

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA TERCERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Sentencia No. 310

Manizales, dos (2) de octubre de dos mil veinte (2020).

Radicado: 17-001-33-33-002-2018-00258-02  
Naturaleza: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandante: Elio Fabio Castaño Salazar  
Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - Casur

**I. ASUNTO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandada, contra la sentencia que accedió a las súplicas del demandante.

**II. ANTECEDENTES.**

**1. La Demanda**

**1.1. Pretensiones**

Solicitó que se declare la nulidad del Oficio No. GRACT-SUPRE 01819 del 28 de abril de 2005; Oficio No. E-00003-2017-26887-CASUR id: 284967 del 28 de noviembre de 2017 y E-00003-201727612 CASUR Id: 287191 del 6 de diciembre de 2017 y oficio No. 9804 GAG SDP del 16 de mayo de 2016, proferidos por Casur, mediante el cual le fue negado el reconocimiento, reliquidación y pago de la asignación de retiro con la totalidad del porcentaje de la prima de actividad y antigüedad. Y que se declare la nulidad parcial de la Resolución 05229 del 22 de septiembre de 2004 proferida por Casur, mediante el cual se reconoció y ordenó el pago de la asignación mensual de retiro.

A título del restablecimiento del derecho, se condene a Casur a reconocer, reliquidar, reincorporar, actualizar y pagar en la asignación mensual de retiro, el 74% del porcentaje establecido en el artículo 24, numeral 24.2 para las partidas básicas de prima de actividad y prima de antigüedad enlistada en el artículo 23, numeral 23.1, sub numerales 23.1.2 y 23.1.3 del Decreto 2070 del 25 de julio de 2003.

Además, se condene a Casur a pagar las diferencias que resulten entre lo pagado y lo que ha debido pagarse; que en la sentencia se establezca la prescripción de los derechos que se reconozcan al demandante, tal y como establece el artículo 43 del Decreto 2070 del 2003 y se condene a pagar intereses moratorios a partir de la ejecución de la sentencia, así como al pago de costas y agencias en derecho.

**1.2. Fundamento factico**

Indicó que ingresó a laborar en la Policía Nacional desde el 8 de agosto de 1983 en calidad de agente, cuya fecha de retiro data del 12 de abril de 2004, siendo la última unidad donde laboró el Departamento de Policía de Caldas “DECAL”.

Que mediante Resolución 05229 del 22 de septiembre de 2004, Casur reconoció la asignación mensual de retiro o pensión conforme los Decretos 1213 de 1990 y 1791 de 2000 en una cuantía del 74% de la asignación básica, **20% de la prima de actividad y 21% de la prima de antigüedad.**

Que el 1 de diciembre de 2017 solicitó el reajuste de la asignación mensual de retiro de acuerdo con su grado, con el total de porcentajes establecidos en los artículos 23 y 24 del Decreto 2070 de 2003, solicitud que fue negada a través del Oficio No. E-0003-201727612-CASUR id: 287191 del 6 de diciembre de 2017, acto administrativo en el cual le informaron que la solicitud ya había sido resuelta mediante Oficio No. GRACT-SUPRE 01819 del 28 de abril de 2005 y Oficio No. E-00003-2017-26887-CASUR id: 284967 del 28 de noviembre de 2017.

### **1.3. Normas vulneradas y concepto de violación**

Invocó como vulnerados los artículos 2, 4, 58, 83 y 241 de la Constitución Política; Ley 270 de 1996 y Artículos 23 y 24 del Decreto 2070 de 2003, comoquiera que la asignación mensual de retiro, se debía liquidar con respecto a las partidas de prima de actividad y prima de antigüedad, conforme al porcentaje del tiempo laborado en la institución policial; por ende señaló que es deber de la entidad demandada acatar dichos mandatos legales y al no hacerlo incurre en violación directa por falta de aplicación.

## **2. Contestación de la demanda**

Casur se opuso a las pretensiones de la parte demandante, aceptó como ciertos unos hechos, en especial el referente a que mediante Resolución 05229 del 22 de septiembre de 2004 se reconoció y está pagando la asignación mensual de retiro en cuantía equivalente al 74% del sueldo básico.

Propuso las excepciones de: *“cobro de lo no debido”* por cuanto se reconoció la asignación de retiro con el 74% respecto del salario básico en actividad, para el grado y partidas legalmente computables; e *“inexistencia del derecho – falta de fundamento jurídico de las pretensiones”* como quiera que los porcentajes de los rubros que le fueran liquidados, se realizaron en acatamiento al ordenamiento jurídico vigente para esa data y lo contenido en el acto administrativo se fundamenta en el Decreto 1213 de 1990.

## **3. LA SENTENCIA APELADA**

El Juzgado Primero Administrativo de Manizales, dictó sentencia en la que declaró parcialmente probada de oficio la excepción de prescripción, accedió a las pretensiones del demandante, declaró la nulidad de los actos demandados y ordenó a Casur reliquidar la asignación de retiro teniendo en cuenta el 74% de las primas de antigüedad y actividad, con efectos fiscales a partir del 28 de noviembre de 2014 y 1 de diciembre de 2014 por prescripción.

Para fundamentar la decisión, luego del recuento normativo concluyó que el accionante tenía derecho a que se reliquide su asignación de retiro, con el porcentaje

de la prima de actividad y de antigüedad señalada en el artículo 23 y 24 del Decreto 2070 de 2003 que se encontraba vigente para el momento del retiro del servicio activo de la Policía Nacional; y que del análisis de las partidas liquidadas por la demandada al momento del reconocimiento de la asignación de retiro se corrobora que dichos porcentajes no obedecieron a la norma que regía la situación pensional del demandante.

#### 4. LA APELACIÓN

**Casur** solicitó revocar la decisión, argumentado que la asignación de retiro fue liquidada correctamente conforme al certificado expedido por la Policía nacional en su hoja de servicios y lo establecido en el artículo 33 de Decreto 1213 de 1990.

Aseguró que los artículos 23 y 24 del Decreto 2070 de 2003, hace referencia a partidas computables y que no que cada una de las primas se debe elevar al 74% tal y como lo considera el demandante, resultando –a su juicio, que de aumentar en dicho porcentaje, resultaría una suma superior por concepto de asignación de retiro a la que fue devengada en actividad, lo cual resulta inconcebible.

Por lo anterior, solicitó que sean negadas las pretensiones de la parte actora, por cuanto no es posible aumentar en un 74% las primas de antigüedad y actividad, lo que a todas luces dista de lo plasmado en el marco normativo aplicable.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Problemas jurídicos

Se contrae a establecer si *¿el demandante en calidad de agente retirado de la Policía Nacional, tiene derecho el reajuste de la asignación de retiro, con base en el porcentaje de las primas de actividad y antigüedad, establecido en los artículos 23 y 24 Decreto 2070 de 2003?*

#### 3. Tesis del Tribunal

El accionante en calidad de agente retirado de la Policía Nacional, le asiste el derecho a que su asignación de retiro sea liquidada con base en el porcentaje de las primas de actividad y antigüedad, establecido en los artículos 23 y 24 Decreto 2070 de 2003, por cuanto su retiro del servicio se produjo el 12 de abril de 2004, es decir dentro de la vigencia del mencionado Decreto (del 25 de julio de 2003 al 6 de mayo de 2004). Por las razones que a continuación se exponen:

##### 3.1. Lo probado en el proceso

- De conformidad con la Hoja de servicios 10254767 del 28 de julio de 2004, emitido por la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional, la última unidad en la que el demandante prestó sus servicios policiales fue en el Departamento de Policía Caldas “DECAL”. La fecha de ingreso a la Policía Nacional fue el 8 de agosto de 1983 y el retiro del servicio activo se produjo el **12 de abril de 2004**. El retiro fue por “*solicitud propia*” (Fl. 8 C1)

- El demandante en servicio activo devengó (entre otros rubros) según la hoja de servicios y la certificación laboral expedida por Casur lo siguiente: Sueldo básico en cuantía de \$539.013; **prima de actividad** en un porcentaje del 50% en cuantía de

\$269.506; y la **prima de antigüedad** en un porcentaje del 21% en cuantía de \$113.182,73. (Fl.8 C1)

- Mediante Resolución 05229 de 2004, Casur reconoció y ordenó el pago de la asignación de retiro al demandante, desde el 12 de julio de 2004. (Fls. 8-9 C1) Para su liquidación tuvo en cuenta, el 20% de la prima de actividad y 21% de prima de antigüedad, entre otros. (fl. 15 c1)
- La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, mediante Oficio No. GRACT-SUPRE 01819 del 28 de abril de 2005, negó al señor Elio Fabio Castaño Salazar el reajuste de su asignación de retiro (fl. 14 C1).
- La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, mediante Oficio No. E-00003-2017-26887-CASUR id: 284967 del 28 de noviembre de 2017, negó al señor Elio Fabio Castaño Salazar el reajuste de su asignación de retiro (fl. 13 C1).
- El 1 de diciembre de 2017, el demandante solicitó el reconocimiento, reliquidación, reincorporación, actualización y pago de la asignación mensual de retiro, con base en el porcentaje señalado en el Decreto 2070 de 2003. (Fl. 10-11 C1)
- A través de Oficio No. E-0003-201727612-CASUR id: 287191 del 6 de diciembre de 2017, (Fl. 15 C1), Casur negó la petición de reajuste de la asignación mensual de retiro.

### **3.2. Fundamento jurídico - Asignación de retiro**

Por disposición de la Constitución Política en los términos de los artículos 48 y 53, dicha asignación constituye una prestación para los miembros de la Fuerza Pública, en cumplimiento de la actividad militar y policial; de ahí, el establecimiento de una normativa legal diferente a la que se ha configurado respecto de los demás servidores públicos, como su exclusión de la aplicación del sistema integral de seguridad social contenido en la Ley 100 de 1993 y en la Ley 797 de 2003.

El Gobierno Nacional en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 66 de 1989, expidió el **Decreto 1213 de 1990**<sup>1</sup>, en el cual se señala que para la asignación de retiro de los Agentes de la Policía Nacional se tendrá en cuenta el sueldo básico, la prima de actividad, la prima de antigüedad, una duodécima (1/12) parte de la prima de navidad, y el Subsidio familiar sin que el total por este concepto sobrepase el cuarenta y siete por ciento (47%) del respectivo sueldo básico.

El artículo 104 ibidem, reconoció para los agentes de la Policía Nacional, por retiro del servicio activo, después de quince (15) años, por disposición de la Dirección General, o por sobrepasar la edad máxima correspondiente a su categoría, o por mala conducta comprobada, o por disminución de la capacidad sicofísica, o por inasistencia al servicio y los que se retiren a solicitud propia después de los veinte (20) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a un cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas de que trata el artículo 100 de este Estatuto, por los quince (15) primeros años de servicio y un cuatro por ciento (4%) más por cada año que exceda de los quince (15) sin que el total sobrepase del ochenta y cinco por ciento (85%) de los haberes de actividad.

---

<sup>1</sup> “Por el cual se reforma el estatuto del personal de Agentes de la Policía Nacional”

Los artículos 30 y 101 del citado Decreto, previeron el reconocimiento y el cómputo de la **prima de actividad** para los agentes **retirados** de la Policía Nacional para efectos de la asignación de retiro y demás prestaciones, conforme al tiempo de servicios; para agentes con menos de veinte (20) años de servicio, el quince por ciento (15%) del sueldo básico; para agentes entre veinte (20) y veinticinco (25) años de servicio, el veinte por ciento (20%) del sueldo básico y para agentes con más de veinticinco (25) años de servicio, el veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico.

Por su parte, el artículo 33 de la norma en mención, estipuló a favor de los agentes de la Policía Nacional, a partir de la fecha en que cumplan diez (10) años de servicio, una **prima mensual de antigüedad** que se liquidará sobre el sueldo básico, así: a los diez (10) años, el diez por ciento (10%) y por cada año que exceda de los diez (10), el uno por ciento (1%) más.

El Gobierno Nacional en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 797 de 2003, expidió el **Decreto Ley 2070 del 25 de julio de 2003**<sup>2</sup>, en el cual se señala que los Oficiales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales, Personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, alumnos de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y a los Soldados de las Fuerzas Militares, tienen derecho a una asignación de retiro o a una pensión de invalidez, o a su sustitución, o a una pensión de sobrevivencia, y conservarán todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos, conforme a normas anteriores.

Los artículos 23 y 24 de la citada disposición, señalaron las partidas computables y montos para liquidar la asignación de retiro, así:

*“ARTÍCULO 23. PARTIDAS COMPUTABLES. La asignación de retiro, la pensión de invalidez, y la pensión de sobrevivencia a las que se refiere el presente decreto del personal de la Policía Nacional, se liquidarán según corresponda en cada caso, sobre las siguientes partidas así:*

*23.1 Oficiales, Suboficiales y Agentes*

*23.1.1 Sueldo básico.*

*23.1.2 Prima de actividad.*

*23.1.3 Prima de antigüedad. (...)*

*ARTÍCULO 24. ASIGNACIÓN DE RETIRO PARA EL PERSONAL DE OFICIALES, SUBOFICIALES Y AGENTES DE LA POLICÍA NACIONAL EN ACTIVIDAD. Los Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional en servicio activo que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, sean retirados después de dieciocho (18) años de servicio, por llamamiento a calificar servicios, por disminución de la capacidad psicofísica, o por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional según corresponda, y **los que se retiren** o sean retirados o sean separados en forma absoluta con más de veinte (20) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro, así:*

*24.1 El sesenta y dos por ciento (62%) del monto de las partidas computables a que se refiere el artículo 23 del presente decreto, por los primeros dieciocho (18) años de servicio.*

---

<sup>2</sup> “Por medio del cual se reforma el régimen pensional propio de las Fuerzas Militares”

24.2 El porcentaje indicado en el numeral anterior, se adicionará en un cuatro por ciento (4%) por cada año que exceda de los dieciocho (18) hasta los veinticuatro (24) años, sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%).

24.3 A su vez, el ochenta y cinco por ciento (85%) de que trata el numeral anterior se adicionará en un dos por ciento (2%) por cada año, sin que el total sobrepase el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables”.

**Parágrafo 1º.** Los Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional que hubieren ingresado al escalafón antes del 29 de julio de 1988, que sean retirados por llamamiento a calificar servicios, por disminución de la capacidad psicofísica, o por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional, según corresponda, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro, así:

El cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas computables a que se refiere el artículo 23 del presente decreto, por los quince (15) primeros años de servicio, y un cuatro por ciento (4%) más por cada año que exceda de los quince (15) hasta los veinte (20) años, sin sobrepasar el setenta por ciento (70%). A partir de los veinte (20) años de servicio la asignación de retiro se adicionará en un cuatro por ciento (4%) por cada año que exceda de los veinte (20) primeros hasta los veinticuatro (24) años, sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%).

A su vez, el ochenta y cinco por ciento (85%) de que trata el inciso anterior se incrementará en un dos por ciento (2%) por cada año adicional a los primeros veinticuatro (24) años, sin que el total sobrepase el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables...” (Se resalta)

La Corte Constitucional en sentencia C-432 del 6 de mayo del 2004<sup>3</sup> declaró inexecutable el citado Decreto Ley 2070 de 2003 toda vez que, la materia regulada era de reserva de leyes marco, motivo por el cual no era posible la expedición de regímenes pensionales por decretos con fuerza de ley. Sobre los efectos de las sentencias de inexecutable la Alta Corporación Constitucional<sup>4</sup> precisó:

*“(...) Salvo excepciones expresas señaladas por la misma Corte, en principio los fallos de inconstitucionalidad tienen efectos pro-futuro y respetan la presunción de legalidad de los actos cumplidos al amparo de la norma declarada inexecutable. El entendimiento cabal de los efectos pro-futuro del fallo de inconstitucionalidad implica el estudio de tales efectos frente a situaciones jurídicas en curso.*

*(...)*

*El fallo de inexecutable es inocuo frente a situaciones jurídicas plenamente consolidadas dentro de su vigencia. Admitir la posición contraria sería avalar la retroactividad de la sentencia, es decir su aptitud para desconocer derechos adquiridos. Pero frente a aquellas situaciones no consolidadas o situaciones jurídicas en curso, cabría sostener dos posiciones irreconciliables, pero igualmente respaldadas en principios jurídicos válidos. (...)*”

<sup>3</sup> Corte Constitucional sentencia C-432 del 6 de mayo de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil

<sup>4</sup> Constitucional Sentencia T-401 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa Corte

Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia del 4 de septiembre de 2017<sup>5</sup>, en cuanto a la aplicación del Decreto 2070 de 2003, precisó:

*“(…) Las anteriores normas claramente hacen una diferenciación entre aquellos agentes de la policía que se retiraron o fueron llamados a calificar servicios antes y durante la entrada en vigencia del Decreto 2070 de 2003, el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional a partir del 6 de mayo de 2004, volviéndose a dar aplicación a lo reglamentado en vigencia del Decreto 1213 de 1990.*

*De otra parte, con la expedición de la Resolución número 03057 del 23 de junio de 2004, se reconoció la asignación de retiro al demandante a partir del 17 de mayo; sin embargo esta última fecha no significa que se puede desconocer la norma aplicable al caso concreto, pues como ya se expuso, el derecho surge desde el momento en que se produce el retiro, en este caso, el llamamiento a calificar servicios al funcionario público, pues en adelante se surten son trámites administrativos tendientes a emitir un acto administrativo de reconocimiento de pensión.*

De los preceptos jurisprudenciales citados se colige que el Decreto 2070 de 2003, tuvo vigencia desde el 25 de julio de 2003, y hasta su inexecutableidad, esto con la sentencia C-432 del 6 de mayo del 2004, por lo anterior, dicho precepto debe aplicarse para los agentes retirados que consolidaron su derecho durante dicho lapso, y por tanto a ellos, para efectos de la liquidación de la asignación de retiro, no se aplica el Decreto 1213 de 1990.

### **3.2. Análisis caso concreto**

De los supuestos fácticos aludidos, así como del marco normativo abordado se colige que, al accionante le asiste el derecho a que su asignación de retiro sea liquidada conforme al Decreto 2070 de 2003, por cuanto su retiro del servicio se produjo el 12 de abril de 2004, es decir dentro de la vigencia del mencionado Decreto (del 25 de julio de 2003 al 6 de mayo de 2004) y por lo tanto, para tal efecto no le era aplicable lo dispuesto en el Decreto 1213 de 1990.

