el predio identificado con la ficha catastral n°17-001-01-04-00-00-0479-0024-0-00-00-0000, antes 10404790024000, asociado al folio de matrícula n°100-37993, en la urbanización Nuevo Horizonte de Manizales.

Para lo anterior se concede un término de cuatro (4) meses contado a partir de la notificación de la presente providencia.

Al señor Jairo Abril:

1.- Ejecutar las obras determinadas en el estudio que realice el Municipio de Manizales y que se ordena conforme al numeral cuatro anterior a efectos de

que la intervención en el predio identificado con la ficha catastral nº17-001-01-04-00-00-0479-0024-0-00-00-0000, antes 10404790024000, asociado al folio de matrícula nº100-37993, en la urbanización Nuevo Horizonte de Manizales, no ocupe ladera ambiental urbana en el sector. Para la ejecución de las obras la Sala concederá al señor Jairo Abril un término de cinco (5) meses siguientes a la finalización del término inicial de seis (6) meses concedido al Municipio de Manizales para adelantar el estudio técnico.

2.- Realizar las actividades de reforestación o compensación que determine el Municipio de Manizales en asocio con la Corporación Autónoma en la zona intervenida por él y que actualmente está ocupando ladera ambiental urbana en el predio identificado con la ficha catastral nº17-001-01-04-00-00-0479-0024-0-00-00-0000, antes 10404790024000, asociado al folio de matrícula nº100-37993, en la urbanización Nuevo Horizonte de Manizales.

Lo anterior en caso de que se determine por el Municipio de Manizales y Corpocaldas que en la ladera ambiental urbana contigua al predio objeto de la presente acción hay elementos de interés ambiental como cuerpos de agua, nacimientos, arboles, entre otros.

Para lo anterior la Sala concede al señor Jairo Abril un término de cinco (5) meses siguientes a la finalización del término de cinco meses concedido para ejecutar las obras de finalización de ocupación de ladera ambiental urbana.

3.- Despejar la cámara de inspección que tapó con el lleno realizado en el predio objeto de la presente acción popular Lo anterior, de acuerdo con los lineamientos y directrices que para tal efecto emita Aguas de Manizales SA ESP y con el propósito de que esa entidad cumpla labores de inspección y mantenimiento a la red de alcantarillado del sector.

Para lo anterior la Sala concede al señor Jairo Abril un término de cinco (5) meses siguientes a la finalización del término de cinco meses concedido para ejecutar las obras de finalización de ocupación de ladera ambiental urbana.

A la Urbanizadora Nuevo Horizonte:

Adelantar las actuaciones administrativas, notariales y registrales pertinentes a fin de entregar al Municipio de Manizales las zonas de cesión pendientes de perfeccionar con la entidad territorial en relación con la Urbanización Nuevo Horizonte del Municipio de Manizales y específicamente en el predio identificado con ficha catastral actual Nro.104000004790024000000000 y anterior 10404790024000, lote de terreno que linda con la vía pública con nomenclatura urbana calle 38B del sector del Peñon.

Para lo anterior la Sala concede a la Urbanizadora Nuevo Horizonte un término de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

Al margen de la ausencia de vulneración de derechos colectivos por parte de **Corpocaldas y Aguas de Manizales SA ESP**, este Tribunal considera que las mencionadas entidades de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales deben intervenir en el presente asunto para superar la amenaza y puesta en peligro de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

En tal sentido se ordenará:

-A Corpocaldas:

Determinar las actividades de reforestación o compensación que sean necesarias para recuperar la ladera ambiental urbana ocupada por el señor Jairo Abril en el predio identificado en el presente asunto en la urbanización Nuevo Horizonte de Manizales. Para lo anterior se concederá un término de cuatro (4) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia.

Lo anterior en caso de establecerse que en la ladera ambiental urbana contigua al predio objeto de la presente acción hay elementos de interés ambiental como cuerpos de agua, nacimientos, arboles, entre otros.

-A Aguas de Manizales SA ESP

Emitir un documento técnico que tenga como propósito establecer los lineamientos y directrices para que el señor Jairo Abril despeje la cámara de inspección cubierta con el lleno en el predio objeto de la presente acción. Para lo anterior se concede un término de cuatro (4) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia.

Las órdenes emitidas con destino al Municipio de Manizales, Aguas de Manizales SA ESP y Corpocaldas se cumplirán de manera conjunta, coordinada y atendiendo los principios de planeación y colaboración administrativa.