El referido Decreto 2070 de 2003 establece en forma expresa que la prima de actividad y antigüedad constituyen partidas computables que conforman parte de la asignación de retiro, y además, el porcentaje de ellas que deben ser incluidas dentro de ella; al respecto, el Consejo de Estado<sup>6</sup> en sentencia antes citada, precisó:

*“Por lo tanto, en el caso sub judice, la norma aplicable es el Decreto 2070 de 2003, artículos 23, 24 y siguientes **el que se debe tener en cuenta para el reconocimiento de los haberes pensionales del demandante, (incluyendo las primas de actividad y antigüedad), tomando el 70% del monto de las partidas computables, esto es, el 62% por los primeros 18 años y un 4% por cada año adicional (artículo 24.1 y 24.2), siendo necesario ajustar la asignación de retiro que le fue otorgada, por haber utilizado un porcentaje inferior establecido en una norma que para la fecha de retiro no se encontraba vigente.(…)**” (Se resalta)*

Del acervo probatorio allegado se tiene que, el demandante sirvió a la Policía Nacional como agente, por un lapso de 21 años, 2 meses y 21 días, en consecuencia, le asiste el derecho a que Casur le pague una asignación mensual de retiro tomando en

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección A, MP. Rafael Francisco Suarez Vargas, Radicación No: 17001233300020150006101 (0256-2016), del 4 de septiembre de 2017.

<sup>6</sup> Ibidem.

cuenta el 74% del valor que efectivamente estaba recibiendo por concepto de primas de actividad y antigüedad en servicio activo; esto es, el 62% por los primeros 18 años y un 4% por cada año adicional (artículo 24.1 y 24.2 Decreto 2070 de 2003).

No le asiste razón a la parte actora en que las partidas computables deban cada uno equivaler al porcentaje del 74% del salario básico, sino que este valor se reitera, se computa como efectivamente se describe en el artículo 23 y 24 del citado Decreto, esto es tomando el 70% sobre las partidas computables (prima de actividad y antigüedad) [...]”.

En la sentencia apelada, si bien se señala que el régimen aplicable al demandante es el contenido en el referido Decreto 2070 de 2003, dispuso que, la asignación de retiro debe liquidarse con la inclusión del 74% de la prima de actividad y antigüedad, pero no precisó si ese porcentaje se aplica sobre el valor de la asignación mensual básica - es lo pretendido por el actor (F.6-7 C.1)- o sobre el valor de dichas primas devengadas al momento del retiro.

Casur en el escrito de apelación reitera que al tenor de los Decretos 1213 de 1990 y 2070 de 2003 en la Resolución 00409 del 24 de 2 de febrero de 2004 reconoció y actualmente está pagando la asignación de retiro al demandante en cuantía equivalente al 74% del sueldo básico, el 20% de la prima de actividad y el 21% de la prima de antigüedad; oponiéndose a que dichas primas sean “...aumentadas hasta el 74% para la asignación de retiro, pues ello implicaría que el demandante recibiera una suma superior por concepto de asignación de retiro a la devengada en actividad...”. (Fl. 86 C.1)

Por lo tanto, le asiste parcialmente la razón al apelante, por lo que se modificará el ordinal Cuarto de la sentencia apelada, para precisar que, a título de restablecimiento del derecho, Casur debe reliquidar la asignación de retiro del demandante con la inclusión del 74% **del valor que efectivamente estaba recibiendo por concepto de primas de actividad y antigüedad en servicio activo.**

En lo demás se confirmará la sentencia proferida por el *a quo*.

#### 4. COSTAS

Así, en aplicación de un criterio objetivo valorativo, teniendo en cuenta que modificará la sentencia apelada, no se condenará en costas en esta instancia, por haber prosperado parcialmente el recurso de apelación.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Decisión el Tribunal Administrativo de Caldas, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### Falla:

**Primero: Modificar** el ordinal **Cuarto** de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Manizales el 21 de junio de 2019, que accedió a las súplicas de la parte demandante, el cual quedará así:

*CUARTO: A TITULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO se ordena a la Caja de Sueldo de Retiro de la Policía Nacional lo siguiente:*

*La reliquidación de la asignación de retiro que devenga el señor Elio Fabio Castaño Salazar, con inclusión del 74% del valor que efectivamente estaba recibiendo por*



*concepto de primas de actividad y antigüedad en servicio activo, y su pago se efectuará desde el 28 de noviembre de 2014 y el 1 de diciembre del mismo año, como se indica en la parte motiva.*

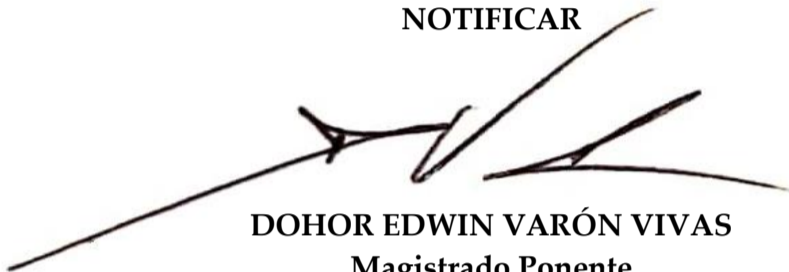
**Segundo: Confirmar** en lo demás la sentencia apelada.

**Tercero: Sin condena en costas.**

**Cuarto:** Ejecutoriada esta providencia, **devolver** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión realizada en la fecha, según Acta No. 044 de 2020.

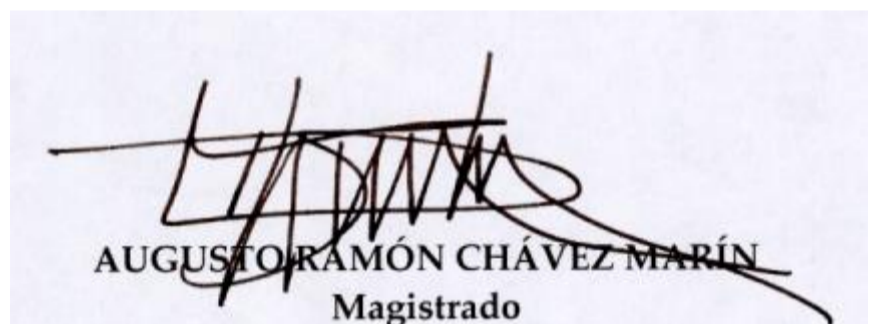
NOTIFICAR



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado Ponente



AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA TERCERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Sentencia No. 309

Manizales, dos (2) de octubre de dos mil veinte (2020).

Radicado: 17-001-33-33-002-2016-00216-02  
Naturaleza: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandante: César Augusto Lezcano Moreno  
Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - Casur

**I. ASUNTO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandada, contra la sentencia que accedió a las súplicas de la demandante.

**II. ANTECEDENTES.**

**1. La Demanda**

**1.1. Pretensiones**

Solicitó que se declare la nulidad parcial de la Resolución 00409 del 2 de febrero de 2004 proferida por Casur, mediante el cual se reconoció y ordenó el pago de la asignación mensual de retiro; así como la nulidad del Oficio No. 10176 GAG SDP del 18 de mayo de 2009 y oficio No. 9804 GAG SDP del 16 de mayo de 2016, proferidos por Casur, mediante el cual le fue negado el reconocimiento, reliquidación y pago de la asignación de retiro con la totalidad del porcentaje de la prima de actividad y antigüedad.

A título del restablecimiento del derecho, se condene a Casur a reconocer, reliquidar, reincorporar, actualizar y pagar en la asignación mensual de retiro, el 70% del porcentaje establecido en el artículo 24, numeral 24.2 para las partidas básicas de prima de actividad y prima de antigüedad enlistada en el artículo 23, numeral 23.1, sub numerales 23.1.2 y 23.1.3 del Decreto 2070 del 25 de julio de 2003.

Además, se condene a Casur a pagar las diferencias que resulten entre lo pagado y lo que ha debido pagarse; que en la sentencia se establezca la prescripción de los derechos que se reconozcan al demandante, tal y como establece el artículo 43 del Decreto 2070 del 2003 y se condene a pagar intereses moratorios a partir de la ejecución de la sentencia así como al pago de costas y agencias en derecho.

**1.2. Fundamento factico**

Indicó que ingresó a laborar en la Policía Nacional desde el 14 de enero de 1983 en calidad de agente, cuya fecha de retiro data del 15 de noviembre de 2003, siendo la última unidad donde laboró el Departamento de Policía de Caldas "DECAL".

Que mediante Resolución 00409 del 2 de febrero de 2004, Casur reconoció la asignación mensual de retiro o pensión conforme los Decretos 1213 de 1990 y 1791 de 2000 en una cuantía del 70% de la asignación básica, y partidas legalmente computables, efectiva a partir del 15 de febrero de 2004.

Que el 18 de marzo de 2016 solicitó el reajuste de la asignación mensual de retiro de acuerdo con su grado, con el total de porcentajes establecidos en los artículos 23 y 24 del Decreto 2070 de 2003, solicitud que fue negada a través del Oficio No. 9804 GAG SDP del 16 de mayo de 2016.

### **1.3. Normas vulneradas y concepto de violación**

Invocó como vulnerados los artículos 2, 4, 58, 83 y 241 de la Constitución Política; Ley 270 de 1996 y Artículos 23 y 24 del Decreto 2070 de 2003, comoquiera que la asignación mensual de retiro, se debía liquidar con respecto a las partidas de prima de actividad y prima de antigüedad, conforme al porcentaje del tiempo laborado en la institución policial; por ende señaló que es deber de la entidad demandada acatar dichos mandatos legales y al no hacerlo incurre en violación directa por falta de aplicación.

## **2. Contestación de la demanda**

**Casur** se opuso a las pretensiones de la parte demandante, aceptó como ciertos unos hechos, en especial el referente a que mediante Resolución 00409 del 2 de febrero de 2004 se reconoció y está pagando la asignación mensual de retiro en cuantía equivalente al 70% del sueldo básico, 50% de la prima de actividad y 20% de la prima de antigüedad.

Propuso las excepciones de: *“cobro de lo no debido”* por cuanto se reconoció la asignación de retiro con el 70% respecto del salario básico en actividad, para el grado y partidas legalmente computables; e *“inexistencia del derecho – falta de fundamento jurídico de las pretensiones”* como quiera que los porcentajes de los rubros que le fueran liquidados, se realizaron en acatamiento al ordenamiento jurídico vigente para esa data y lo contenido en el acto administrativo se fundamenta en el Decreto 1213 de 1990.

## **3. LA SENTENCIA APELADA**

El Juzgado Octavo Administrativo de Manizales, dictó sentencia en la que declaró parcialmente probada de oficio la excepción de prescripción, accedió a las pretensiones del demandante, declaró la nulidad de los actos demandados y ordenó a Casur reliquidar la asignación de retiro teniendo en cuenta las primas de antigüedad y actividad en un porcentaje equivalente al 70% del sueldo básico, con efectos fiscales a partir del 18 de marzo de 2013 por prescripción.

Para fundamentar la decisión, luego del recuento normativo concluyó que el accionante tenía derecho a que se reliquide su asignación de retiro, con el porcentaje de la prima de actividad y de antigüedad señalada en el artículo 23 y 24 del Decreto 2070 de 2003 que se encontraba vigente para el momento del retiro del servicio activo de la Policía Nacional; y que del análisis de las partidas liquidadas por la demandada al momento del reconocimiento de la asignación de retiro se corrobora que dichos porcentajes no obedecieron a la norma que regía la situación pensional del demandante.

## **4. LA APELACIÓN**

**Casur** solicitó revocar la decisión, señaló que los artículos 217 y 218 de la Constitución

Política consagran que la Fuerza Pública goza de un régimen especial de pensiones. Pidió tener en cuenta la sentencia C-432 de 2004 por haber declarado la inexecutable del Decreto Ley 2070 de 2003 por medio del cual se reforma el régimen pensional propio de las fuerzas militares y de la Policía Nacional y el numeral 3º del artículo 17 de la Ley 797 de 2003 quedando vigentes los decretos 1213 de 1990 y 1791 de 2000 y demás normas concordantes.

Señaló que el demandante laboró en la policía 20 años, 8 meses y 8 días, correspondiéndole como asignación de retiro 70% del sueldo básico de un agente en actividad, el 50% de la prima de actividad y 20% de prima de antigüedad, entre otros.

Que los artículos 23 y 24 del Decreto 2070 de 2003 hablan de partidas computables; que la prima de actividad y que a partir de lo dispuesto en el Decreto 2340 de 1971 se estableció para efectos de asignación de retiro, el 15% del sueldo básico; en igual sentido se estableció en el Decreto 609 de 1977; que el Decreto 2070 de 2003 de ninguna manera prevé que las partidas: prima de servicios y prima de actividad deban cada una equivaler al 70% del salario básico.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Problemas jurídicos

Se contrae a establecer si *¿el demandante en calidad de agente retirado de la Policía Nacional, tiene derecho el reajuste de la asignación de retiro, con base en el porcentaje de las primas de actividad y antigüedad, establecido en los artículos 23 y 24 Decreto 2070 de 2003?*

#### 3. Tesis del Tribunal

El accionante en calidad de agente retirado de la Policía Nacional, le asiste el derecho a que su asignación de retiro sea liquidada con base en el porcentaje de las primas de actividad y antigüedad, establecido en los artículos 23 y 24 Decreto 2070 de 2003, por cuanto su retiro del servicio se produjo el 15 de noviembre de 2003, es decir dentro de la vigencia del mencionado Decreto (del 25 de julio de 2003 al 6 de mayo de 2004). Por las razones que a continuación se exponen:

##### 3.1. Lo probado en el proceso

- De conformidad con la Hoja de servicios 4598440 del 2 de diciembre del 2003, emitido por la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional, a última unidad en la que el demandante prestó sus servicios policiales fue en el Departamento de Policía Caldas "DECAL". La fecha de ingreso a la Policía Nacional fue el 14 de enero de 1983 y el retiro del servicio activo se produjo el **15 de noviembre de 2003**. El retiro fue por "*solicitud propia*" (Fl. 10 C1)

- El demandante en servicio activo devengó (entre otros rubros) según la hoja de servicios y la certificación laboral expedida por Casur lo siguiente: Sueldo básico en cuantía de \$503.749; **prima de actividad** en un porcentaje del 50% en cuantía de \$251.874; y la **prima de antigüedad** en un porcentaje del 20% en cuantía de \$100.749,80. (Fl.10 C1)

- A folio 17 liquidación del 26 de diciembre de 2003, con sello de la Casur, en la que se señala que, a partir del 15 de febrero de 2004, se liquida el 70% de las siguientes partidas: *Sueldo... Prima de antigüedad: 20%... Prima de actividad 50%... subsidio familiar: 39%*.

- Mediante Resolución 00409 del 2 de febrero de 2004, Casur reconoció y ordenó el pago de la asignación de retiro al demandante, desde el 15 de febrero de 2004. (Fls. 12 a 13 C1) Para su liquidación tuvo en cuenta, la prima de actividad (20%) y la prima de antigüedad (20%), entre otros. (Fls. 10-13 C1).
- La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, mediante oficio No. 10176 GAG-SDP del 18 de mayo de 2009, negó al señor César Augusto Lezcano Moreno el reajuste de su asignación de retiro, precisó que dentro de la prestación se viene liquidando el 50% como porcentaje máximo de la prima de actividad (fl. 16 C1).
- El 18 de marzo de 2016, el demandante solicitó el reconocimiento, reliquidación, reincorporación, actualización y pago de la asignación mensual de retiro, con base en el porcentaje señalado en el Decreto 2070 de 2003. (Fl. 14 C1)
- A través de Oficio 9804 GAG SDP del 16 de mayo de 2016, (Fl. 15 C1), Casur negó la petición de reajuste de la asignación mensual de retiro.

### 3.2. Fundamento jurídico - Asignación de retiro

Por disposición de la Constitución Política en los términos de los artículos 48 y 53, dicha asignación constituye una prestación para los miembros de la Fuerza Pública, en cumplimiento de la actividad militar y policial; de ahí, el establecimiento de una normativa legal diferente a la que se ha configurado respecto de los demás servidores públicos, como su exclusión de la aplicación del sistema integral de seguridad social contenido en la Ley 100 de 1993 y en la Ley 797 de 2003.

El Gobierno Nacional en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 66 de 1989, expidió el **Decreto 1213 de 1990**<sup>1</sup>, en el cual se señala que para la asignación de retiro de los Agentes de la Policía Nacional se tendrá en cuenta el sueldo básico, la prima de actividad, la prima de antigüedad, una duodécima (1/12) parte de la prima de navidad, y el Subsidio familiar sin que el total por este concepto sobrepase el cuarenta y siete por ciento (47%) del respectivo sueldo básico.

El artículo 104 ibidem, reconoció para los agentes de la Policía Nacional, por retiro del servicio activo, después de quince (15) años, por disposición de la Dirección General, o por sobrepasar la edad máxima correspondiente a su categoría, o por mala conducta comprobada, o por disminución de la capacidad sicofísica, o por inasistencia al servicio y los que se retiren a solicitud propia después de los veinte (20) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a un cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas de que trata el artículo 100 de este Estatuto, por los quince (15) primeros años de servicio y un cuatro por ciento (4%) más por cada año que exceda de los quince (15) sin que el total sobrepase del ochenta y cinco por ciento (85%) de los haberes de actividad.

Los artículos 30 y 101 del citado Decreto, previeron el reconocimiento y el cómputo de la **prima de actividad** para los agentes **retirados** de la Policía Nacional para efectos de la asignación de retiro y demás prestaciones, conforme al tiempo de servicios; para agentes con menos de veinte (20) años de servicio, el quince por ciento (15%) del sueldo básico; para agentes entre veinte (20) y veinticinco (25) años de servicio, el veinte por ciento (20%)

---

<sup>1</sup> "Por el cual se reforma el estatuto del personal de Agentes de la Policía Nacional"

del sueldo básico y para agentes con más de veinticinco (25) años de servicio, el veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico.

Por su parte, el artículo 33 de la norma en mención, estipuló a favor de los agentes de la Policía Nacional, a partir de la fecha en que cumplan diez (10) años de servicio, una **prima mensual de antigüedad** que se liquidará sobre el sueldo básico, así: a los diez (10) años, el diez por ciento (10%) y por cada año que exceda de los diez (10), el uno por ciento (1%) más.

El Gobierno Nacional en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 797 de 2003, expidió el **Decreto Ley 2070 del 25 de julio de 2003**<sup>2</sup>, en el cual se señala que los Oficiales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales, Personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, alumnos de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y a los Soldados de las Fuerzas Militares, tienen derecho a una asignación de retiro o a una pensión de invalidez, o a su sustitución, o a una pensión de sobrevivencia, y conservarán todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos, conforme a normas anteriores.

Los artículos 23 y 24 de la citada disposición, señalaron las partidas computables y montos para liquidar la asignación de retiro, así:

*“ARTÍCULO 23. PARTIDAS COMPUTABLES. La asignación de retiro, la pensión de invalidez, y la pensión de sobrevivencia a las que se refiere el presente decreto del personal de la Policía Nacional, se liquidarán según corresponda en cada caso, sobre las siguientes partidas así:*

*23.1 Oficiales, Suboficiales y Agentes*

*23.1.1 Sueldo básico.*

*23.1.2 Prima de actividad.*

*23.1.3 Prima de antigüedad. (...)*

*ARTÍCULO 24. ASIGNACIÓN DE RETIRO PARA EL PERSONAL DE OFICIALES, SUBOFICIALES Y AGENTES DE LA POLICÍA NACIONAL EN ACTIVIDAD. Los Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional en servicio activo que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, sean retirados después de dieciocho (18) años de servicio, por llamamiento a calificar servicios, por disminución de la capacidad psicofísica, o por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional según corresponda, y los **que se retiren** o sean retirados o sean separados en forma absoluta con más de veinte (20) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro, así:*

*24.1 El sesenta y dos por ciento (62%) del monto de las partidas computables a que se refiere el artículo 23 del presente decreto, por los primeros dieciocho (18) años de servicio.*

*24.2 El porcentaje indicado en el numeral anterior, se adicionará en un cuatro por ciento (4%) por cada año que exceda de los dieciocho (18) hasta los veinticuatro (24) años, sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%).*

---

<sup>2</sup> “Por medio del cual se reforma el régimen pensional propio de las Fuerzas Militares”

24.3 A su vez, el ochenta y cinco por ciento (85%) de que trata el numeral anterior se adicionará en un dos por ciento (2%) por cada año, sin que el total sobrepase el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables”.

*Parágrafo 1º. Los Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional que hubieren ingresado al escalafón antes del 29 de julio de 1988, que sean retirados por **llamamiento a calificar servicios**, por disminución de la capacidad psicofísica, o por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional, según corresponda, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro, así:*

*El cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas computables a que se refiere el artículo 23 del presente decreto, por los quince (15) primeros años de servicio, y un cuatro por ciento (4%) más por cada año que exceda de los quince (15) hasta los veinte (20) años, sin sobrepasar el setenta por ciento (70%). A partir de los veinte (20) años de servicio la asignación de retiro se adicionará en un cuatro por ciento (4%) por cada año que exceda de los veinte (20) primeros hasta los veinticuatro (24) años, sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%).*

*A su vez, el ochenta y cinco por ciento (85%) de que trata el inciso anterior se incrementará en un dos por ciento (2%) por cada año adicional a los primeros veinticuatro (24) años, sin que el total sobrepase el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables...” (Se resalta)*

La Corte Constitucional en sentencia C-432 del 6 de mayo del 2004<sup>3</sup> declaró inexecutable el citado Decreto Ley 2070 de 2003 toda vez que, la materia regulada era de reserva de leyes marco, motivo por el cual no era posible la expedición de regímenes pensionales por decretos con fuerza de ley. Sobre los efectos de las sentencias de inexecutable la Alta Corporación Constitucional<sup>4</sup> precisó:

*“(…) Salvo excepciones expresas señaladas por la misma Corte, en principio los fallos de inconstitucionalidad tienen efectos pro-futuro y respetan la presunción de legalidad de los actos cumplidos al amparo de la norma declarada inexecutable. El entendimiento cabal de los efectos pro-futuro del fallo de inconstitucionalidad implica el estudio de tales efectos frente a situaciones jurídicas en curso.*

*(…)*

*El fallo de inexecutable es inocuo frente a situaciones jurídicas plenamente consolidadas dentro de su vigencia. Admitir la posición contraria sería avalar la retroactividad de la sentencia, es decir su aptitud para desconocer derechos adquiridos. Pero frente a aquellas situaciones no consolidadas o situaciones jurídicas en curso, cabría sostener dos posiciones irreconciliables, pero igualmente respaldadas en principios jurídicos válidos. (…)”*

Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia del 4 de septiembre de 2017<sup>5</sup>, en cuanto a la aplicación del Decreto 2070 de 2003, precisó:

*“(…) Las anteriores normas claramente hacen una diferenciación entre aquellos agentes de la policía que se retiraron o fueron llamados a calificar servicios antes y durante la entrada en vigencia del Decreto 2070 de 2003, el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional a partir del 6 de mayo de 2004, volviéndose a dar aplicación a lo*

<sup>3</sup> Corte Constitucional sentencia C-432 del 6 de mayo de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil

<sup>4</sup> Constitucional Sentencia T-401 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa Corte

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección A, MP. Rafael Francisco Suarez Vargas, Radicación No: 17001233300020150006101 (0256-2016), del 4 de septiembre de 2017.

*reglamentado en vigencia del Decreto 1213 de 1990.*

*De otra parte, con la expedición de la Resolución número 03057 del 23 de junio de 2004, se reconoció la asignación de retiro al demandante a partir del 17 de mayo; sin embargo esta última fecha no significa que se puede desconocer la norma aplicable al caso concreto, pues como ya se expuso, el derecho surge desde el momento en que se produce el retiro, en este caso, el llamamiento a calificar servicios al funcionario público, pues en adelante se surten son trámites administrativos tendientes a emitir un acto administrativo de reconocimiento de pensión.*

De los preceptos jurisprudenciales citados se colige que, el Decreto 2070 de 2003, tuvo vigencia desde el 25 de julio de 2003, y hasta su inexecutable, esto con la sentencia C-432 del 6 de mayo del 2004, por lo anterior, dicho precepto debe aplicarse para los agentes retirados que consolidaron su derecho durante dicho lapso, y por tanto a ellos, para efectos de la liquidación de la asignación de retiro, no se aplica el Decreto 1213 de 1990.

### **3.2. Análisis caso concreto**

De los supuestos fácticos aludidos, así como del marco normativo abordado se colige que, al accionante le asiste el derecho a que su asignación de retiro sea liquidada conforme al Decreto 2070 de 2003, por cuanto su retiro del servicio se produjo el 15 de noviembre de 2003, es decir dentro de la vigencia del mencionado Decreto (del 25 de julio de 2003 al 6 de mayo de 2004) y por lo tanto, para tal efecto no le era aplicable lo dispuesto en el Decreto 1213 de 1990.

El referido Decreto 2070 de 2003 establece en forma expresa que la prima de actividad y antigüedad constituyen partidas computables que conforman parte de la asignación de retiro, y además, el porcentaje de ellas que deben ser incluidas dentro de ella; al respecto, el Consejo de Estado<sup>6</sup> en sentencia antes citada, precisó:

*“Por lo tanto, en el caso sub judice, la norma aplicable es el Decreto 2070 de 2003, artículos 23, 24 y siguientes el que se debe tener en cuenta para el reconocimiento de los haberes pensionales del demandante, (incluyendo las primas de actividad y antigüedad), tomando el 70% del monto de las partidas computables, esto es, el 62% por los primeros 18 años y un 4% por cada año adicional (artículo 24.1 y 24.2), siendo necesario ajustar la asignación de retiro que le fue otorgada, por haber utilizado un porcentaje inferior establecido en una norma que para la fecha de retiro no se encontraba vigente.(...)” (Se resalta)*

Del acervo probatorio allegado se tiene que, el demandante sirvió a la Policía Nacional como agente, por un lapso de 20 años, 8 meses y 8 días, en consecuencia, le asiste el derecho a que Casur le pague una asignación mensual de retiro tomando en cuenta el 70% del valor que efectivamente estaba recibiendo por concepto de primas de actividad y antigüedad en servicio activo, esto es, el 62% por los primeros 18 años y un 4% por cada año adicional (artículo 24.1 y 24.2 Decreto 2070 de 2003).

Una vez analizada la liquidación de la asignación de retiro se tiene que, conforme a la hoja de servicios del demandante, a su retiro percibió la prima de antigüedad con el 20% del salario básico y la prima de actividad en el 50% del sueldo básico, fuera de otros emolumentos.

---

<sup>6</sup> Ibidem.



En la resolución de reconocimiento precisó que, se concedió en cuantía equivalente al 70% del sueldo básico de actividad para el grado y partidas legalmente computables, conforme lo señala el Decreto 2070 de 2003, lo cual se corrobora con la certificación obrante a folio 17 del cuaderno número 1, según la cual: se reconoció y actualmente está pagando la asignación de retiro al demandante en cuantía equivalente al 70% de las siguientes partidas: *Sueldo... Prima de antigüedad: 20% del sueldo básico... Prima de actividad 50% del sueldo básico... subsidio familiar: 39%.*

Por tanto, no le asiste razón a la parte actora en que las partidas computables deban cada uno equivaler al porcentaje del 70% del salario básico, sino que este valor se computa como efectivamente se describe en el artículo 23 y 24 del citado Decreto, esto es tomando el 70% sobre las partidas computables (prima de actividad y antigüedad).

Teniendo en cuenta lo anterior, se revocará la sentencia apelada, para en su lugar declarar probada la excepción de *“cobro de lo no debido”* e *“inexistencia del derecho – falta de fundamento jurídico de las pretensiones”* y negar las pretensiones de la parte demandante.

#### 4. COSTAS

Se condenará en costas de ambas instancias a la parte demandante a favor de la demandada.

Así, en aplicación de un criterio objetivo valorativo, teniendo en cuenta que la entidad demandada debió comparecer al presente asunto por medio de apoderado judicial, la naturaleza y duración del proceso, y las actuaciones en que intervino, se encuentra acreditada la causación de agencias en derecho, por lo que estas se fijan en esta instancia en valor de \$441.384<sup>7</sup> a cargo de la parte demandante, con fundamento en el artículo 6 del Acuerdo No. 1887 de 2003 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Decisión el Tribunal Administrativo de Caldas, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **Resuelve:**

**Primero: Revocase** la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Administrativo de Manizales del 25 de enero de 2019, que accedió a las súplicas de la parte demandante.

**Segundo:** En su lugar, **declárase** probadas las excepciones de *“cobro de lo no debido”* e *“inexistencia del derecho-falta de fundamento jurídico de las pretensiones”* formuladas por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional –CASUR-.

**Tercero: Niéguese** las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho formuladas por el señor César Augusto Lezcano Moreno en contra de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional –CASUR.

**Cuarto: Condenar** en costas en ambas instancias a la parte demandante, las cuales serán

---

<sup>7</sup> Equivalente al 5% de las pretensiones de la demanda, las cuales fueron fijadas en \$8.827.685

liquidadas por el Juzgado de primera instancia. **Fijar** como agencias en derecho, en esta instancia en valor de \$441.384<sup>8</sup> a cargo de la parte demandante.


**Quinto:** Ejecutoriada esta providencia, **devolver** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión realizada en la fecha, según Acta No. 044 de 2020.

NOTIFICAR



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado Ponente



AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado

---

<sup>8</sup> Equivalente al 5% de las pretensiones de la demanda, las cuales fueron fijadas en \$8.827.685

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA UNITARIA DE DECISIÓN

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

Manizales, dos (2) de octubre de dos mil veinte (2020).

A.I. 215

**RADICADO:** 17-001-33-33-002-2016-00019-02  
**Proceso:** Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho  
**Demandante:** UGPP  
**Demandados:** José Abelardo Zuluaga Giraldo.

Se resuelve la solicitud de “*corrección*” del auto de fecha 14 de julio de 2020, formulada por el apoderado de la parte.

**CONSIDERACIONES**

El artículo 286 del Código General del Proceso, aplicables en virtud de la remisión normativa establecida en el canon 306 de la Ley 1437 de 2011 dispone:

*“Artículo 286. Corrección de errores aritméticos y otros. Toda providencia en que se haya incurrido en error puramente aritmético puede ser corregida por el juez que la dictó en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto.*

*Si la corrección se hiciere luego de terminado el proceso, el auto se notificará por aviso.*

*Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplica a los casos de error por omisión o cambio de palabras o alteración de estas, siempre que estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella.*

De acuerdo a la solicitud elevada por el apoderado de la parte actora, se tiene que la misma no es procedente, por cuanto la parte resolutive del auto del 14 de julio hogaño al mencionar la sentencia proferida el 3 de abril de 2020, se encuentra ajustado a la realidad, toda vez que fue en esa data cuando se profirió la sentencia.

De otra parte, si bien la sentencia sobre la cual solicita la aclaración el demandante, si aparece con fecha del “*tres (3) de abril de dos mil diecinueve (2019)*”, la misma ocurrió con ocasión a un error de digitación y sobre la misma ya feneció la oportunidad de ser aclarada y, en todo caso dicho yerro no influye en el fondo del asunto.

Por lo anterior, no resulta necesaria la adición al contenido de la sentencia, en consecuencia, el Tribunal Administrativo de Caldas,

**Resuelve**

**Negar** la solicitud de corrección del auto del 14 de julio de 2020, formulado por la UGPP.

**Notifíquese**



**DOHOR EDWIN VARÓN VÍVAS**  
**Magistrado**

Para fines metodológicos y de claridad se presenta la siguiente tabla de contenido:

I. Antecedentes.....	3
1. La demanda.....	3
1.1. Pretensiones .....	3
1.2. Sustento fáctico .....	4
1.3. Razones de trasgresión .....	4
2. Contestación de la demanda.....	4
2.1. Corpocaldas (173-207 C1).....	4
2.2. Municipio de Manizales (fls. 315-332 C1) .....	5
2.3. Concejo de Manizales (fls. 394-397 C1 A) .....	6
2.4. Construcciones CFC y Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A. (fls. 777-789 C1).....	6
2.5. Ministerio de Ambiente (fls. 846 -858 C1 B) .....	7
2.6. Aguas de Manizales S.A. E.S.P. (Fls. 1047-1066).....	7
3. Coadyuvantes .....	7
4. Alegatos de conclusión.....	9
II. Consideraciones.....	14
1. Procedibilidad del medio de control .....	15
1.1. Procedibilidad del medio de control .....	15
1.2. Derecho sobre los bienes de uso de uso públicos y espacio público .....	16
1.3. Derecho a la defensa del patrimonio público.....	177
1.4. Derecho a la seguridad y prevención de desastres .....	188
1.5. Conclusión.....	19
2. Legitimación en la causa por pasiva.....	20
2.1. Funciones del municipio de Manizales.....	21
2.1.1. Frente a la protección al medio ambiente .....	21
2.1.2. Frente a la planificación del territorio .....	22
2.2. Funciones del Concejo Municipal .....	22
2.3. Funciones del Ministerio de Ambiente .....	23
2.4. Funciones de Aguas de Manizales.....	24
2.5. Conclusión.....	24
3. Primer problema jurídico ¿Existe una amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, por el desarrollo del proyecto urbanístico denominado Ciudadela La Aurora o Biocidadela Tierra Viva en el sector La Aurora del municipio e Manizales? .....	24
3.1. Hechos acreditados .....	25
3.1.1. En cuanto a las características de la RFPCHRB .....	25
3.1.2. En cuanto a las características del sector La Aurora .....	26
3.1.3. En cuanto al Plan Parcial en el Suelo de Expansión La Aurora.....	28

3.1.4.	En cuanto a los impactos ambientales y las medidas de manejo .....	32
3.1.5.	En cuanto al desarrollo del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva.....	45
3.2.	Fundamento jurídico.....	46
3.2.1.	Áreas de reservas forestales protectoras.....	46
3.2.2.	Plan de manejo ambiental de las reservas forestales .....	49
3.2.3.	Zonas y áreas con función amortiguadora .....	49
3.2.4.	Planes parciales.....	49
3.2.5.	Impactos ambientales y medidas de manejo.....	54
3.2.6.	Principio de precaución.....	54
3.3.	Análisis del Caso .....	55
3.4.	Conclusión.....	64
4.	Segundo Problema Jurídico <i>¿Existe una acción u omisión de las autoridades o de los particulares demandados, causante de la afectación de los derechos mencionados?</i> .....	65
4.1.	Ministerio de Ambiente.....	66
4.2.	Corpocaldas.....	67
4.3.	El municipio de Manizales.....	71
4.4.	Aguas de Manizales .....	74
4.5.	Construcciones CFC Asociados S.A., y Vélez Uribe Ingeniera S.A. ....	74
4.6.	Conclusión.....	76
5.	Tercer problema jurídico: <i>¿Cuales son las medidas que se deben adoptar para hacer cesar la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos?</i> .....	77
6.	Conclusión.....	79
7.	Comité de verificación.....	80
8.	Incentivo económico .....	80
9.	Costas .....	80
III.	Falla .....	82

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA TERCERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Sentencia No. 312

Manizales, dos (2) de julio de dos mil veinte (2020).

Radicado: 17-001-23-33-000-2012-00137-00  
Medio de C.: Protección de derechos e intereses colectivos  
Demandantes: Omar Vargas López, Jorge Hernán Blandón y Alfonso Gómez Ramírez  
Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - en adelante Ministerio de Ambiente; Corporación Autónoma Regional de Caldas - en adelante Corpocaldas; Municipio de Manizales; Concejo de Manizales; Aguas de Manizales S.A. E.S.P., Vélez Uribe Ingeniería S.A.S. y Construcciones CFC & Asociados S.A.

Procede la Sala a emitir fallo de primera instancia.