En mérito de lo expuesto el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

Primero. DECLÁRANSE no probadas las excepciones denominadas “*FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA POR PARTE DE CORPOCALDAS*”, propuesta por la Corporación Autónoma Regional de Caldas, Corpocaldas, “*FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA*” propuesta por Aguas de Manizales S.A. E.S.P., e “*IMPROCEDENCIA DE LA ACCION POPULAR POR EXISTENCIA DE OTROS MEDIOS JUDICIALES PARA LA SATISFACCION DE LAS PRETENSIONES*”, “*FALTA DE PRUEBA DE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE VULNERACION DE DERECHOS COLECTIVOS*”, planteadas por el Municipio de Manizales, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo. DECLÁRANSE probadas las excepciones de “*COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL EN MATERIA DE USO DE SUELO, RIESGO Y MANTENIMIENTO DE ESPACIO PÚBLICO*”, “*INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS ENDILGABLE A CORPOCALDAS*” propuestas por Corpocaldas; así como los medios de defensa denominados “*INEXISTENCIA DE VIOLACION A LOS DERECHOS COLECTIVOS POR PARTE DE AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P.*”, “*INEXISTENCIA DEL NEXO CAUSAL*” planteadas por Aguas de Manizales S.A. E.S.P. y la excepción de “*INOBSERVANCIA DE OBLIGACIONES LEGALES Y CONSTITUCIONALES POR PARTE DE UN TERCERO*” formulada por el Municipio de Manizales.

Tercero. DECLÁRASE que el señor Jairo Abril y el Municipio de Manizales amenazan el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente establecido en el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, y la urbanizadora Nuevo Horizonte vulnera el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público consagrado en el literal d) de la misma norma.

Cuarto. ORDÉNASE al Municipio de Manizales realizar una visita técnica al barrio Nuevo Horizonte de la ciudad de Manizales, específicamente al predio identificado con la ficha catastral nº17-001-01-04-00-00-0479-0024-0-00-00-0000, antes 10404790024000, asociado al folio de matrícula nº100-37993, en la mencionada urbanización y que es objeto de la presente acción, en los términos y con el propósito previsto en el numeral 8 de las consideraciones precedentes y que se denominó “*Sobre las medidas para hacer cesar la amenaza y puesta en peligro del derecho colectivo*”, así:

- 1.- Realizar una visita técnica al barrio Nuevo Horizonte de la ciudad de Manizales, específicamente al predio identificado con la ficha catastral nº17-001-01-04-00-00-0479-0024-0-00-00-0000, antes 10404790024000, asociado al folio de matrícula nº100-37993, en la

mencionada urbanización y que es objeto de la presente acción, con el fin de: **i)** verificar las condiciones técnicas del lleno y determinar las consecuencias desde el punto de vista del riesgo para la ladera ambiental urbana contigua al predio y para los habitantes del sector. **ii)** corroborar la estabilidad de la ladera urbana contigua al lleno realizado por el señor Jairo Abril. **iii)** determinar en asocio con **Corpocaldas** si en la ladera ambiental urbana contigua al predio objeto de la presente acción hay elementos de interés ambiental como cuerpos de agua, nacimientos, arboles, entre otros. **iv)** comprobar si el lleno realizado por el señor Jairo Abril en el barrio nuevo horizonte de la ciudad de Manizales se realizó en predios dispuestos por la Constructora Nuevo Horizonte como zonas de cesión a favor del municipio. **iv)** constatar en asocio con **Aguas de Manizales SA ESP**, el riesgo que representa el lleno realizado por el señor Jairo Abril para la alcantarilla de sección cuadrada o box culvert y la cámara de inspección en la zona.

Para lo anterior la Sala concede un término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

2.- Adelantar las actuaciones administrativas y técnicas correspondientes para proteger la ladera ambiental urbana contigua al predio objeto de la presente acción popular. En caso de existir elementos de interés ambiental como cuerpos de agua, nacimientos, arboles, entre otros, la intervención técnica de la ladera ambiental urbana se realizará en asocio con Corpocaldas.

Para lo anterior la Sala concede un término de cinco (5) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

3.- Verificar si la Urbanizadora Nuevo Horizonte ha realizado o no la entrega o cesión de bienes. En caso negativo, el Municipio de Manizales deberá adelantar las actuaciones administrativas pertinentes a efectos de que la Constructora Nuevo Horizonte cumpla lo dispuesto en la Resolución n°02 del 12 de diciembre de 1991, mediante la cual se aprobó “...EL PROYECTO GENERAL DE LA URBANIZACIÓN NUEVO HORIZONTE” por la cual se dispuso la entrega de áreas correspondientes a vías, servicios comunitarios, parques y zonas verdes de uso público.

Para lo anterior la Sala concede un término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

4.- Realizar un estudio técnico que permita determinar las obras que debe ejecutar el señor Jairo Abril a efectos de que la intervención en el predio identificado con la ficha catastral n°17-001-01-04-00-00-0479-

0024-0-00-00-0000, antes 10404790024000, asociado al folio de matrícula nº100-37993, en la urbanización Nuevo Horizonte de Manizales, no ocupe ladera ambiental urbana en el sector.