## I. Antecedentes

### 1. La demanda

#### 1.1. Pretensiones (fls. 93-113 C1).

En síntesis se solicita: declarar a las demandadas responsables de la violación de los derechos e intereses colectivos, consistentes en el goce de un ambiente sano, la existencia de equilibrio ecológico, 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 las áreas de especial importancia ecológica, el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público y en especial del recurso hídrico de la ciudad.

En consecuencia, se ordene al Concejo de Manizales que al emprender la reestructuración o revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), antes de su vencimiento, modifique el capítulo pertinente que declara el sector de *La Aurora* como zona de expansión urbana y declare los terrenos de la zona como de amortiguación ambiental de la reserva forestal de Rio Blanco, sin el menoscabo de la propiedad privada allí existente, ni de la actividad que en la actualidad se realiza.

Se ordene al municipio de Manizales y a Corpocaldas suspender cualquier proceso administrativo, plan parcial, licencia ambiental o de construcción, que se relacione con el proyecto denominado "*Expansión Urbana La Aurora*".

Se ordene a las demandadas enviar al Ministerio de Ambiente el proyecto consistente en la recuperación ambiental de la reserva forestal de Río Blanco, para que se indiquen las áreas a intervenir y las especificaciones de las obras con las que se pretende descontaminarla, rehabilitarla y preservarla.

### **1.2.Sustento fáctico**

Se indica que, las sociedades Construcciones CFC & Asociados y Vélez Uribe Ingeniería, iniciaron ante la Secretaría de Planeación de Manizales, el proceso con el objetivo de que se emitieran las determinantes técnicas para la construcción de 2300 unidades de vivienda, en el predio rural conocido como Hacienda La Aurora, próximo a la Reserva Forestal de Río Blanco.

Que la Alcaldía de Manizales a través de la Resolución 1575 del 8 de agosto de 2012 estableció las determinantes técnicas sobre dicho proyecto. Que el proyecto urbanístico debía contar con un estudio de impacto ambiental según la Ley 99 de 1993, pero ninguna de las partes emitió concepto o estudio que midiera el impacto ambiental negativo que produciría un desarrollo urbanístico en un área tan cercana a la Reserva Forestal. Que varios expertos han conceptuado sobre los impactos altamente negativos que desde el punto de vista ambiental ocasionaría el *proyecto urbanístico* en la Hacienda La Aurora.

### **1.3.Razones de trasgresión**

Se afirma que, la Reserva Forestal de Río Blanco cuenta con un área de 4.343 hectáreas y tiene una gran importancia forestal, ecológica, ambiental e hídrica para Manizales, por lo que el proyecto urbanístico que se pretende desarrollar en el sector de La Aurora vulnera o pone en peligro los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales; la defensa del patrimonio público y la seguridad y salubridad, así como la producción de agua para la ciudad de Manizales.

Que en general las zonas de reserva forestal constituyen el patrimonio forestal de la Nación, que debe ser permanente, por tanto, no puede permitirse su reducción; que dichas zonas cumplen una doble finalidad, la protección de las aguas, suelos y vida silvestre y el desarrollo de la economía forestal.

## **2. Contestación de la demanda**

### **2.1.Corpocaldas (173-207 C1)**

Se opuso a las pretensiones de la parte demandante; afirmó que era cierto que las sociedades Construcciones CFC y Vélez Uribe Ingeniería adelantaron ante la Secretaría de Planeación del municipio de Manizales, la gestión de las determinantes técnicas para la construcción de 2300 unidades de vivienda en el predio de La Aurora, proyecto que incluye construcción de casas, calles públicas, parques, plazoletas, entre otras. Frente a los demás hechos señaló que nos son ciertos.

Señaló la importancia que tiene al Reserva Forestal Protectora Cuenca de Río Blanco – en adelante **RFPCHRB** y sobre la necesidad de propender por la conservación del patrimonio natural, destacando que esta constituye una de las regiones más ricas en biodiversidad del



mundo, así mismo una de las más amenazadas y menos estudiadas; al paso que resaltó que, uno de los principales servicios ambientales prestados por la reserva a la zona, radica en la oferta hídrica de consumo humano. Refirió que la reserva es el hábitat del loro multicolor, ave emblema de Caldas, especie vulnerable a la extinción.

Que se entiende la trascendencia ambiental de la reserva forestal y sus zonas aledañas, sin embargo, la determinación que el predio contiguo fuera declarado zona de expansión urbana corresponde al Alcalde y al Concejo del municipio en virtud de la Ley 388 de 1997; por lo que a través del Acuerdo 573 de 2003 el Concejo de Manizales declaró en el artículo 7, el sector La Aurora como *suelo de expansión urbana*.

Que de conformidad con el Decreto 4300 de 2007, artículo 7, expidió la Resolución 1575 de agosto de 2012, por medio de la cual se establecieron las determinantes ambientales para la formulación del plan parcial en el suelo de expansión en el sector La Aurora. Que el proyecto urbanístico en dicho sector no requiere licencia ambiental, según lo dispuesto en el Decreto 2820 de 2010. Que cuando emitió los términos de referencia para el Plan Parcial de La Aurora, definió la necesidad de realizar propuestas que permitieran establecer la función amortiguadora.

Propuso la excepción que denominó: *“La Competencia definitiva para la toma de decisiones sobre el ordenamiento territorial recae en cabeza de la autoridad municipal”*, basado en que la competencia frente al problema ambiental puesto de presente por los actores radica en cabeza del alcalde y el Concejo de Manizales, por cuanto se encuentra en ellos radicado, el establecimiento de zona de expansión urbana del terreno contiguo a la RFPCHRB.

## **2.2.Municipio de Manizales (fls. 315-332 C1)**

Se opuso a las pretensiones de la parte demandante y se abstuvo de pronunciarse sobre los hechos de la demanda, ello con fundamento en el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil- CPC y se reservó el derecho de referirse a ellos en el desarrollo de la etapa procesal.

Frente a la declaratoria del sector de La Aurora como suelo de expansión urbana indicó que, tiene fundamento en el artículo 4 del Acuerdo 663 de 2007, que modificó el artículo 7 del Acuerdo 573 de 2003, modificadorio del artículo 11 del Acuerdo 508 de 2001, que además contempla que dicho sector se orientaría a la formulación del Plan Parcial hacia el desarrollo de vivienda de interés social, según los análisis y las consideraciones tenidas en cuenta en las discusiones de tipo técnico de la mesa de vivienda durante la revisión del POT.

Planteó las excepciones: (a) *Legitimación por pasiva en la acción popular*: Basado en que el municipio de Manizales no se encuentra vulnerando los derechos colectivos, ya que el proyecto se presentó en el área de expansión, que no se encuentra dentro del área de reserva. (b) *Inexistencia de prueba de los hechos que constituyen presunta vulneración de derechos colectivos*: Basado en que la carga de la prueba le corresponde a la parte que alega la vulneración y que no se aportó prueba al respecto. (c) *No está acreditado en la demanda, la concurrencia de los presupuestos jurídicos necesarios para la prosperidad de la acción popular para el municipio de Manizales*, como son: acción u omisión; derecho colectivo amenazado y relación de causalidad y finalmente la determinación de la persona jurídica o pública generadora del riesgo o perjuicio a los intereses colectivos. (d) *Improcedencia para reconocer y*

*ordenar el pago del incentivo:* Indicó que los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, fueron derogados por la Ley 1425 de 2010. (e) *Excepción genérica.*

### **2.3. Concejo de Manizales (fls. 394-397 C1 A)**

Se opuso a las pretensiones de la parte demandante, señaló como cierto el hecho de que a través del Acuerdo 573 de 2003, en su artículo 7 fue declarado el sector de La Aurora como área de expansión urbana; que es cierto que, tanto los actores populares como diferentes entes han mostrado preocupación frente al proyecto; frente a los demás hechos manifestó que corresponden a transcripciones normativas.

Propuso como excepción la denominada: *“Falta de legitimación en la causa por pasiva”*, argumentando que es la Alcaldía de Manizales, a través de su Secretaría de Planeación, la encargada de la elaboración y revisión del POT, por lo que de conformidad con la Ley 388 de 1997, no le corresponde el Concejo la reestructuración.

### **2.4. Construcciones CFC y Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S. (fls. 777-789 C1)**

Se opusieron a las pretensiones de la parte demandante, frente a los hechos primero y cuarto indicaron que son ciertos, así como que cualquier proyecto urbanístico implica la realización de obras de urbanismo, amueblamiento urbano, adecuaciones para la prestación de servicios públicos y en general la estructuración necesaria para una vivienda y una vida digna. Frente a los demás señalaron que se trataban de afirmaciones subjetivas carentes de respaldo probatorio.

Señalaron que Construcciones CFC y Asociados no fue la empresa que inició el trámite ante la administración para la elaboración del plan parcial; quien inició dicho trámite fue el señor Jorge Alberto Vélez en representación de los dueños de predios en el sector de La Aurora de la Sociedad Vélez Uribe Ingeniería, proyecto al cual fue invitada la sociedad Construcciones CFC y Asociados.

Que la Secretaría de Planeación del municipio de Manizales por medio de la Resolución 1575 del 8 de agosto de 2012 señaló las *Determinantes para la Formulación del Plan Parcial en el suelo de Expansión Sector La Aurora*, teniendo en cuenta los pronunciamientos de la autoridad ambiental y de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, encontrándose en la etapa de formulación de acuerdo con los términos de referencia otorgados.

Que, de acuerdo con el POT, el sector de La Aurora debe orientar la formulación del Plan Parcial hacia el desarrollo de vivienda de interés social, según el análisis y las consideraciones tenidas en cuenta en las discusiones de tipo técnico de la mesa de vivienda durante la revisión de dicho plan, el cual es de iniciativa privada de acuerdo con los usos determinados en el POT y se rige por el procedimiento señalado en la ley de conformidad con el Decreto 2181 de 2006.

Propusieron las excepciones: (a) *No determinación de los derechos colectivos presuntamente amenazados o vulnerados:* con base en que el demandante no menciona los derechos colectivos violados. (b) *Cumplimiento estricto de la ley:* fundado en que, tanto la expedición del POT donde se contempla la zona de expansión de La Aurora, como el trámite del plan parcial se sujetaron a las normas que las regulan. (c) *Falta de idoneidad de la acción popular:*

basado en que, lo pretendido por la parte demandante es que se deje sin vigencia un acto administrativo de carácter general como lo es el POT, siendo en consecuencia la acción de nulidad el medio idóneo para ello. (d) *Solicitud de desborde de competencias*: Afirmaron que lo pretendido por la parte demandante es que se le ordene al Concejo de Manizales modificar unilateralmente el POT; adicionalmente, indicaron que el proceso de expedición de plan parcial desarrollado ante la alcaldía de Manizales se encuentra regulado por la Ley, lo cual no vulnera ningún derecho colectivo. (e) *Solicitud de aplicación errada de normas*: Argumentaron que en las normas que señala la parte demandante, no se indica que no pueden expedirse planes parciales en las zonas adyacentes a reservas forestales. (f) *Falta de concordancia entre los hechos y las pretensiones*: Afirmaron que en la demanda no se señala cómo la elaboración y estudio del plan parcial puede afectar derechos colectivos.

### **2.5. Ministerio de Ambiente (fls. 846 -858 C1 B)**

Se opuso a las pretensiones de la parte demandante; frente a los hechos manifestó que no le constan y debían probarse. Argumentó que a Corpocaldas, de conformidad con la Ley 99 de 1993 le corresponde la conservación de la riqueza natural, la conformación de Áreas Naturales Protegidas y la creación del Sistema Departamental de Áreas Protegidas.

Propuso la excepción que denominó: *Falta de legitimación en la causa por pasiva*: basada en que de conformidad con los artículos 11 y 12 la Ley 1444 de 2011 y la Ley 99 de 1993, el Ministerio no tiene competencia alguna respecto a los hechos narrados en la demanda, siendo los mismos de competencia de Corpocaldas toda vez que, es la máxima autoridad en material ambiental dentro del territorio.

### **2.6. Aguas de Manizales S.A. E.S.P. (Fls. 1047-1066)**

Se opuso a las pretensiones de la parte demandante, frente a los hechos manifestó que no le constaban y que debían probarse.

Propuso las excepciones que denominó: (a) *Falta de legitimación en la causa*: Señaló que el predio La Aurora no corresponden a la RFPCHRB y por consiguiente tampoco a Aguas de Manizales, por lo que no puede tener injerencia sobre los predios de particulares. Que de la demanda no se observa que se esté atribuyendo responsabilidad alguna a la entidad, para concluir que no puede estar dentro de la presente acción en calidad de accionado o vinculado toda vez que no es la encargada de decidir sobre los predios o sobre las disposiciones ambientales. (b) *Inexistencia de del nexa causal*: Sostuvo que, de conformidad con los hechos de la demanda, no existe relación ni responsabilidad de la empresa, por lo tanto, carece de todo fundamento o argumento técnico responsabilizar a Aguas de Manizales. (c) *Inexistencia de pretensiones frente a Aguas de Manizales S.A E.S.P.*: Adujo que la demanda adolece de pretensiones frente a la entidad, por lo cual no se puede pretender una condena en su contra. (d) *Declaratoria Oficiosa*: Manifestó que de conformidad con el artículo 282 del Código General del Proceso, debe declararse de oficio cualquier excepción o medio de defensa que le beneficie.

## **3. Coadyuvantes**

- **Marina Jiménez Buitrago** en representación de la Sociedad de Mejoras Públicas de Manizales, coadyuvó los hechos y las pretensiones de la parte demandante.

- **Centro de Estudios y Gestión de Derechos para la Justicia Espacial**, realizó un relato sobre el contexto del territorio de La Aurora y del proceso urbanístico que se proyecta en sus inmediaciones; describió el principio de desarrollo sostenible y del papel de las zonas colindantes o circunvecinas a las áreas protegidas, manifestando que La Aurora se encuentra ubicada dentro de la estructura ecológica principal del municipio de Manizales.

- **Erika Milena Muñoz Villareal**, manifestó que debe salvaguardarse el mandato constitucional del medio ambiente ya que este es un derecho y un deber que recae sobre todos los ciudadanos y el Estado.

- **Clínica Socio Jurídica de Interés Público de la Universidad de Caldas (Javier Gonzaga Valencia Hernández, Catalina María Bohórquez Carvajal, Angélica María Alzate Sánchez, Catalina Ceballos García y Juan David Castaño Álvarez)**; manifestaron que coadyuvan las pretensiones del demandante e indicaron el impacto que podría causar la construcción de urbanización.

- **Alejandra Osorio** aseveró que, podría existir amenaza con la posible construcción del proceso urbanístico en La Aurora, motivo por el cual manifestó que estaba en peligro el medio ambiente y los derechos colectivos invocados en la demanda.

- **Enrique Arbeláez Mutis** adujo que, la construcción que se pretende llevar a cabo atenta contra los derechos colectivos, en especial la protección del área de importancia ecológica de Río Blanco, por lo que las pretensiones de los aquí demandantes eran precisas y necesarias, pues pretendían que se velara por los derechos colectivos a un medio ambiente sano.

- **Corporación por la Defensa de los Derechos Ciudadanos y el Patrimonio Regional – Manizales en Común y Darío Alexander Villegas** consideraron que, se están vulnerando los derechos colectivos a un ambiente sano, a la protección de los humedales, siendo esto un ecosistema de especial protección legal, por lo que se tornaba la obligación de que fuesen adoptadas las medidas preventivas ante el daño que podría causar tal construcción.

- **Personera de Manizales (Tulia Elena Hernández Burbano)** manifestó que, se adhería a las pretensiones de la parte demandante, tendiente a la protección de los derechos colectivos al medio ambiente sano y el equilibrio ecológico, entre otros.

- **Natural Seeds Alliance (Juan Gabriel Arango Martínez)** señaló que, para la elaboración del plan parcial no se contó con opiniones profesionales en diferentes áreas de la biología; que no se tienen estudios técnicos donde se demuestre la no afectación del agua; que existen especies protegidas y vedadas en el predio La Aurora, el cual cumple la función amortiguadora de la RFPCHRB.

- **Olga Clemencia Urrea Giraldo** manifestó que, de acuerdo con el índice de crecimiento poblacional de Manizales, no se justifica que se atente contra la RFPCHRB, área que constituye una de las regiones más ricas en biodiversidad del mundo.

- **Jorge Sánchez Ramírez** señaló que, dentro del área de expansión La Aurora, existe un tramo del gasoducto que conduce el servicio de gas domiciliario a la ciudad de Neira, que a través del Acuerdo 663 del 2006, se estableció que la franja de servidumbre del gasoducto quedaría ocho metros a cada lado del tubo.

- **Marlen Escudero Torres, Lina Clemencia Duque Sánchez y Catalina Gómez Duque (Procuradoras Judiciales I para Asuntos Administrativos)** señalaron que, se debe tener en cuenta para el análisis del caso los principios de desarrollo sostenible y principio de precaución, debiéndose ponderar la protección del medio ambiente con el desarrollo económico y social.

Afirmaron con fundamento en el Decreto 1076 de 2015, Decreto 2372 de 2010 y el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, que Corpocaldas es la primera autoridad ambiental del departamento en torno a la protección y conservación de la RFPCHRB. Que el territorio donde se desarrolla el proyecto urbanístico cuenta con las características de zona amortiguadora en los términos del Decreto 622 de 1977. Que no es posible cumplir con los objetivos de protección ambiental a través de un proyecto urbanístico que incorporará aproximadamente 10.000 personas que desarrollaran su vida, en el límite de la reserva y sobre la zona de contención.

Que Corpocaldas no ha expedido acto administrativo a través del cual establezca las limitantes ambientales respecto de la RFPCHRB y ello en consecuencia, impide cualquier tipo de desarrollo en las zonas adyacentes.

Finalmente, consideraron que no existe certeza científica sobre las consecuencias que pueda generar en la RFPCHRB, la construcción de una urbanización sobre el área adyacente, sin embargo, se advierte un daño ambiental irreparable, lo que conlleva a resolver la situación con base en el principio de *"in dubio pro ambiente"*.

- **Juan Pablo Echeverry Guzmán, Verónica Isaza Posada, Luz Evely Palma Parra, Luz Ensueño Garcés Gutiérrez, Elsa María Galvis, María Aleyda Corrales Uribe, Marina Quiceno Corrales, Juan Mateo Patiño Orozco, Olga Patricia Marín Valencia, Santiago Montoya Trejos, Diana Lucía Gutiérrez Martínez, Juan David Urrea Hoyos, Ana María Castrillón, Jhonatan Salazar Márquez, Lina María Mejía Trujillo, Angélica María Herreño Aguilar, Julieth Milena Jurado Chana, Clara Inés Hoyos Ramírez, Alejandro Montes Castaño, Alejandro Home Herrera, Juan David Castaño Salazar, Alexander Galvis Arce, Mónica Salazar Jaramillo, Dayana Evein Mendieta Parra, Andrés Felipe Mejía Henao, Martha Lucía Ocampo Marín, Natalia Ocampo González Giraldo, Socar Eduardo Leyton Marín, Carlos de Jesús Ríos Germán Hurtado Ramírez, Lina Clemencia Toro Osorio, Carolina Gutiérrez Cardona, Valentina Gutiérrez Cardona, Diego Alejandro González Castellanos, Sandra Marcela Duque Bejarano, Efraím Andrés Villegas Montes, María Alejandra Duque López, Lina Marcela Zuluaga Ángel, Carlos Eduardo García Cortes, Julián Andrés Herrera Media, Orlando Antonio Aguirre Parra, Luis Eduardo Loaiza, Omar Alzate Valencia y Sandra Milena Montes Delgado,** manifestaron su oposición a las pretensiones de la parte demandante, indicaron que respaldan, comparten y coadyuvan las razones técnicas de los demandados, por cuanto consideran que el proyecto urbanístico es compatible con el derecho al medio ambiente sano.

- **Álvaro Gómez, Martha Cecilia Duque Salazar, Álvaro Salazar Marín, Marina Jiménez y Jorge Enrique Robledo Castillo,** coadyuvaron las pretensiones de la acción popular.

#### **4. Alegatos de conclusión.**

- **Vélez Uribe Ingeniería S.A. (fls. 4997 – 5003 C1 O),** expuso que lo pretendido por la parte demandante es que se deje sin vigencia un acto administrativo de carácter general,

como lo es el acuerdo municipal que define el POT del municipio de Manizales, siendo la acción idónea la de nulidad simple. Por otro la señaló que, de aplicarse el principio de precaución, significaría que los conceptos técnicos de las autoridades ambientales están equivocados, situación que solo se puede dar si son presentados otros conceptos por grupos interdisciplinarios ambientales.

Indicó que la constructora CFC allegó dictamen pericial en donde se demuestra claramente que el proyecto urbanístico es viable, que no causa impactos ambientales que no puedan manejarse y que no afectan a la Reserva Forestal Río Blanco.

Afirmó que no se encuentra vulnerado el derecho colectivo al disfrute de un ambiente sano y del espacio público, ya que es claro que el proyecto que se ha presentado para el área de expansión de la Aurora, no se encuentra dentro del área de reserva del río blanco; advirtió que tampoco se ha demostrado que con el proyecto constructivo se vaya a afectar dicha reserva, concluyendo que no existe actuación u omisión por parte de la administración ni de los particulares que se les pueda imputar para determinar que afecta los derechos colectivos.

Por lo anterior, solicitó que sea declarado que no hubo vulneración ni amenaza a los derechos colectivos.

- **Álvaro Gómez, Jorge Sánchez Ramírez (coadyuvantes) y el accionante Omar Vargas López (fls. 5024 – 5034 C1 O)**, señalaron que lo pretendido es que se clausure el proyecto urbanístico que busca llevar a 10.000 personas a una zona colindante con la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares, zona que por sus características ecosistémicas, es proveedora de bienes y servicios ambientales que son el soporte y sustento de la demanda vital para la población de la ciudad, tales como regulación climática ante el calentamiento global, producción de agua, sumidero de carbono y cumplimiento de usos del suelo.

Por otro lado, sostuvieron que, en el Acta de Concertación de asuntos Ambientales del proyecto, al menciona los principales impactos quiere decir que no fueron considerados todos y mucho menos los más importantes y que guardan relación precisamente con determinantes ambientales contenidos en el Plan de Manejo de la Reserva.

Indicaron que, con el peritaje rendido por la Universidad de Caldas, se expone la incertidumbre ambiental que en su análisis detectó el biólogo que realizó el informe, en relación con el impacto negativo que la ciudadela le ocasionaría al Área Protegida.

Finalmente, señalaron que el proyecto Tierra Viva no se puede considerar que cumpla con los lineamientos del desarrollo sostenible.

- **Las coadyuvantes Marlen Escudero Torres, Lina Clemencia Duque Sánchez y Catalina Gómez Duque<sup>1</sup> (fls. 5036 a 5055 C1 O)**, realizaron un recuento, de los hechos, las pretensiones y del dictamen pericial rendido por la Universidad de Caldas.

Posteriormente, plasmaron generalidades normativas referentes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Áreas de Reserva Forestal.

---

<sup>1</sup> Procuradoras 179, 180 y 181 Judicial I para Asuntos Administrativos, respectivamente

Refiriéndose específicamente al informe técnico de la Universidad de Caldas, señalaron que del mismo resultan los perjuicios que recaen sobre la Reserva Forestal, en tanto el plan parcial no abordó la totalidad de las repercusiones que éste tiene sobre dicha área al realizar el proyecto constructivo, razón por la cual, consideran es aplicable el principio de prevención en el presente asunto, consistente en que la autoridad competente se encuentra obligada a adoptar las decisiones pertinentes con el fin de evitar el riesgo o daño ambiental.

Así mismo, se adujo que las zonas colindantes a las reservas forestales deben cumplir una función amortiguadora, que reduzca los impactos negativos que el obrar humano puede ocasionar en dichas áreas.

Con fundamento en lo anterior, solicitaron amparar los derechos colectivos invocados a través de la demanda.

- **Tulia Elena Hernández Burbano coadyuvante de la acción (fls. 5060 a 5061 C1 P)**, respecto al proyecto de expansión urbana, señaló que es esencialmente de impacto urbano, establecido en una zona donde los usos de suelo deben cumplir con una función amortiguadora, siendo incompatible según los criterios técnico – ambientales. Adujo que, de existir un uso humano al interior de esta reserva, debe aislarse dentro de un anillo que cumpla función amortiguadora; aunado a ello, el proyecto Tierra Viva no cumple con la función de barrera biológica que debería tener, puesto que dicho proyecto se diseñó con fines de mitigación y no como un colchón de amortiguamiento al impacto al ecosistema.

Indicó que el impacto al ecosistema no está determinado en el plan parcial, lo que implica que tampoco esté determinado al final de su ejecución.

Señaló que las pretensiones de la parte demandante deben prosperar debido a la ausencia de indicadores ex post del proyecto, debiendo aplicarse el principio de precaución, por cuanto no existen indicios que revelen el impacto ecológico y ambiental del proyecto una vez terminado.

- **Juan Gabriel Arango Martínez coadyuvante (fls. 5063 a 5086 C1 P)**, solicitó inaplicar por inconstitucional el artículo 7 del Acuerdo No. 573 del 24 de diciembre de 2003 (POT), de igual manera frente al Acuerdo No. 663 del 13 de septiembre de 2007 que reformó el POT del año 2003.

Por otro lado, manifestó que el proyecto urbanístico no está acorde con los usos del suelo que debe tener la Reserva Protectora Rio Blanco, razón por la cual debe aplicarse el principio de precaución.

- **Municipio de Manizales (fls. 5087 a 5094 C1 P)**, en su escrito se refirió ampliamente al peritaje rendido por la Universidad de Caldas, sobre su idoneidad y acerca de la necesidad de realizar estudios más a fondo respecto del plan parcial en el sector de la Aurora.

Frente a los impactos ambientales, señaló que los mismos pueden recaer sobre la comunidad de Manizales, al ser afectados la disponibilidad y continuidad de los recursos naturales, tanto vegetales como animales, además del derecho al paisaje.

Destacó la importancia estratégica que tiene la Reserva de Río Blanco para garantizar el servicio básico y el derecho fundamental al agua.

No obstante lo anterior, señaló que el municipio de Manizales no vulneró derecho o interés colectivo alguno, toda vez que sus actuaciones se desarrollaron conforme al marco jurídico que regula la materia.

- **Juan Pablo Echeverry Guzmán y otros coadyuvantes (fls. 5096 a 5107 C1 P)**, argumentaron que, para la aprobación del plan parcial, fue necesaria la concertación con Corpocaldas, entidad que es la máxima autoridad ambiental en el Departamento de Caldas, lo que garantiza que el plan parcial respeta todas las normas ambientales vigentes; adicionalmente, en el proceso quedó demostrado que es más beneficioso para la reserva el desarrollo del proyecto urbanístico, debido al aumento de oferta de bienes y servicios ambientales.

Indicaron que no existe vulneración a ningún derecho colectivo, por el contrario lo que se pretende es contar con un proyecto que sirva de barrera de protección de la reserva. Por lo tanto, solicitaron que sean negadas las pretensiones.

- **Efraím Andrés Villegas Morales coadyuvante (fls. 5108 a 5113 C1 P)**, sostuvo con fundamento en la sentencia C-123 de 2014, que las normas vigentes buscan armonizar el uso responsable del medio ambiente y los recursos naturales, con el derecho a un medio ambiente sano, y no materializar una defensa irracional del medio ambiente, como lo pretende la parte demandante.

Indicó que las pretensiones no están llamadas a prosperar, toda vez que no existe vulneración a los derechos colectivos.

- **Alfonso Gómez Ramírez actor popular (fls 5117 a 5122 C1 P)**, manifestó que el componente ambiental fue concertado con Corpocaldas, concluyendo que la posible afectación ambiental al ecosistema conformado por la Reserva Forestal Protectora de Río Blanco, se ha superado dentro de los estudios realizados, considerando que el proyecto se encuentra ajustado a los objetivos de conservación de la reserva forestal.

- **Construcciones CFC & Asociado S.A. (fls. 5123 a 5145 C1 P)**, señaló que la acción popular, carece de fundamentos fácticos y jurídicos y que no existe prueba que determine que se están violando los derechos colectivos al ambiente sano, la existencia de equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Luego de realizar un extenso recuento de los hechos y las pruebas periciales practicadas en el proceso solicitó que fueran negadas las pretensiones y que además se debe resarcir el perjuicio que hasta ahora se ha causado a la constructora y los compradores.

- **Luis Eduardo Loaiza Giraldo (fls. 5146 a 5151 C1 P)**, destacó el informe presentado por el ingeniero Jorge Alonso Aristizabal Arias, donde se presentan las áreas de importancia para la regulación hídrica, señalando que una zona se encuentra en el sector alto de la reserva, sin embargo dicho sector está muy retirado del proyecto tierra viva.

Hizo referencia a aspectos positivos que tiene el proyecto constructivo como son su concepción ambiental y sostenibilidad, que aportan al ecosistema en general e incluso al



ciclo hidrológico, señalando que está probado que el proyecto tierra viva no genera afectación o impacto adverso sobre el equilibrio hídrico.

- **Corpocaldas (fls. 5152 a 5184 C1 P)**, expuso que para la aprobación del plan parcial la entidad, identificó los principales impactos asociados a éste, así mismo las medidas de manejo, además estableció una zonificación para el sector que define las zonas de protección, homogenización, transición y alelopatía y se precisó para la zona de mayor contacto, un sector de bosques de alta densidad.

Señaló que las zonas de amortiguación se encuentran reservadas para el Sistema de Parques Nacionales Naturales, según lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015, debiendo la Reserva Forestal de Río Blanco cumplir con una función amortiguadora.

Realizó un extenso análisis de los dictámenes rendidos en el proceso, refiriéndose especialmente al presentado por la Universidad de Caldas, que destacó tanto los impactos negativos como positivos del proyecto constructivo, sin embargo, refirió que el perito dejó en entre dicho el procedimiento para el rescate y traslado de las especies arbóreas, pero sus conclusiones fueron sacadas de suposiciones, quien infirió que en la cárcava existían más especies de helechos arbóreos y de especies vedadas de las presentadas en el inventario y caracterización de vegetación, lo cual quedó rebatido por él mismo, cuando señaló que no le constaba de manera directa dicha afirmación.

Adujo que Corpocaldas no incurrió en la violación de derecho colectivo alguno, que como autoridad ambiental realizó las exigencias legales hasta donde las normas la autorizan, actuando en procura de la conservación del medio ambiente, que el diseño urbanístico propuesto y las diferentes estrategias de intervención, dan cumplimiento con la función amortiguadora de la Reserva Forestal, razones por las cuales solicitó negar las súplicas de los demandantes.

- **Aguas de Manizales (fls. 5158 a 5191 C1 P)**, argumentó que se encuentra probada la falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad, toda vez que los predios donde se lleva a cabo el proyecto constructivo no son aquellos que administra Aguas de Manizales y que son propiedad de Infimanizales.

Destacó que con el proyecto no se afecta el recurso hídrico, por cuanto la bocatoma se encuentra a 1.3 km de donde se pretende llevar a cabo la construcción.

Refirió que, de las pruebas practicadas, se desprende que no existe responsabilidad alguna frente a la entidad y que además no existen pretensiones frente a ella, por tanto solicitó que se exonere de toda responsabilidad a Aguas de Manizales.

- **Erika Milena Muñoz Villareal y Olga Clemencia Urrea Giraldo (fls. 5192 a 5211 C1 P)**, transcribió un documento denominado "*Texto de los Conceptos emitidos por el científico experto en Biología Vegetal, David Sanín y el biólogo Julio Andrés Sierra*".

Hizo alusión a las riquezas de los bosques de niebla, destacando que una de ellas es la producción de agua, recurso que a su juicio se verá afectado con el proyecto constructivo a realizar en la Aurora. Señaló además que, si bien la ganadería presentaba un alto impacto en el predio, éste podría desplazarse o combinarse con sistemas silvopastoriles más no construcción de vivienda.

## **5. Concepto del Ministerio Público (fls. 5298 a 5333 C1 P).**

El señor Agente del Ministerio Público competente para actuar ante este Tribunal, realizó un recuento de los hechos y las pretensiones de la parte demandante, así mismo, frente a las contestaciones a la demanda.

Expuso que el presente asunto se contrae a determinar si existe o no amenaza o vulneración por parte de las entidades accionadas a los derechos colectivos cuya protección se reclama.

Indicó que, de la experticia realizada por la Universidad de Caldas, se desprende con claridad, la existencia de probables afectaciones o impactos sobre la Reserva Forestal de Río Blanco y que no fueron previstos en el Plan Parcial, refirió la existencia de falencias en la caracterización e identificación de la biodiversidad, lo que a su juicio indica que no se llevó a cabo una valoración integral de un posible daño ambiental.

De otra parte, señaló a Corpocaldas como la primera autoridad ambiental, la cual tenía a su cargo tener en cuenta los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997, la función amortiguadora del territorio circunvecino colindante con el área protegida denominada Reserva Forestal del Río Blanco. Adicionalmente, recalcó que dicha entidad, tenía el deber de aplicar el principio de precaución, mediante un acto administrativo motivado, en caso de observarse peligro de daño.

Adujo que tanto el POT del año 2003, como el Decreto 0289 de 2015 (mediante el cual se adoptó el plan parcial), no estuvieron orientados a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre la reserva forestal Río Blanco.

Destacó que si bien es cierto no se cuenta con una certeza de la magnitud del detrimento ambiental, resulta evidente que los instrumentos de valoración de los impactos ambientales que fueron implementados no son lo suficientemente concluyentes sobre la ausencia de efectos perjudiciales para la reserva forestal.

Indicó que en el presente asunto concurren los supuestos sustanciales para la procedencia de la acción popular y se estructura los elementos para declarar la responsabilidad de las entidades accionadas, por la amenaza y/o vulneración a los derechos colectivos invocados.

## **II. Consideraciones**

De conformidad con la demanda y su contestación, así como de los escritos de los coadyuvantes, los problemas jurídicos se centran en determinar:

*¿Existe una amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, por haberse declarado el sector de La Aurora como zona de expansión urbana o por haberse aprobado el Plan Parcial en dicho sector o por la construcción del proyecto de vivienda Tierra Viva Biocidadela?*

*En caso afirmativo: ¿Existe una acción u omisión por parte de autoridades o de los particulares demandados, causante de la afectación de los derechos mencionados?*

*Si es así: ¿Cuáles son las medidas que se deben adoptar para hacer cesar la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos?*

Previamente a abordar el análisis de los problemas jurídicos planteados, es necesario establecer, la procedibilidad del medio de control y la legitimación en la causa por pasiva.

### **1. Procedibilidad del medio de control**

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.

La Corte Constitucional ha señalado que este mecanismo se caracteriza:

*“(i) por ser una acción constitucional especial, lo que significa a) que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, b) que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y c) que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; (ii) por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; (iii) por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es ‘prevenir la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño’; (iv) por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos”<sup>2</sup>.*

La parte demandante invoca como derechos afectados los de: *goce de un ambiente sano, la existencia de equilibrio ecológico, 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 las áreas de especial importancia ecológica, el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público y en especial del recurso hídrico.* Uno de los coadyuvantes invocó además el derecho a *la seguridad y prevención de desastres.* Dichos derechos tienen la calidad de colectivos, como se describe a continuación:

#### **1.1. Derecho al medio ambiente y al equilibrio ecológico**

La Constitución Política de 1991 es una Constitución Ecológica como quiera que, sobre el particular hay más de 30 disposiciones que desarrollan la materia, entre los cuales se destacan los artículos 8.º, 58, 79, 80 y 95 que prevén: i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Así

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-443 de 2013; Magistrado Ponente: doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Estos preceptos concentran los atributos principales en relación con el medio ambiente que se manifiestan en otros artículos constitucionales, de ahí que el análisis de este bien jurídico superior se efectúe desde tres perspectivas: i) como un derecho de las personas, ii) un servicio público y, iii) un principio que permea el ordenamiento jurídico en su integridad, dado que asigna facultades e impone compromisos a las autoridades así como a los particulares, en aras de su protección adquiriendo, de esa forma, un carácter de objetivo social.<sup>3</sup>

Acerca del medio ambiente como derecho colectivo, la Corte Constitucional<sup>4</sup> ha resaltado su importancia, ya que: *"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..."*.