Para lo anterior la Sala concede un término de seis (6) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia.

5.- Emitir, si aún no lo ha hecho, dentro de los términos procesales pertinentes, decisión definitiva en el proceso policivo nº 20366-2019 radicado por la parte actora en este medio control contra el señor Jairo Abril.

6.- Determinar en asocio con Corpocaldas las actividades de reforestación o compensación que sean necesarias para recuperar la ladera ambiental urbana ocupada por el señor Jairo Abril en el predio identificado con la ficha catastral nº17-001-01-04-00-00-0479-0024-0-00-00-0000, antes 10404790024000, asociado al folio de matrícula nº100-37993, en la urbanización Nuevo Horizonte de Manizales.

Para lo anterior se concede un término de cuatro (4) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia.

Quinto. ORDÉNASE al señor **Jairo Abril**, identificado con cedula de ciudadanía número 10.236.822 en calidad de responsable de la amenaza o puesta en peligro del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente:

1.- Ejecutar las obras determinadas en el estudio que realice el Municipio de Manizales y que fue ordenado en el numeral cuatro anterior a efectos de que la intervención en el predio identificado con la ficha catastral nº17-001-01-04-00-00-0479-0024-0-00-00-0000, antes 10404790024000, asociado al folio de matrícula nº100-37993, en la urbanización Nuevo Horizonte de Manizales, no ocupe ladera ambiental urbana en el sector.

Para la ejecución de las obras la Sala concede al señor Jairo Abril un término de cinco (5) meses siguientes a la finalización del término inicial de seis (6) meses concedido al Municipio de Manizales para adelantar el estudio técnico.

2.- Realizar las actividades de reforestación o compensación que determine el Municipio de Manizales en asocio con la Corporación Autónoma en la zona intervenida por él y que actualmente está ocupando ladera ambiental urbana en el predio identificado con la ficha catastral nº17-001-01-04-00-00-0479-0024-0-00-00-0000, antes

10404790024000, asociado al folio de matrícula n°100-37993, en la urbanización Nuevo Horizonte de Manizales.

Lo anterior, en caso de que se determine por el Municipio de Manizales y Corpocaldas que en la ladera ambiental urbana contigua al predio objeto de la presente acción hay elementos de interés ambiental como cuerpos de agua, nacimientos, arboles, entre otros.

Para realizar esta actividad la Sala concede al señor Jairo Abril un término de cinco (5) meses siguientes a la finalización del término de cinco (5) meses concedido para ejecutar las obras de finalización de ocupación de ladera ambiental urbana.

3.- Despejar la cámara de inspección que tapó con el lleno realizado en el predio objeto de la presente acción popular, lo anterior, de acuerdo con los lineamientos y directrices que para tal efecto emita Aguas de Manizales SA ESP y con el propósito de que esa entidad cumpla labores de inspección y mantenimiento a la red de alcantarillado del sector.

Para lo anterior la Sala concede al señor Jairo Abril un término de cinco (5) meses siguientes a la finalización del término de cinco meses concedido para ejecutar las obras de finalización de ocupación de ladera ambiental urbana.

Sexto. ORDÉNASE a la Urbanizadora Nuevo Horizonte adelantar las actuaciones administrativas, notariales y registrales pertinentes a fin de entregar al Municipio de Manizales las zonas de cesión pendientes de perfeccionar con la entidad territorial en relación con la Urbanización Nuevo Horizonte del Municipio de Manizales y específicamente en el predio identificado con ficha catastral actual Nro.104000004790024000000000 y anterior 10404790024000 lote de terreno que linda con la vía pública con nomenclatura urbana calle 38B del sector del Peñon.

Para lo anterior la Sala concede a la Urbanizadora Nuevo Horizonte un término de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

Séptimo. ORDÉNASE a Corpocaldas determinar las actividades de reforestación o compensación que sean necesarias para recuperar la ladera ambiental urbana ocupada por el señor Jairo Abril en el predio identificado en el presente asunto en la urbanización Nuevo Horizonte de Manizales. Lo anterior en caso de establecerse que en la ladera ambiental urbana contigua al predio objeto de la presente acción hay elementos de interés ambiental como cuerpos de agua, nacimientos, arboles, entre otros.

Para lo anterior se concede un término de cuatro (4) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia.

Octavo. ORDÉNASE a Aguas de Manizales SA ESP emitir un documento técnico que tenga como propósito establecer los lineamientos y directrices para que el señor Jairo Abril despeje la cámara de inspección cubierta con el lleno en el predio objeto de la presente acción.

Para lo anterior se concede un término de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia.