Y en cuanto a los componentes de este derecho y los deberes del Estado precisa<sup>5</sup>:

*"Así pues, por un lado, en Colombia todos los ciudadanos tienen derecho a un ambiente sano y el deber de participar en su protección y conservación; y, por otro lado, el Estado tiene la obligación de: "1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.*

*Adicionalmente, en Colombia el derecho al ambiente sano está ligado al desarrollo económico sostenible, en el entendido de que se debe "armonizar el derecho al desarrollo - indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas- con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente".*

## 1.2. Derecho sobre los bienes de uso público y el espacio público

El artículo 674 del Código Civil establece que son bienes de uso público aquellos cuyo *"...uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos; se llaman bienes de la unión de uso público o bienes públicos del territorio..."*. En relación con el espacio público, la Ley 9ª de 1989<sup>6</sup>, señala:

*"Artículo 5º. "Entiéndase por espacio público 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*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado Sección Primera. Sentencia del 31 de mayo de 2018, C.P. Hernando Sánchez Sánchez. A.P. 50001-23-33-000-2015-00234-01

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2015.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2017.

<sup>6</sup> *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.*

*colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.*

*Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación, y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo...". (Se destaca)*

El artículo 63 de la Constitución Política señala que: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables...”; y el artículo 82 siguiente prevé que, el derecho al goce del espacio público implica el deber del Estado de “...velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”.

Así las cosas, el buen uso, el libre acceso y la preservación del espacio público son intereses colectivos, que contribuyen a mejorar la calidad de vida y a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes en condiciones de igualdad.

### **1.3.Derecho a la defensa del patrimonio público**

El Consejo de Estado<sup>7</sup> se pronunció sobre este derecho de la siguiente forma:

*“Por patrimonio público debe entenderse la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva; su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales. La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular. La protección del Patrimonio Público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales. Para la Sala, el debido manejo de los recursos públicos, la buena fe y el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público,*

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 31 de mayo de 2002. Rad. 25000 23 24 000 1999 9001 01 (AP 300). C. P: Ligia López Díaz.

*enmarcan el principio de moralidad administrativa, ámbito dentro del cual se debe estudiar el caso concreto”.*

En sentencia de 8 de junio de 2011<sup>8</sup> agregó que, ese “conjunto de bienes, derechos y obligaciones del Estado”, deben estar adecuadamente destinados a la finalidad que se les ha señalado, constitucional y legalmente, con criterios de eficacia y rectitud.

En sentencia de 11 de abril de 2019<sup>9</sup>, indicó que: “el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público no se ve afectado, de manera exclusiva, cuando a dicho patrimonio se le da una destinación contraria a derecho o cuando se evidencia su mengua sin que ello obedezca a una causa justificada en el orden jurídico imperante, sino también cuando, como consecuencia de una conducta activa u omisiva reprochable desde el punto de vista jurídico, los recursos económicos no se encuentran disponibles para ser utilizados conforme el ordenamiento lo indica, es decir, para destinarlos al cumplimiento de los deberes y obligaciones que le fueron atribuidas a las entidades que se encuentran a cargo del cumplimiento de la función administrativa”.

Así, la defensa del patrimonio público estudia dos elementos: i) la existencia de un bien o conjunto de bienes de propiedad del Estado; y ii) el análisis de la gestión de ese patrimonio, de forma tal que, si ésta se hace de forma irresponsable o negligente, pone en peligro el interés colectivo.<sup>10</sup>

#### **1.4.Derecho a la seguridad y prevención de desastres**

Acerca del contenido y alcance de este derecho, la Corte Constitucional señaló: “El derecho a la prevención y atención de desastres está consagrado en la ley 472 de 1998, como un derecho de carácter colectivo a la seguridad y la prevención de desastres técnicamente previsibles. En principio, el derecho carece de jerarquía constitucional y su protección debe perseguirse mediante las acciones colectivas, de grupo o de cumplimiento”.<sup>11</sup> De igual forma, el Consejo de Estado<sup>12</sup> señaló:

*“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 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*

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 8 de junio de 2011, Rad. 41001-23-31-000-2004-00540-01(AP). C. P: Enrique Gil Botero.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 11 de abril de 2019, Rad. 25000-23-41-000-2012-00077-02. C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Sentencia T-235/11. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>12</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera., 26 de marzo de 2015. Rad. 15001-23-31-000-2011-00031-01. C.P. Guillermo Vargas Ayala

*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”<sup>13</sup>, 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 instaura 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”.*

### **1.5. Conclusión**

De lo anterior se desprende que, el medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos es el mecanismo procesal idóneo para la protección de los derechos colectivos invocados por la parte demandante, consistentes en: el goce de un ambiente sano, (que comprende la existencia de equilibrio ecológico, 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 las áreas de especial importancia ecológica); el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001 23 31 000 2010 01166 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

del patrimonio público, en especial del recurso hídrico y la seguridad y prevención de desastres.

Ahora, en cuanto a la competencia del juez de la acción popular en materia de actos administrativos, el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 13 de febrero de 2018<sup>14</sup>, precisó que: “...el juez no tiene la facultad de anular los actos administrativos, pero sí podrá adoptar las medidas materiales que garanticen el derecho colectivo afectado con el acto administrativo que sea la causa de la amenaza, vulneración o el agravio de derechos e intereses colectivos; para el efecto, tendrá múltiples alternativas al momento de proferir órdenes de hacer o no hacer que considere pertinentes, de conformidad con el caso concreto”.

## 2. Legitimación en la causa por pasiva

El Ministerio de Ambiente, el municipio de Manizales, el concejo de Manizales y Aguas de Manizales S.A. E.S.P., formularon la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>15</sup> ha distinguido entre la legitimación en la causa de hecho y la legitimación en la causa material en los siguientes términos:

*“...toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante legitimado en la causa de hecho por activa y demandado legitimado en la causa de hecho por pasiva y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño.*

*De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores.*

*En suma, en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la*

---

<sup>14</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: William Hernández Gómez. Rad. 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU)

<sup>15</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia de 4 de febrero de 2010. Rad.: 70001-23-31-000-1995-05072-01(17720)



*existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra...".*

De acuerdo con la jurisprudencia transcrita, la legitimación material en la causa por pasiva exige que la entidad contra la cual se dirige la demanda esté vinculada funcional o materialmente con los hechos que dan origen a la reclamación, por lo que corresponde identificar las funciones de cada entidad demandada, así:

## **2.1. Funciones del municipio de Manizales**

### **2.1.1. Frente a la protección al medio ambiente**

La Ley 99 de 1993, *Por la 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*, dispuso:

*"Artículo 65. Funciones de los municipios, de los distritos y del distrito capital de Santa fe 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:*

*(...)*

*2) Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio;*

*(...)*

*5) Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarias 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;*

*7) Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo;*

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

*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.*

*(...)"*. (Subrayas de la Sala).

Así mismo, el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 asignó a los municipios en materia ambiental, la función de *"tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la*

*defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales". Igualmente, el artículo 6º de la Ley 1551 del 6 de julio de 2012 que modificó el artículo 3º de la Ley 136 de 1994, dispuso como función de los municipios, "velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley".*

### **2.1.2. Frente a la planificación del territorio**

Al respecto la Ley 136 de 1994, establece:

*"ARTÍCULO 3o. Funciones De Los Municipios. <Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Corresponde al municipio:*

*(...)*

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

Por su parte el artículo 23 *ibídem*, establece que las administraciones formularán y adoptarán los *planes de ordenamiento territorial*, o adecuarán los contenidos de ordenamiento territorial de los planes de desarrollo. Y el artículo 5 de la Ley 388 de 1997 señala que, el ordenamiento del territorio municipal comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios, en ejercicio de la función pública que les compete.

Así las cosas, corresponde al municipio ejercer el control y la vigilancia de los recursos naturales en su jurisdicción con el fin de garantizar el derecho al medio ambiente; esto en coordinación con las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental. Además, la génesis de los planes de ordenamiento territorial, y la reglamentación de los usos del suelo se encuentra en la voluntad político-administrativa que ejerce el alcalde.

### **2.2. Funciones del Concejo Municipal**

El artículo 25 de la Ley 388 de 1997 en cuanto a las funciones de los concejos municipales frente al plan de ordenamiento territorial – POT, dispone:

*"Artículo 25. Aprobación De Los Planes De Ordenamiento. El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración."*

Corolario de lo anterior, es claro que el Concejo municipal es el competente para la adopción, reestructuración o revisión del POT, y por tanto quien puede atender la

pretensión de la parte demandante consistente en modificar el capítulo que declara el sector de *La Aurora* como zona de expansión urbana.

### 2.3. Funciones del Ministerio de Ambiente

De conformidad con el Ley 99 de 1993<sup>2</sup>, funge como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza, entidad que, entre otras funciones, desempeña las siguientes:

*Artículo 50. Funciones Del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:*

*1) Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;*

*2) Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;*

*(...)*

*4) Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, SINA;*

*(...)*

*10) Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales;*

*11) Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geoesféricas, hídricas, del paisaje, sonoras y atmosféricas, en todo el territorio nacional;*

*12) Expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial;*

*(...)*

*16) Ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar;*

*(...)*

*18) Reservar, alindar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento.*

*19) Administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémicas; (...)"*

Así, el Ministerio de Ambiente al ser la entidad rectora de la gestión medio ambiental, tiene a su cargo los deberes de protección, coordinación y control sobre de los efectos de

deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo y cuyo cumplimiento reclama la parte demandante.

#### **2.4. Funciones de Aguas de Manizales S.A. E.S.P.D.**

El 5 de agosto de 1997, Empresas Públicas de Manizales suscribió con Aguas de Manizales S.A., un contrato de concesión a través del cual -entre otros bienes, le fue cedida la administración de los predios correspondientes a 3616 hectáreas ubicadas dentro de la RFPCHRB; por tanto, se encuentra legitimada por pasiva, por cuanto como administradora de dichos predios es una de las principales responsables de la custodia y conservación de dicha reserva.

Además, Aguas de Manizales en su calidad de empresa prestadora de los servicios de acueducto y alcantarillado, expidió el Certificado de Viabilidad de Servicios Públicos para el citado proyecto, por lo que con su decisión se puede estar amenazando o afectando el recurso hídrico que se encuentra en esa zona y que sirve de fuente de abastecimiento en el municipio de Manizales.

#### **2.5. Conclusión**

De acuerdo con lo expuesto, se declarará no probada la excepción de falta de legitimación propuesta por el municipio de Manizales, el concejo de Manizales, el Ministerio de Ambiente y Aguas de Manizales, toda vez que de las funciones que dichos entes desempeñan, al ser tamizados con los hechos de la demanda, se desprende que pueden ser las autoridades que tienen a su cargo la guarda de los derechos colectivos invocados.

#### **3. Primer problema jurídico *¿Existe un amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, por haberse declarado el sector de La Aurora como zona de expansión urbana o por haberse aprobado el Plan Parcial en dicho sector o por la construcción del proyecto de vivienda Tierra Viva Biociedadela?***

**Tesis del Tribunal:** Existe una amenaza real y cierta de daño grave e irreparable al derecho colectivo al goce del medio ambiente sano, consistente en la extinción de especies de flora, fauna y ecosistemas de la RFPCHRB y la afectación del recurso hídrico, toda vez que: la construcción del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociedadela Tierra Viva por sus características, extensión y cercanía al área protegida, no está en armonía con la función amortiguadora que el sector La Aurora cumple, pues dicho proyecto no está orientado a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre el área protegida, no contribuye con los objetivos de conservación de dicha área, no aporta a la conservación de los elementos biofísicos, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados a ella; y si bien en el plan parcial se identificaron unos impactos adversos y unas medidas de manejo ambiental, se desconoce su verdadera magnitud y efectividad, pues no fueron realizados los estudios idóneos y suficientes para establecerlos.

A continuación, se hará referencia a: 3.1. Hechos acreditados: 3.1.1. En cuanto a las características de la RFPCHRB; 3.1.2. En cuanto a las características del sector La Aurora; 3.1.3. En cuanto al Plan Parcial en el Suelo de Expansión La Aurora; 3.1.4. En cuanto a los impactos ambientales y las medidas de manejo; 3.1.5. En cuanto al desarrollo del

proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva; 3.2. Fundamento jurídico: 3.2.1. Áreas de reservas forestales protectoras; 3.2.2. Plan de manejo ambiental de las reservas forestales; 3.2.3. Zonas y áreas con función amortiguadora; 3.2.4. Planes parciales; 3.2.5. Impactos ambientales y medidas de manejo 3.2.6. El principio de precaución; para descender al, 3.3. Análisis del caso concreto y señalar las 3.4. Conclusiones.

### 3.1. Hechos acreditados

#### 3.1.1. En cuanto a las características de la RFPCHRB

- El Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente – Inderena<sup>16</sup> profirió el Acuerdo 0027 del 25 de julio de 1990 (Fls. 3015-3017 C. 1 H), en el que se dispuso:

*“ARTÍCULO PRIMERO: Declarar Área de Reserva Forestal Protectora las Cuencas Hidrológicas del Río Blanco y Quebrada Olivares ubicadas en jurisdicción del Municipio de Manizales, Departamento de Caldas, que comprende una superficie aproximada de 4.900 hectáreas, dentro de los siguientes linderos:*

*El punto cero (0) se ubica en la Represa o Bocatoma del Acueducto del Municipio de Manizales sobre la Quebrada Olivares. A partir de este punto se continúa en sentido general Oeste por el carretable que conduce a Manizales en distancia aproximada de 1500 metros hasta encontrar el sitio denominado “La Aurora”, ubicada en la confluencia de las Quebradas La Arenosa y los Alisales hasta sus nacimientos en aproximada de 100 metros hasta encontrar el camino que de Manizales conduce al alto de Elvira y la Línea, para continuar por este camino en sentido general Este en distancia aproximada de 10.000 metros hasta encontrar el sitio denominado la Línea sobre la Cordillera Central a los 3.700 msnm, punto No. 3. Se continúa en sentido general Norte por todo un camino que va por todo el filo de la Cordillera Central en distancia aproximada de 7.100 metros pasando por los sitios conocidos como Vallerredondo, El Desquite, La Ninfa, Barcelona Chica, Barcelona Grande hasta encontrar finalmente el sitio denominado La Pola, ubicado sobre la Cota de los 3.700 msnm punto No. 4. Se continúa en sentido general Oeste por un camino en distancia aproximada de 5.800 metros que va por el filo de la Cordillera del Retiro, pasando por los sitios denominados la Planada y la Coca hasta encontrar los nacimientos de la Quebrada El Oso, ubicada sobre la cota de los 3.200 msnm punto No. 5. Se continúa aguas abajo por la Quebrada El Oso hasta encontrar confluencia en el Río Blanco, punto No. 6. Se continúa aguas arriba por el Río Blanco en distancia aproximada de 1.100 metros hasta encontrar en su margen izquierda la desembocadura de la Quebrada Las Palomas, punto 7. Se continúa aguas arriba por la Quebrada Las Palomas hasta sus nacimientos en donde se ubica el punto No. 8. Se continúa en sentido general Sur en distancia aproximada de 100 metros hasta encontrar el camino que conduce a Manizales, para continuar por este en sentido general suroeste en distancia aproximada de 2.700 metros hasta encontrar el carretable principal, en el sitio denominado La Aurora, punto No. 1. Punto de partida.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. El área de reserva forestal protectora que por el presente Acuerdo se declara, deberá permanecer constantemente con bosques naturales o artificiales para proteger estos mismos recursos y otros recursos naturales renovables. (...)*”

---

<sup>16</sup> Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

- El Ministerio de Agricultura expidió la Resolución 66 del 6 de abril de 1992 “*Por la cual se aprueba el Acuerdo No 0027 de julio 25 de 1990 emanado de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente-INDERENA*” (Fls. 3010 -3014 C 1H).
- Sobre la importancia de la RFPCHRB, Corpocaldas en la Resolución 348 del 1 de julio de 2010, *Por medio del cual se adoptó el Plan de Manejo de la Reserva Forestal*, indicó:

*2.1.2. Dimensión Biofísica La Reserva Forestal Protectora de Río Blanco y Quebrada Olivares constituye una de las regiones más ricas en biodiversidad del mundo, en contraste, es una de las más amenazadas y menos estudiadas. La región andina tropical en donde se encuentra la reserva, por su alta biodiversidad, está entre las 25 regiones prioritarias para la conservación del planeta (hotspots) (J. Botero, Manizales de Frente al Futuro 2005).*

*Hace solo 300 años la región aún conservaba gran parte de su cobertura boscosa original, conectando los ecosistemas altos andinos con los del páramo, hecho que facilita la movilidad de la fauna y potencializa el intercambio genético entre las especies de flora.*

*Hoy como consecuencia de la deforestación acelerada, los parches de bosque andino se han convertido en pequeñas islas que sirven de refugio a diferentes especies de fauna y crean centros de micro diversidad y endemismo.*

*La Reserva se encuentra dentro de la cuenca del Río Chinchiná, ocupa el 4% de la misma y su importancia se deriva en gran medida, por el hecho de pertenecer a la zona alta de la cuenca. Uno de los principales servicios ambientales prestados por la reserva a la zona, radica en la oferta hídrica para el consumo humano.*

*(...)*

#### *2.1.5. Importancia*

*La conservación de la Reserva es de suma importancia para el mundo, es evidente que el bosque húmedo Montano y el Páramo, dos de las formas de vida forestal localizadas en la zona, se encuentran en estado de conservación crítica y vulnerable respectivamente.*

*Regionalmente la reserva actúa como pieza clave para el corredor biológico existente que conecta el Parque Nacional Natural Los Nevados, con las zonas boscosas de los municipios de Manizales, Neira y Villamaría, involucrando el PNN Los Nevados, Reserva Torre Cuatro, Reserva de la CHEC, Subcuenca del Río Guacaica, Monteleón y demás fragmentos boscosos, tanto del noroccidente como del sur occidente, a través de la zona Amortiguadora del PNN Los Nevados, factor que facilita y favorece, la conservación de la biodiversidad regional.*