Noveno. CONFÓRMASE un comité de verificación que estará integrado por el Procurador Judicial para Asuntos Administrativos que actúe ante el Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia, quien lo presidirá, convocará e informará, el actor popular, un representante del Municipio de Manizales, uno de Corpocaldas y otro de Aguas de Manizales SA ESP. El comité se reunirá e informará al Tribunal Administrativo de Caldas con destino a este expediente, una vez vencidos los términos indicados en esta providencia.

Décimo. PUBLÍQUESE la parte resolutive de esta providencia en un diario de amplia circulación nacional, a costa del Municipio de Manizales. Una vez realizada la publicación mencionada, la entidad territorial deberá allegar constancia de su realización.

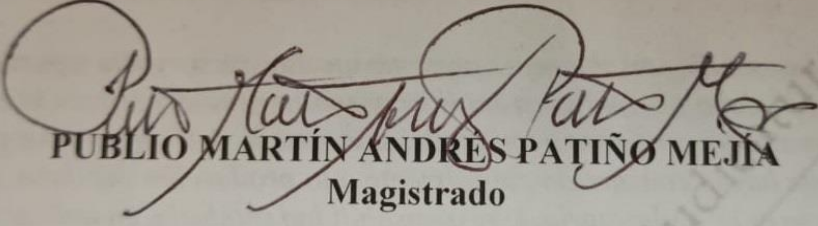
Décimo primero. EXPÍDASE copia de este fallo con destino a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

Décimo segundo. Esta sentencia es susceptible del recurso de apelación, en los términos del artículo 37 de la Ley 472 de 1998. Si no es apelada, archívense las presentes diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa informático "*Justicia Siglo XXI*"

Notifíquese y cúmplase



AUGUSTORAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
No. 160
FECHA: 13/09/2023



Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas
Secretaria

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
-Sala de Conjueces-

Manizales, doce (12) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Procede el Despacho a estudiar la legalidad del recurso de apelación instaurado por la parte demandada en contra de la sentencia n° 039 de 28 de abril de 2023, con ocasión del medio de control **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, demandante **NESTOR CARMONA MARIN** contra la **FISCALIA GENERAL DE LA NACION**.

Conforme la constancia secretarial que antecede esta providencia, ninguna de las partes manifestó su voluntad de arreglo y mucho menos, existe solicitud alguna para realizar audiencia de conciliación conforme lo ordena el numeral 2° del artículo 247 del CPACA;

“Art. 247. Modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo a las siguientes reglas:

1)., 2). Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente, citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolverse sobre la concesión del recurso, siempre y cuando las partes de común acuerdo soliciten su realización y propongan formula conciliatoria. 3)., 4)., 5)., 6)., y 7).” (subrayas del Despacho).

Así las cosas, procede el Despacho al estudio de la legalidad del recurso presentado por la parte demandada. Se emitió sentencia de 1° instancia, el 28 de abril de 2023, fue notificada a los correos de las partes, demandante y demandada, del Ministerio Público y de la Agencia Territorial para la Defensa Jurídica del Estado el 2 de mayo de 2023. El término de ejecutoria de la sentencia se cumplió el 17 de mayo de 2023 y la parte demandada allegó al correo institucional de esta Sala de Conjueces, el recurso de alzada el 10 de mayo de 2023, lo que indica que el recurso fue interpuesto dentro del término de ejecutoria de la sentencia.

Por último, el recurso de apelación estructura los argumentos que soportan su desacuerdo y concuerdan con la tesis central de la demanda y del proceso. En consecuencia; se **CONCEDE**, en el efecto suspensivo, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra de la sentencia 039 de 28 de abril de 2023, que decidió la primera instancia.

Ejecutoriada esta providencia y por Secretaria, envíese el expediente electrónico al Consejo de Estado, para que se resuelva el recurso de alzada.

Notifíquese y Cúmplase


LILIANA EUGENIA GARCIA MAYA
Conjuez.

17001333300420190010603

Nulidad y restablecimiento del derecho

Isis Tatiana Restrepo Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial

Admite recurso contra fallo primario

Auto interlocutorio n° 383

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

-Sala de Conjueces-

Manizales, doce (12) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

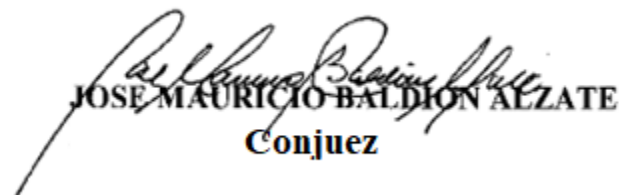
El pasado 27 de julio de 2023 se celebró sorteo de conjueces y por ese conducto me correspondió el conocimiento y tramite de este proceso, en consecuencia, **AVOCO** su conocimiento y en mi calidad de Conjuez director de este Despacho procedo a estudiar el recurso de apelación, presentado por la parte demandada en contra de la sentencia de 1° instancia emitida el 19 de mayo de 2021 y su complemento el 24 de mayo de 2021, por el Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales, accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda.

A la luz del artículo 203 del CPACA en concordancia con los artículos 192 inciso 1° y 247 Ibidem, modificado por el artículo 67 n° 5 de la Ley 2080 de 2021. Así las cosas, la sentencia principal y complementaria recurrida fue notificada a las partes intervinientes (Demandante, Demandado, Agente del Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Juridica del Estado), el 20 y 25 de mayo de 2021, los 10 días de la ejecutoria del fallo se cumplieron el 10 de junio de 2021. Fue allegado el recurso contra el fallo primario por la parte demandada el 2 de junio de 2021. El recurso se encuentra dentro del término de 10 días, otorgado por el numeral 1° del artículo 247 de la Ley 2080 de 2021.

En consecuencia, se **ADMITE** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada *Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial* contra las *Sentencias principal de 19 de mayo de 2021 y su complementaria de 24 de mayo de 2021* y emitida por el *Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales*, dentro de este medio de control *nulidad y restablecimiento del derecho*, demandante *Isis Tatiana Restrepo*.

Notifíquese esta providencia a través de mensaje de datos a los correos electrónicos conocidos en autos y al *Procurador 28 Judicial II Administrativo de Manizales*. Ejecutoriado este auto, por *Secretaría* pásese a *Despacho* para proferir la Sentencia de 2° Instancia.

Notifíquese y cúmplase


JOSE MAURICIO BALDION ALZATE
Conjuez

17001333900620180044803

Nulidad y restablecimiento del derecho

Maria Jovita Herrera Agudelo Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial

Admite recurso contra fallo primario

Auto interlocutorio n° 383

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

-Sala de Conjueces-

Manizales, doce (12) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

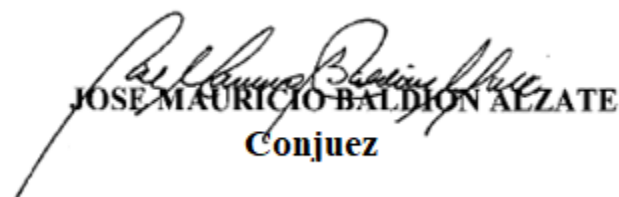
El pasado 30 de junio de 2023 se celebró sorteo de conjueces y por ese conducto me correspondió el conocimiento y tramite de este proceso, en consecuencia, **AVOCO** su conocimiento y en mi calidad de Conjuez director de este Despacho procedo a estudiar el recurso de apelación, presentado por las partes demandada y demandante en contra de la sentencia de 1° instancia emitida el 12 de octubre de 2021, por el Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales, accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda.

A la luz del artículo 203 del CPACA en concordancia con los artículos 192 inciso 1° y 247 Ibidem, modificado por el artículo 67 n° 5 de la Ley 2080 de 2021. Así las cosas, la sentencia recurrida fue notificada a las partes intervinientes (Demandante, Demandado, Agente del Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado), el 13 de octubre de 2021, los 10 días de la ejecutoria del fallo se cumplieron el 29 de octubre de 2021. Fueron allegados los recursos contra el fallo primario, la parte demandada el 20 de octubre de 2021 y la parte demandante el 13 de octubre de 2021. Los recursos se encuentran dentro del término de 10 días, otorgado por el numeral 1° del artículo 247 de la Ley 2080 de 2021.

En consecuencia, se **ADMITEN** los recursos de apelación interpuestos por la parte demandada *Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial* y demandante *Maria Jovita Herrera Agudelo* contra la *Sentencia de 12 de octubre de 2021* y emitida por el *Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales*, dentro de este medio de control *nulidad y restablecimiento del derecho*.

Notifíquese esta providencia a través de mensaje de datos a los correos electrónicos conocidos en autos y al *Procurador 28 Judicial II Administrativo de Manizales*. Ejecutoriado este auto, por *Secretaría* pásese a *Despacho* para proferir la Sentencia de 2° Instancia.

Notifíquese y cúmplase


JOSE MAURICIO BALDION ALZATE
Conjuez

17001333900620190035503

Nulidad y restablecimiento del derecho

Carlos Cesar Rodriguez González Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial

Admite recurso contra fallo primario

Auto interlocutorio n° 382

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

-Sala de Conjueces-

Manizales, doce (12) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

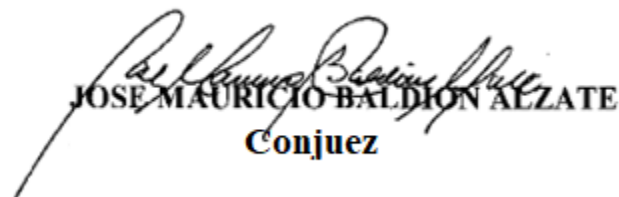
El pasado 10 de mayo de 2023 se celebró sorteo de conjueces y por ese conducto me correspondió el conocimiento y tramite de este proceso, en consecuencia, **AVOCO** su conocimiento y en mi calidad de Conjuez director de este Despacho procedo a estudiar el recurso de apelación, presentado por las partes demandada y demandante en contra de la sentencia de 1° instancia emitida el 25 de octubre de 2021, por el Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales, accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda.