*Uno de los aspectos más importantes desde la perspectiva ambiental de la reserva para la región, constituye el hecho de suministrarle el agua a la ciudad de Manizales, en una proporción del 35% de la demanda”. (fls. 441-595 C1 A)*

### **3.1.2. En cuanto a las características del sector La Aurora**

- El Concejo de Manizales mediante Acuerdo 573 de 2003 *Por medio del cual se modifica el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Manizales*, acuerdo 508 de octubre 12 de 2001, señaló:

*“ARTICULO 7º Modificar el Artículo 11 del acuerdo 508 de 2001 de la siguiente manera: ARTICULO 11º Suelo de expansión urbana. Durante la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial que se adopta por medio del presente acuerdo. Se clasifican las siguientes áreas como suelo de expansión urbana<sup>17</sup>: sector de la Aurora (polígono 4), sector del Rosario (Polígono 5), y sector de la Vereda Colombia (polígono 6); en todo caso para su desarrollo debe ser presentado a la administración Municipal, el respectivo Plan Parcial para su estudio y aprobación. Parágrafo --. Su delimitación se encuentra consignada en el Componente General, numeral 1.5.2 y en el Anexo 7, del Documento Técnico de Soporte del presente Plan de Ordenamiento Territorial y en el Plano BUR-67-1 versión 2003” (fls. 339-372 C1 A).*

- El sector La Aurora inicialmente hizo parte de la RFPCHRB, hasta cuando el Ministerio de Ambiente expidió la Resolución 763 del 1 de julio de 2004 *“Por la cual se procede a sustraer de las reservas forestales nacionales de que trata la Ley 2ª de 1959, las cabeceras municipales y cascos corregimentales departamentales, incluyendo las infraestructuras y equipamientos de servicio básico y saneamiento ambiental asociado a dichos desarrollos”, en la que se señala: “Artículo 3º. De la sustracción de áreas urbanas. Se declaran sustraídas de las reservas forestales nacionales definidas en la Ley 2ª de 1959, las áreas urbanas y de expansión urbana de municipios y corregimientos departamentales localizados al interior de dichas reservas forestales. Se incluye en la sustracción las áreas ocupadas por infraestructuras y equipamientos de servicio básico y saneamiento ambiental asociada a dichos desarrollos localizados en suelos rurales”.*
- Posteriormente el Ministerio de Ambiente expidió la Resolución 196 del 28 de febrero de 2013 *“Por la cual se aprueba el área correspondiente a Suelo Urbano y Suelo de Expansión Urbana, de los Sectores La Aurora (polígono 4) y Betania del municipio de Manizales en el departamento de Caldas, sustraída mediante la Resolución No. 0763 de 2004 del Área de Reserva Forestal Central establecida mediante la Ley 2 de 1959 y se ordena su registro”. (fls. 1910-1929 C.1 D)*
- La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, emitió el “Concepto Técnico No. 79” del 12 de septiembre de 2016 dirigido a este Tribunal, sobre el área denominada “La Aurora” en el que se indica:

*“(…) Corresponde a un área de expansión urbana establecida por el municipio de Manizales mediante Acuerdo de Concejo Municipal No. 573 de 2003, sustraída del área de Reserva Forestal Central, establecida por la Ley 2da de 1959, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 763 de 2004, y registrada ante este ministerio mediante Resolución 196 de 2013, en concordancia con los lineamientos establecidos en las Resoluciones 871 de 2006 y 1917 de 2011; por lo tanto es importante aclarar que el área denominada “La Aurora” no corresponde a un área de reserva forestal y en general a ninguna de las áreas del sistema de áreas protegidas nacionales, corresponde a un área de expansión urbana por lo cual se*

---

<sup>17</sup> ley 388 de 1997. Artículo 32. Suelo de expansión urbana. Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución.

La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social.

Dentro de la categoría de suelo de expansión podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios, pero cuyo desarrollo estará condicionado a la adecuación previa de las áreas programadas.

*encuentra sujeta a las regulaciones y normativa para este tipo de suelo, la cual se encuentra bajo la jurisdicción del municipio de Manizales y de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, CORPOCALDAS, como autoridad ambiental con jurisdicción en la zona.*

(...)

*Finalmente si bien la mencionada norma establece la necesidad de definir un área que cumpla con una función amortiguadora en las áreas colindantes de las áreas protegidas, que para el caso corresponde a la RFP Río Blanco y Quebrada Olivares, es preciso aclarar que la extensión, condiciones y características de dicha área con función amortiguadora no se encuentran actualmente reglamentadas, por lo cual la determinación de dicha área dependerá de las particularidades, necesidades y posibilidades que se presente en cada caso, las cuales deberán establecerse en armonía con los objetos y objetivos de conservación del área protegida. (...) (fls. 1154-1160 C1 B)*

### **3.1.3. En cuanto al Plan Parcial en el Suelo de Expansión La Aurora**

- El Concejo de Manizales mediante Acuerdo 663 de 2007 *Por medio del cual se adopta la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Manizales*, en su artículo 67 sustituyó el artículo 65 del Acuerdo 508 de 2001, señalando que:

*“Los planes parciales en suelo de expansión serán desarrollados conforme a lo dispuesto por el artículo 24 y subsiguientes del Decreto Nacional 2181 de 2006 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.*

(...)

*Los sectores de la **Aurora**, Morrogacho y Betania orientarán la formulación del Plan Parcial hacia el **desarrollo de vivienda de interés social**, según los análisis y las consideraciones tenidas en cuenta en las discusiones de tipo técnico de la mesa de vivienda durante la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial”.*

- El señor Jorge Alberto Vélez Jaramillo en nombre de los propietarios del predio denominado Siete Cueros, radicó petición ante la Secretaría de Planeación del municipio de Manizales, bajo el radicado RAD 16872 de 2011 para que fueran expedidas las determinantes aplicables para la Formulación del Plan Parcial en suelo de expansión sector La Aurora. (Referido folio 34 C 1)
- La Secretaría de Planeación del municipio de Manizales solicitó a Corpocaldas información sobre los términos de referencia del componente ambiental para la concertación del Plan Parcial del Suelo de Expansión de La Aurora y Corpocaldas por medio del Oficio 06183 del 13 de diciembre de 2011, dirigido a la Secretaría de Planeación y Desarrollo del municipio de Manizales, remitió los términos de referencia del componente ambiental para la concertación del referido plan parcial, en el que indicó:

*“4. Áreas Protegidas del Nivel Nacional.*

(...)

*-Reserva Forestal Río Blanco. Función Amortiguadora; conforme a lo establecido en el artículo 31 del decreto 2372 de 2010 la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. La cual deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de*



*conservación de las áreas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas. Por lo tanto, deberán especificarse dichas funciones y establecer el área de amortiguación.*

5. Áreas de Especial Importancia Ecosistémicas.

*- Áreas periféricas a cauces de quebradas y corrientes intervenidas y/o sin intervenir. En el área de estudio se observan drenajes, permanentes e intermitentes, para los cuales se deben establecer las Fajas Forestales Protectoras y los usos permitidos al interior de estas, en los términos establecidos por la resolución 053 del 2011 de Corpocaldas.*

*-Delimitar las áreas pendientes iguales o superiores a 40 grados a las que se les deberá dar un tratamiento de preservación estricta y cualquier intervención propuesta estará sometida a estudios geológicos geotécnicos detallados conforme a lo establecido en el Decreto 1469 de 2010.*

*- Áreas de bosque protector. Son aquellas áreas silvestres o boscosas que por su naturaleza bien sea de orden biológico, socioeconómico o cultural ameritan ser protegidas y conservadas y que al momento no se les ha creado una categoría de manejo y administración". (fls. 152-156 C)*

- Corpocaldas a través de Memorando Interno SIA 47 del 14 de diciembre de 2011, emitió el concepto técnico relacionado con los riesgos para el Plan Parcial La Aurora, del cual se destaca:

*"AMENAZA Y RIEGOS*

*(...)*

*Riesgo Antrópico: es necesario considerar la posible influencia que el aprovechamiento forestal que se presenta hacia una zona aledaña al proyecto, en el sector Norte, podría tener en terrenos aledaños al Plan Parcial, en términos de estabilidad y afectaciones derivadas de dichas actividades.*

*El Plan Parcial deberá definir claramente las diferentes medidas de intervención (obras y acciones), que permitan prevenir, mitigar y compensar la afectación a los Recursos Naturales, a fin de evitar su alteración o destrucción con la actuación u operación urbana. Entre estas obras y acciones, se incluyen obras de mitigación por riegos de tipo hidrológico y geotécnico, acciones de recuperación, protección y/o conservación de los suelos de protección; acciones de compensación de coberturas vegetales, etc." (fls. 154-156 C1)*

- La Secretaría de Planeación del municipio de Manizales expidió la Resolución 1575 del 8 de agosto de 2012 "Por medio de la cual se expiden las determinantes para la formulación del plan parcial en suelo de expansión sector La Aurora" y en cuanto a las determinantes ambientales señaló:

*"ARTÍCULO 3: DETERMINANTES AMBIENTALES – INDICACIÓN Y REGLAMENTACIÓN DE LAS ÁREAS DE RESERVA AMBIENTAL.*

*Con relación al Plan de Ordenamiento Territorial vigente constituyen determinantes ambientales para la formulación de este plan parcial en suelo de expansión sector La Aurora, las siguientes normas contenidas en el Componente General del POT (Acuerdo 663 de 2007 y Documento Técnico de Soporte); el numeral 1.5.5. Suelos de Protección, 15.5.1. Áreas de protección ambiental, que están constituidas por la totalidad de las franjas de protección de los cauces de los ríos y quebradas existente dentro del Municipio de*

*Manizales, definidas por la Corporación Autónoma Regional CORPOCALDAS". (Fls. 217-250 C1)*

- Corpocaldas a través de memorando 500.4614 del 24 de julio de 2013 informó a este Tribunal sobre los componentes ambientales de la RFPCHRB, en el que señaló:

*"En consecuencia esta área no cuenta con zona amortiguadora, cuenta con funciones amortiguadoras las cuales establecen a través de determinantes ambientales en los POT, que para el caso de La Aurora se definió como determinante ambiental, en el cual se deben considerar los siguientes aspectos:*

*Reserva Forestal Río Blanco. Función Amortiguadora: conforme a lo establecido en el artículo 31 del decreto 2372 de 2010 la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. La cual deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas. Por lo tanto, deberán especificarse dichas funciones y establecer el área de amortiguación". (fls. 2-3 C 2)*

- El señor Jorge Alberto Vélez Jaramillo en representación de los propietarios de los predios solicitantes, presentó ante la Secretaría de Planeación del municipio de Manizales el proyecto de *Plan Parcial en Suelo de Expansión La Aurora*. (Referido en Fl. 1093 C1 B).
- La Secretaría de Planeación de Manizales mediante oficio SPM 1874-14 de 30 de mayo de 2014, emitió concepto favorable de viabilidad al proyecto de plan parcial y a través del oficio SPM 1992-14 de 9 de junio de 2014 lo remitió a Corpocaldas para el trámite de concertación ambiental. (Referido en Fl. 1093 C1 B).
- Corpocaldas a través de oficio 2014-IE-0017663 de julio 18 de 2014 realizó observaciones al contenido ambiental del *Plan en Suelo de Expansión Urbana La Aurora*. (Referido en Fl. 1093 C1 B).
- El señor Jorge Alberto Vélez Jaramillo en representación de los propietarios de los predios solicitantes; el 31 de marzo de 2015 radicó ante la Secretaría de Planeación de Manizales el proyecto de *Plan Parcial en Suelo de Expansión La Aurora* atendiendo las observaciones. (Referido en Fl. 1093 C1 B).
- Con base en los ajustes presentados, la Alcaldía de Manizales y Corpocaldas el 8 de mayo de 2015 suscribieron el "*Acta de concertación asuntos ambientales Plan Parcial "La Aurora" municipio de Manizales"* en el que se señaló:

*"Para los análisis de la Función Amortiguadora, con relación a la reserva forestal protectora nacional cuencas hidrográficas del Río Blanco y Quebrada Olivares, se consideró la Reserva desde sus objetivos de conservación, zonificación y los ecosistemas presentes alrededor del área de intervención; para lo cual se define la función amortiguadora como la superficie de territorio circunvecina y colindante al área protegida que para el caso es la*

*reserva forestal protectora nacional cuencas hidrográficas del Río Blanco y Quebrada Olivares, en la cual se deben mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre el área. En este sentido, se identificaron los principales impactos asociados al plan parcial “La Aurora” en el área colindante, establecidos a través de un análisis de alteridad, los principales impactos, y medidas de manejo, al igual que se establece una zonificación para el sector que define las zonas de protección, homogenización, Transición y Alelopatía; así mismo, se define para la zona de mayor contacto un sector de bosques con alta Densidad.*

*Finalmente se establece la función amortiguadora en los términos del Decreto 2372 de 2010, basado en un análisis de alteridades para lo cual se utilizó la metodología propuesta por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales Nacionales, UAESPNN para áreas con función amortiguadora (Ospina 2011); definiendo las perturbaciones del proyecto en sus diferentes etapas sobre la Reserva Forestal Protectora Nacional Cuencas Hidrográficas del Río Blanco y Quebrada Olivares. Para lo cual se consideraron los objetivos de conservación y la zonificación ambiental del área; esto llevo a que el proyecto incorporará en su diseño urbanístico, modificaciones tendientes a atenuar las citadas perturbaciones entre las que se tienen: construcciones escalonadas en altura, diseños de luminarias, norma de regulación de ruido, ubicación de terminales de transporte; así como la conformación de espacios naturales tendientes a controlar las intervenciones antrópicas hacia el área protegida.*

*(...)*

#### *C. ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOSISTÉMICA*

*(...)*

*En el área parcial “La Aurora” y en su área de influencia directa, existen otras corrientes, (Cárcava Central, y quebrada occidental) que no cuentan con estudios que soporten la delimitación de las Fajas Forestales Protectoras propuestas, lo cual impide tener certeza sobre los retiros sugeridos por el proyecto; por lo tanto, debe realizarse ante Corpocaldas el trámite para la obtención del permiso de ocupación de cauce previo al momento de la construcción, y en este proceso calcular el retiro conforme a la resolución 561 de 2012.*

*(...)*

*Las acciones de reforestación planteadas pueden mitigar los impactos por material particulado, una vez tengan la altura adecuada para evitar el transporte de este contaminante, y los niveles de ruido generados con el desarrollo urbano proyectado, debido a la topografía del sector del futuro desarrollo. No obstante lo anterior, con respecto al manejo del ruido con fines de función amortiguadora, se considera que los retiros planteados con especies arbóreas y en alta densidad en fajas que superan los 50 metros son una muy buena medida de mitigación de ruido de las perturbaciones sobre el área protegida de la reserva forestal protectora nacional cuencas hidrográficas del río blanco y quebrada olivares”. (Fls. 1095-1099 C1 B)*

- Corpocaldas expidió la Resolución 206 de 8 de mayo de 2015 “Por la cual se declara concertado el Plan Parcial “La Aurora” del municipio de Manizales”. (fls. 2988-2992 C1 H)
- La Alcaldía de Manizales expidió el Decreto 0289 del 28 de mayo de 2015 “Por el cual se adopta el Plan Parcial en Suelo de Expansión Urbana Sector La Aurora”, en el que señaló:

*“ARTÍCULO 1. ADOPTASE el PLAN PARCIAL EN SUELO DE EXPANSIÓN URBANA “LA AURORA”, con base en las determinantes adoptadas por los promotores y establecidas conforme a la Resolución 1575 del 8 de agosto de 2012 “POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDEN LAS DETERMINANTES PARA LA FORMULACIÓN DEL*

*PLAN PARCIAL EN SUELO DE EXPANSIÓN SECTOR LA AURORA”, el CONCEPTO FAVORABLE DE VIABILIDAD al Proyecto de Plan Parcial en suelo de Expansión Urbana denominado La Aurora emitido por la Secretaría de Planeación Municipal a través del oficio SPM 1874-14 de mayo 30 de 2014, la Resolución de CORPOCALDAS No 206 “Por la cual se declara concertado el Plan Parcial “La Aurora” del municipio de Manizales, y el ACTA DE CONCERTACIÓN DE ASUNTOS AMBIENTALES “PLAN PARCIAL LA AURORA” MUNICIPIO DE MANIZALES” del 8 de mayo de 2015 (...). (fls. 1093-1094 C1 B)*

- Corpocaldas emitió la Resolución S.A.F-B.D. No. 2071 del 29 de junio de 2017 “Por la cual se ordena el registro de un gradual natural y se otorga una autorización para aprovechamiento forestal único” (fls. 1553-1554 C1 C) y la Resolución S.A.F –BD–2070 de la misma fecha (fls. 1556 -1559 C1 C), en la que se otorgó a Construcciones CFC & Asociados, autorización para el “...aprovechamiento forestal único de árboles provenientes de regeneración natural existentes en el sector de la cárcava en beneficio del proyecto denominado Tierra Viva Biocidadela – Plan Parcial...”.
- El Concejo de Manizales mediante Acuerdo 0958 del 2 de agosto de 2017<sup>18</sup>, estableció frente a las zonas colindantes a las áreas protegidas lo siguiente:

*“Usos sostenibles tendientes a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas: Cumpliendo con los objetivos de conservación de cada área, de acuerdo a las determinantes ambientales definidas por Corpocaldas para cada zona.*

*Una vez definida la delimitación y los determinantes para zonas con función amortiguadora por parte de Corpocaldas, éstas se incorporarán al Plan de Ordenamiento Territorial y su delimitación a la cartografía Plan R-1 ESTRUCTURA ECOLÓGICA DE SOPORTE RURAL, acogiendo las determinantes que se definan para estas áreas con los respectivos lineamientos Ambientales.*

*Hasta tanto Corpocaldas reglamente determinantes ambientales para las ZFA, en las zonas colindantes a las áreas del SINAP, en la categoría agropecuaria definida en el presente POT, se permitirán sistemas productivos sostenibles asociados a usos agroforestales, silvopastoriles, forestal productor forestal protector, en especial aquellos asociados a coberturas boscosas, a fin de garantizar sus funciones en la atenuación o reducción de presiones sobre las áreas protegidas.*

*En las zonas de expansión circunvecinas o colindantes con áreas del SINAP, en el Plan Parcial deberán realizar una (sic) análisis de alteridad del proyecto antes, durante la construcción y en el periodo de funcionamiento, considerando todos los factores que genera tensión sobre el ecosistema así como el grado de perturbación, estableciendo como punto de partida los objetivos de conservación del área del SINAP circunvecina o colindante, que permita definir actividades que conlleve a cumplir la función amortiguadora”.*

#### **3.1.4. En cuanto a los impactos ambientales y las medidas de manejo**

---

<sup>18</sup> Por el cual se adopta la revisión ordinaria de contenidos de largo plazo del plan de ordenamiento territorial del municipio de Manizales.