A la luz del artículo 203 del CPACA en concordancia con los artículos 192 inciso 1° y 247 Ibidem, modificado por el artículo 67 n° 5 de la Ley 2080 de 2021. Así las cosas, la sentencia recurrida fue notificada a las partes intervinientes (Demandante, Demandado, Agente del Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado), el 26 de octubre de 2021, los 10 días de la ejecutoria del fallo se cumplieron el 11 de noviembre de 2021. Fueron allegados los recursos contra el fallo primario, la parte demandada el 2 de noviembre de 2021 y la parte demandante el 5 de noviembre de 2021. Los recursos se encuentran dentro del término de 10 días, otorgado por el numeral 1° del artículo 247 de la Ley 2080 de 2021.

En consecuencia, se **ADMITEN** los recursos de apelación interpuestos por la parte demandada *Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial* y demandante *Carlos Cesar Rodriguez González* contra la *Sentencia de 25 de julio de 2019* y emitida por el *Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales*, dentro de este medio de control *nulidad y restablecimiento del derecho*.

Notifíquese esta providencia a través de mensaje de datos a los correos electrónicos conocidos en autos y al *Procurador 29 Judicial II Administrativo de Manizales*. Ejecutoriado este auto, por *Secretaría* pásese a *Despacho* para proferir la Sentencia de 2° Instancia.

Notifíquese y cúmplase


JOSE MAURICIO BALDION ALZATE
Conjuez

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL
HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
DESPACHO SEXTO

A.S. 168

Asunto: Auto pone en conocimiento
Medio de control: Reparación Directa
Radicación: 17001-23-33-000-2019-00542-00
Demandante: Martha Lucero Soto Montoya y otros
Demandados: Nación Ministerio de Justicia – Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario Inpec
Vinculado: Consorcio Fondo de Atención en Salud para la Población Privada de la Libertad PPL 2017 (integrado por sociedades Fiduprevisora y Fiduagraria) y la Fiduciaria Central S.A (administradora del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad)

Manizales, septiembre Doce (12) de dos mil veintitrés (2023).

Antes de resolver sobre las excepciones previas o mixtas propuestas, se hace necesario aclarar sobre el procedimiento efectuado dentro del presente proceso, en el sentido de explicar que las fiducias Fiduprevisora, Fiduagraria y Fiduciaria Central S.A, han actuado o actúan como administradoras del Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad, conforme a las competencias legales.

En este sentido, se efectúan las siguientes apreciaciones jurídicas, respecto a la naturaleza jurídica y competencias de dicho Fondo. Así como de las fiducias en calidad de administradoras del mismo.

El artículo 105 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 66 de la Ley 1709 de 2014, determinó el diseño de atención en salud de las personas privadas de la libertad, bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec). A su vez, sobre la adecuación de la infraestructura de las Unidades de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias.

A su vez, en el párrafo primero de la disposición señaló sobre la creación del Fondo Nacional de Salud y el manejo de los recursos a cargo de entidades fiduciarias, así:

“PARÁGRAFO 1. Créase el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, el cual estará constituido por recursos del Presupuesto General de la Nación. Los recursos del Fondo serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del

90% del capital. Para tal efecto, la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios suscribirá el correspondiente contrato de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento del presente artículo y fijará la comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen.”

Por su parte, en el párrafo 2 de la citada disposición señaló como responsabilidad del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, lo siguiente:

PARÁGRAFO 2. *El Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, se encargará de contratar la prestación de los servicios de salud de todas las personas privadas de la libertad, de conformidad con el modelo de atención que se diseñe en virtud del presente artículo.*

El Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad tendrá los siguientes objetivos:

- 1. Administrar de forma eficiente y diligente los recursos que provengan del Presupuesto General de la Nación para cubrir con los costos del modelo de atención en salud para las personas privadas de la libertad.*
- 2. Garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales, que contratará con entidades de acuerdo con instrucciones que imparta el Consejo Directivo del Fondo.*
- 3. Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de la prestación del servicio de salud y garantizar un estricto control del uso de los recursos.*
- 4. Velar porque todas las entidades deudoras del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones.*

Seguidamente el párrafo 2 de la norma, establece en el contrato de fiducia mercantil la existencia de un Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, integrado por diferentes carteras ministeriales, el director de la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y el Gerente de la entidad fiduciaria con la cual se contrate, con voz, pero sin voto.

Visto lo anterior, se observa que el Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad se creó como una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica, que tiene bajo su responsabilidad, la contratación de la prestación de los servicios de salud conforme al sistema creado por ley para dicha población. A su vez, que los recursos de dicho fondo serán manejados por entidades fiduciarias estatales a través del contrato de fiducia mercantil.

Por su parte el Código de Comercio en el artículo 1234, establece como deberes indelegables del fiduciario entre otros los siguientes:

“ARTÍCULO 1234. OTROS DEBERES INDELEGABLES DEL FIDUCIARIO. Son deberes indelegables del fiduciario, además de los previstos en el acto constitutivo, los siguientes:

(...)

4) llevar la personería para la protección y defensa de los bienes fideicomitidos contra actos de terceros, del beneficiario y aún del mismo constituyente;

Sobre el particular, es preciso traer a colación la postura del Consejo de Estado, frente a la legitimación en la causa, y participación judicial de los fondos especiales sin personería jurídica, como las fiduciarias que manejan la administración de éstos. En un caso similar respecto a los procesos que se adelantan en contra de la Nación Fondo De Prestaciones Sociales del Magisterio¹, conforme a lo siguiente:

“El señor Ministro de Educación Nacional, doctor Francisco José Lloreda Mera, formula a la Sala la siguiente consulta:

¿ A quién le corresponde asumir la representación judicial o extrajudicial del Fondo, en todos los litigios que se susciten con ocasión del cumplimiento de las funciones y de los fines a los cuales deben aplicarse por mandato legal los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio: A la Fiduciaria la Previsora S.A., al Ministerio de Educación Nacional, a las dos entidades, o a otra entidad ?

1. CONSIDERACIONES

... Los fondos especiales y los sin personería jurídica se administran en la forma que establezca la disposición legal que los crea. Dichos fondos, de manera general, no son un patrimonio autónomo del organismo o entidad pública al cual están adscritos, por cuanto son una cuenta de aquel o aquella instituida para cumplir el objetivo específico al cual se destinan los recursos que ingresen al fondo respectivo; en forma excepcional pueden llegar a constituir patrimonios autónomos.

1.2 Fondos y patrimonios autónomos. Si la ley prevé la constitución de patrimonios autónomos, para administrar y ejecutar los recursos públicos del fondo sin personería jurídica, esto implicará la celebración de un contrato de fiducia mercantil, el cual difiere del contrato de fiducia pública, por cuanto en este último, entre otras características especiales, no se constituye un patrimonio autónomo, según lo dispone el inciso octavo del numeral 5° del artículo 32 de la ley 80 de 1993 y ha tenido ocasión de expresarlo la Sala en varias oportunidades, entre ellas en el concepto radicado bajo el número 1074 del 4 de marzo de 1998.

Ahora bien, si una ley crea un fondo sin personería jurídica y dispone que la administración de todos o parte de sus recursos podrá o deberá hacerse a través de la constitución de una fiducia mercantil, la misma ley puede establecer el régimen legal de los actos y contratos que se celebren en relación con dicho patrimonio autónomo, así como el de los actos que

¹ Consejo de Estado el concepto 1423 del 23 de mayo de 2002 con ponencia del Honorable Consejero Doctor CESAR HOYOS SALAZAR

expidan o contratos que celebren las entidades fiduciarias que administren dichos patrimonios autónomos; si no lo dispone, resultará necesario recurrir al ordenamiento jurídico vigente para establecerlo.

...

El artículo 1234 del código citado estatuye que "son deberes indelegables del fiduciario, además de los previstos en el acto constitutivo, los siguientes : ... 4 Llevar la personería para la protección y defensa de los bienes fideicomitidos contra actos de terceros, del beneficiario y aún del mismo constituyente".

De la norma antedicha se desprende, como lo afirma el profesor Gilberto Peña Castrillón, que "los fideicomisos mercantiles tienen capacidad procesal o legitimación para intervenir procesalmente, bien como demandantes, demandados o terceros porque la ley así lo determina expresamente y, en todo caso, porque resultaría un contrasentido que las normas sustanciales le impusieran al fiduciario unos deberes que solo pueden ejercitarse procesalmente - oponerse a medidas de ejecución y cautelares, por ejemplo -, y simultáneamente se pusiera en duda su legitimación procesal para los fines de aquellos "derechos reconocidos por la ley sustancial".

Agrega el autor citado: "La fiducia mercantil tendrá que asumir la posición de demandante cuando deba tomar la iniciativa procesal para "defender los bienes fideicomitidos contra los actos de terceros, del beneficiario y aún del mismo constituyente" (artículo 1.234, ordinal 4º del C. de Co.), o cuando deba perseguir los bienes fideicomitidos frente a cualquier tenedor, por ocupaciones de hecho o cualquier acto de despojo, por ejemplo.

La fiducia mercantil (nuevamente, el patrimonio autónomo) ocupará la posición de demandado cuando un tercero que hubiere otorgado un crédito para sus fines ejercite la pretensión ejecutiva singular, hipotecaria, prendaria o mixta o cuando un tercero pretenda la reparación de un daño causado con ocasión de la ejecución de los fines fiduciarios, por ejemplo.

La fiducia mercantil estará en la posición de tercero interviniente, desde el punto de vista procesal, cuando deba oponerse a medidas preventivas o de ejecución (artículo 1.235, ibídem), cuando sea llamado en garantía (artículo 57 del C. de P.C.), o cuando el juez tome la iniciativa para tramitar un llamamiento exofficio (artículo 58, ibídem), por ejemplo".

1.3 El caso del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio.

La ley 91 de 1989, en su artículo 3º, creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital.

El artículo 5º de la ley citada fijó los objetivos del Fondo, siendo los principales : a) Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado; b) garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales. Estos últimos deberá contratarlos de acuerdo con las instrucciones impartidas por el Consejo Directivo; c) Velar para que la Nación cumpla en forma oportuna con los aportes que le corresponden e igualmente transfiera los descuentos de los docentes; d) Velar para que todas las entidades deudoras del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones.

El artículo 9º de la ley estableció como obligación del Fondo el pago de las prestaciones sociales, pero el reconocimiento de éstas queda a cargo de las entidades territoriales competentes, en virtud de la delegación que la Nación, a través del Ministerio de Educación Nacional, les haga de dicha función.

La anterior disposición se complementa con lo que prescribe el artículo 180 de la ley 115 de 1994, en cuanto señala que serán reconocidas por intermedio del Representante del Ministerio de Educación Nacional ante la entidad territorial a la que se encuentre vinculado el docente. Y agrega. "El acto administrativo de reconocimiento se hará mediante resolución que llevará, además, la firma del Coordinador Regional de prestaciones sociales".

De otra parte, cabe anotar que el Fondo no debe pagar algunas prestaciones, toda vez que el párrafo 2° del artículo 15 dispuso que continuaban a cargo de la Nación como entidad nominadora, a favor del personal nacional o nacionalizado, vinculado antes o con posterioridad al 31 de diciembre de 1989, las siguientes: las primas de navidad, de servicios y de alimentación, el subsidio familiar, el auxilio de transporte y las vacaciones.

En el contrato celebrado entre la Nación-Ministerio de Educación Nacional con la Fiduciaria La Previsora S.A., que consta en escritura pública 0083 de 21 de junio de 1990 de la Notaría 44 de Bogotá, D.C. constan las obligaciones que adquiere la Fiduciaria y por ende, en cuanto el cumplimiento de las mismas implique actos de representación del patrimonio autónomo, debe entenderse que esa representación corresponde a la Fiduciaria la Previsora S.A.

Por último, cabe observar que en los casos en que se discutan cuestiones relacionadas con el reconocimiento del derecho, o conexo o derivado de éste, la representación la tendrá el Ministerio de Educación Nacional; y en relación con el pago de derechos ya reconocidos la representación la tendrá la Fiduciaria La Previsora S.A.

Con fundamento en las consideraciones expuestas,

2. LA SALA RESPONDE :

En los litigios originados en actos administrativos de reconocimiento de prestaciones sociales del Magisterio, que profiera el Representante del Ministerio de Educación Nacional ante la entidad territorial a la que se encuentre vinculado el docente, la representación judicial le corresponde al Ministerio de Educación Nacional.

A la Fiduciaria La Previsora S.A. le corresponde ejercer la representación extrajudicial y judicial en los asuntos concernientes al cumplimiento de sus deberes indelegables, tanto los estipulados en el acto constitutivo del fideicomiso como los previstos en el artículo 1234 y demás disposiciones legales pertinentes de la ley mercantil."

Por consiguiente, de conformidad con los preceptos normativos y jurisprudenciales expuestos, se colige que la vinculación como litisconsorcio necesario se efectuó al Consorcio Fondo de Atención en Salud para la población privada de la libertad; conforme a sus competencias, el cual debe estar administrado por una fiducia quien ejerce representación en los actos y funciones establecidos por ley frente a la administración de aquél.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión,

RESUELVE

Primero. Poner en conocimiento y aclarar las actuaciones adelantadas dentro del presente proceso de Reparación Directa instaurado por **Martha Lucero Soto Montoya y otros** en contra de Nación Ministerio de Justicia – Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario Inpec y vinculado el Consorcio Fondo de Atención en Salud para la Población Privada de la Libertad.

Segundo: Ejecutoriada esta providencia, continúese con el trámite procesal.

Notifíquese y cúmplase



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

Magistrado

<p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS</p> <p><u>NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO</u></p> <p>No.</p> <p>FECHA: 13/09/2023</p> <p>Secretario</p>
--