- En el Plan Parcial en el suelo de expansión sector La Aurora se presentaron entre otros, el “Anexo 5. Desarrollo de Determinantes Ambientales “(Cuadernos E) y “Anexo 10. Guía de Manejo Ambiental para la construcción” en las que se señalan los impactos ambientales y las medidas de manejo (Cuadernos F), de los cuales se destaca:

*“7.2.8.1 Fuentes de luz exterior y resplandor.*

*(...)*

*La contaminación lumínica en el Plan Parcial La Aurora estará dada en los siguientes términos:*

*- El brillo o resplandor de luz en el cielo. Este resplandor es producido, generalmente, por las fuentes de luz instaladas en las zonas exteriores como alumbrado público, lo que hace que se incremente el brillo del fondo natural del cielo, disminuyendo progresivamente el ritmo circadiano de búhos y gallinaciegas.*

*- El flujo luminoso nominal cerca de la zona con funciones amortiguadoras de la Reserva del Río Blanco, podría alterar los patrones de conducta de mamíferos silvestres nocturnos como tigrillos, zarigüeyas, gurrees y murciélagos que podrían medrar cerca de la urbanización atraídos por las fuentes de luz o por el flujo hemisférico superior.*

*(...)*

*Manejo*

*- Controlar las fuentes emisoras de luz dentro del perímetro del Plan Parcial, donde las lámparas cuyo flujo nominal sea igual o menor a 15.000 lúmenes, no podrán emitir, una vez instaladas en la luminaria, un flujo hemisférico superior mayor al 0.8% de su flujo luminoso nominal.*

*- Las lámparas destinadas al alumbrado de instalaciones deportivas o recreativas se someterán a lo establecido en el anterior punto y deberán ser apagadas después de las 11 pm.*

*- Las lámparas instaladas en los proyectores, las instaladas en luminarias destinadas al alumbrado público, cuyo flujo luminoso nominal sea igual o menor a 9.000 lúmenes, no podrán emitir un flujo hemisférico superior mayor a 5% de su flujo luminoso nominal. Todas estas deberán tener una caperuza superior para evitar la dispersión de la luz a ángulos superiores de 40°.*

*7.2.8.2 Ruido*

*(...) para definir los valores de ruido ambiental en cercanías al bosque, se retoma los estudios realizados por la Secretaría de Ambiente de Bogotá en humedales en zonas urbanas, se propone que en las áreas colindantes con zonas boscosas la emisión de ruido no sobrepase los 55 decibeles en el día y 50 decibeles en la noche ya que cumplen satisfactoriamente con los límites máximos permisibles para zonas rurales los cuales son de baja relevancia en el impacto para las especies de fauna las aves silvestres.*

*\* Caracterización*

*En la actualidad el área del Plan Parcial presenta una vocación rural, donde los valores de ruido, sin duda cumplen con lo establecido en la norma, pues no existen fuentes de emisión de ruido que puedan alterar esta condición de tranquilidad, para el desarrollo y operación del proyecto de vivienda en esta área, deben considerarse la aparición de fuentes de emisión de ruido durante la construcción y operación de la Ciudadela, las cuales si superan los niveles sugeridos para Sectores Tipo D podrían llegar a afectar la fauna, entre esta fuentes (sic) de emisión se tiene básicamente fuentes móviles como son: operación de maquinaria pesada durante la fase constructiva como fuentes puntuales de emisión de ruido, durante la fase operativa deben considerarse en especial, el funcionamiento de vehículos para*

*transporte público, tránsito de vehículos particulares, motocicletas, buses, camiones de basuras, como fuentes móviles de generación de ruido.*

*\* Manejo*

*Con el fin de cumplir con lo establecido en el artículo 9 de la resolución 627 de 2006 del Ministerio de Ambiente, se ha propuesto una zonificación de ruido ambiental, tal como se aprecia en el PLAN 24 (AR-06): Sectorización por restricción de ruido ambiental Ciudadela La Aurora, donde se presenta la propuesta de sectorización de ruido ambiental y se explica a continuación:*

*Las zonas R4 para la emisión de ruido se asimilarán a zonas suburbanas, ya que estas estarán destinadas a zonas de conservación y protección con el establecimiento de mesas boscosas.*

*Las zonas R1, se asimilan a los sectores tipo B, donde el ruido ambiental será moderado, y es el área donde se construirán viviendas unifamiliares y multifamiliares; exclusivamente destinadas para desarrollo habitacional y parques en zonas urbanas. Cabe anotar que, en los sectores tipo B, no se permitirá la construcción o funcionamiento de establecimientos comerciales e industriales susceptibles de generar y emitir ruido que pueda perturbar la tranquilidad pública, tales como almacenes, tiendas, tabernas, bares, discotecas y similares.*

*En el sector oriental del Plan Parcial se propone una zona, con mayores restricciones a las emisiones de ruido, la cual se denomina R3, donde se tendrá especial cuidado y no se permitirá la utilización de altavoces, parlantes, ni equipos de sonido al exterior de las viviendas.*

*En las zonas R2 o sectores tipo C, donde se construirán las vías principales y el depósito de buses estará permitido el ruido intermedio restringido, y los usos comerciales, oficinas, uso institucional y otros usos relacionados, así como el depósito de buses.*

*(...)*

*De manera complementaria a estas recomendaciones de zonificación para emisión de ruido, se establecerá una barrera de alta densidad (12,5 m ancho y 15m de alto) en el perímetro de la zona urbana que linda con las áreas de interés Ambiental y las que tienen Función Amortiguadora existentes en el área, esta barrera en conjunto con las áreas de compensación (alelopática, transición y homogenización) que se han propuesto, proporcionarán una reducción de 5 a 8 dBA por cada 30 m de ancho de bosque (...) Analizando la zona de amortiguamiento el sitio de menor ancho de bosque, el cual tiene unos 54 metros, se puede afirmar que con esta se logra una reducción de ruido en dirección a la reserva forestal de 10 decibeles (...)*

*Con la circulación de vehículos en la Avenida principal de la urbanización por donde se movilizará el transporte público del proyecto, se generaría una afectación de ruido que pudiera incidir sobre las viviendas aledañas, como medida de mitigación por esta afectación se propone constituida por tres franjas de plantaciones boscosas una ubicada en el separador central y dos franjas adicionales en las zonas de amoblamiento urbano de perfil vial (...)*

*(...)*

*7.2.8.3 Tránsito de Especies Endógenas y Exógenas*

*(...)*

*\*Caracterización*

*Aquellos animales domésticos que se han criado fuera del contacto humano, y al evitar a las personas, vuelve a sus instintos más naturales y busca sobrevivir, sea en ámbito rural o urbano, formando comunidades de ellos. El problema de la fauna feral y de las especies de perros y gatos que puedan convivir con las personas en la urbanización no sólo radica en la peligrosidad de los animales hacia los visitantes y usuarios, sino en la posibilidad de transmisión de enfermedades, infecciones o infestaciones, a las que se les denomina zoonosis. Los perros domésticos y ferales actúan como vehículo diseminador de agentes biológicos de diversos parásitos. Sin embargo, en la mayoría de los casos en Colombia, los perros, los gatos y las palomas se vuelven muy dependientes del hombre y no medran en áreas silvestres.*

*\* Manejo*

*Se propone la instalación de una malla de alambre de 2 m con alto con ojo de malla de 2 pulgadas en el costado nor – oriental de la urbanización, con el objeto de evitar el paso de este tipo de fauna hacia las áreas silvestres.*

*Teniendo en cuenta el programa de Educación Ambiental, se ha considerado una campaña formal para control y manejo de los gatos y perros domésticos, una vez entre en operación la urbanización, y aquellos perros y gatos asilvestrados o mejor conocidos como fauna feral, que se encuentran en áreas cerca de la Reserva de Río Blanco, o en las áreas de conservación de proyectos turísticos, en aras de capturas a los ejemplares, para entregarlos al “coso” municipal o a un refugio temporal de animales donde se hará una valoración médico veterinaria, vacunarlos, esterilizarlos y desparasitarlos; en estos sitios se irán atemperando y acostumbrando a vivir con personas, mientras tanto se les busca un hogar definitivo donde sean adoptados.*

*7.2.8.4 Tránsito humano*

*(...)*

*\* Caracterización*

*Con el incremento de la población en el área del Plan Parcial se incrementa la posibilidad de ingreso de personas, tanto en la etapa de construcción como durante toda la vida útil de la urbanización. De esta manera también se incrementa el riesgo que personas inescrupulosas que ingresen a la zona, realicen actividades como quemas incontroladas, tala y deterioro de la flora, captura de animales, ocasionando deterioro en las zonas boscosas adyacentes.*

*\* Manejo*

*Durante la etapa de construcción se tiene prevista la Capacitación en temas ambientales al personal vinculado al proyecto con el cual se pretende concientización para no causar deterioro al medio ambiente (...)*

*En esta etapa de operación de la urbanización se implementará un Programa de Educación Ambiental, el cual se desarrollará vinculando los elementos paisajísticos propuestos, así:*

*\* Casa de la cultura ambiental*

*El visitante al llegar a la Aurora encontrará la Casa de la Cultura Ambiental, la cual cumplirá funciones de centro de información ambiental. Esta edificación contará con una sala de información, una muestra de las diferentes sucesiones ecológicas con función amortiguadora y una guía rápida de especies de flora y fauna de interés especial de la Reserva y sus áreas aledañas. Será principalmente utilizada para charlas de educación ambiental.*

*\* Sendero paisajístico*

*El visitante tiene la opción de recorrer el sendero perimetral del Plan Parcial el cual tiene aproximadamente 700 m lineales y se accede a esta unidad a través del camino público con un andén de 1.50 metros que une la entrada principal de la Urbanización La Aurora y se continúa hasta llegar al Mirador de Aves.*

*\* Mirador de Aves*

*Es una torre de 8 m de alto en la cual el visitante podrá establecer contacto visual y auditivo con las especies de aves que frecuenten el Ecoparque en este sitio el visitante podrá contar con el préstamo de binoculares que con la ayuda del guía podrá reconocer especies de aves y plantas de lugar.*

*Desde el acceso a la urbanización, el visitante también tendrá la opción de caminar por los corredores ornamentales de la avenida, lo cuales también lo conducirán hacia el mirador de aves.*

*Los anteriores escenarios le permiten al visitante, como actividad principal reconocer especies de flora y fauna, como también el papel que desempeñan en el ecosistema. El bosque de Avistamiento reúne y muestra una serie de especies de flora de la Reserva del Río Blanco, algunas con serios problemas de conservación.*

*\* Barrera de paso a la Reserva de Río Blanco*

*El Plan Parcial construirá una barrera de paso para la Reserva de Río Blanco, a 200 metros de la casa de la cultura por la vía principal, con el fin de controlar a la persona que ingresa revisando el permiso de la Fundación Gabriel Arango Restrepo o en su defecto de Aguas de Manizales quienes son los administradores de la reserva del Río Blanco.*

*\* Canchas para recreación activa*

*Cerca de la casa de la cultura ambiental y a un lado de la vía principal el plan parcial la Aurora, se dispondrá de una zona deportiva para darle la opción al visitante de practicar si así lo prefiere y no incursionar en el ecoturismo.*

**7.2.8.5 Fragmentación de coberturas naturales (masas boscosas)**

(...)

*\*Caracterización*

*La zonificación ambiental realizada con base en la estructura, composición y propiedades de las diferentes sectores del Plan Parcial, establecida con los parámetros que fija las diferentes normas ambientales, territoriales y técnicas que aplican a cada una de las situaciones tipificadas en el proyecto, generan una suma de sectores con características propias, que les confieren facultades diferentes para absorber las perturbaciones que se originan desde la zona del Plan Parcial hacia el exterior y en algunos casos las que provienen desde definir la función amortiguadora de cada una de las diferentes zonas establecidas. (...)*

*\* Manejo*

*Para la atenuación de los impactos ambientales que se pueden genera hacia las zonas boscosas existentes, se ha propuestos zonas que cumplen funciones amortiguadoras de los posibles impactos (...)*

*\* Zona de proximidad con la Reserva de Río Blanco*



*Esta franja de terreno que se localiza entre la quebrada Olivares y la zona sur del proyecto, entre las confluencias de las quebradas Siete Cueros y Alisales, ubicadas frente a la reserva de Río Blanco, presenta actualmente un uso desordenado con la presencia de potreros, árboles plantados de forma aislada y algunos árboles de regeneración natural en los puntos de pendientes más pronunciada. Adicionalmente este sector presenta una vía de acceso hasta la quebrada Olivares, destinada a la extracción de material de arrastre y por la cual ingresan eventualmente vehículos a depositar escombros.*

*El proyecto ha dado a este sector una importancia relevante por ser la zona de mayor proximidad con la reserva río blanco, la cual se encuentra a una distancia aproximada de 140 metros y en consecuencia ha diseñado el establecimiento de una plantación forestal enriquecida en su composición florística que conforme a un cinturón de aislamiento y protección, con características similares a las propuestas para la zona de transición del bosque protector propuesto (...). Considerando la topografía del área, existe una diferencia de nivel entre la zona del proyecto y la quebrada Olivares de un promedio de veinticinco (25) metros, además la presencia de la vía que conduce hacia la portería de Aguas de Manizales se observa que existen unos obstáculos físicos, tales como un talud, la vía y la quebrada Olivares, que contribuyen a la dispersión de las perturbaciones que desde el área urbanizada puedan trascender hacia el área de la Reserva (...)*

*Estos accidentes topográficos y el carretable son aprovechados dentro del diseño de la franja de protección de este sector. El establecimiento de una plantación con características sucesionales avanzadas, con la inclusión de especies vegetales propias de bosque secundario de la zona ecológica de vida correspondientes y la restricción de la accesibilidad al área por medio de la barrera de alta densidad de individuos arbóreos y protegida al borde de la vía con un cerco de alambre de púas de seis (6) hilos y 1.80 metros de altura, generarán condiciones de recuperación del área de forma funcional para los objetivos de protección de la masa boscosa que se localiza en la ribera opuesta de la quebrada Olivares y que pertenece al área de la reserva forestal protectora de Río Blanco. (...)*

*\* Zona de homogenización*

*La zona de homogenización consiste en una franja de plantación forestal que se establecerá de forma paralela al bosque natural existente, en la ribera occidental de la quebrada Siete Cueros. Tiene un ancho promedio de 25 metros y una longitud de 500 metros. Su composición florística es similar a la del relicto boscoso que protege, el igual que su estructura horizontal, parámetros que se determinaron en el estudio de flora que se realizaron (sic) para el proyecto. (...)*

*\* Zona de transición*

*La zona de transición es otro tratamiento de reforestación contiguo a la zona de homogenización, que tendrá un ancho promedio de 30 metros y una longitud de 900 metros, ya que se desarrollará de forma envolvente del área a urbanizar en los sectores oriental y suroriental del proyecto.*

*Esta plantación protegerá el bosque natural existente con su franja de homogenización y se proyectará sobre la zona de máxima profundidad con la reserva de Río Blanco.*

*La estructura de esta plantación será muy similar a la del relicto boscoso y la franja de homogenización, pero su composición florística corresponderá a especies propias de un bosque más maduro típico del bosque húmedo pre montano (...)*

*\* Zona Alelopática*

*Corresponde a una tercera franja forestal paralela del relicto boscoso de la quebrada Siete Cueros, en el extremo occidental de este sector. Es una franja de cerramiento de este tratamiento de reforestación, que cumplirá una función de cambio de condiciones biológicas para crear un ambiente de límite entre los ecotonos boscoso y urbano.*

*Recibe el nombre de alelopática por el tipo de especies que participan en la composición florística, las cuales tienen este tipo de comportamiento asocial en la comunidad vegetal, formando manchas puras. Esta función se ha usado para desestimular los procesos de regeneración de especies nativas y agotar y transformar súbitamente la oferta de nicho y alimento para la fauna silvestre terrestre y orientarla a su tránsito hacia los sectores internos del bosque, evitando su trascendencia hacia la zona urbana. (...)*

*\* Barrera Viva Protectora de Alta Densidad*

*Es un cordón envolvente del sector urbano que se erige como una barrera de aislamiento entre los ecosistemas boscosos existentes y proyectados y el área de ocupación urbana. Esta barrera está compuesta por una franja que tiene en su sección transversal cinco árboles de la misma especie (...) que tiene una alta densidad de copa, formando masas espesas que tienen gran capacidad de formación de setos de diferentes alturas (...)*

2.2.8.6 Efecto borde

(...)

*\* Caracterización*

*Se detectaron variables como temperatura, viento, luminosidad y erodabilidad en toda la franja de la quebrada siete cueros (sic) desde el potrero o pastizal hacia el área de interés ambiental de Infimanizales, estas variables tienen una penetrancia de 15 m de lineales y una magnitud moderada a alta, están moldeando la congregación y asambleas de aves en la vegetación cercana de la quebrada siete cueros donde las especies de este grupo son generalista y forrajean esporádicamente en estas áreas del bosque ripario de la quebrada siete cueros.*

*\* Manejo*

*El proyecto urbanístico La Aurora definirá un área con función amortiguadora paralela a la quebrada Siete cueros (sic), por medio de una masa boscosa que se desarrollará en tres zonas con estructura proyectada a la prolongación de los servicios ambientales que se generan en la masa boscosa actual. (...)*

2.2.8.7 Fragmentación / conectividad

(...)

*\* Caracterización*

*El bosque de Avistamiento más las tres franjas de reforestación, la de homogenización, la alelopática y la de transición, el sendero paisajístico, los dos corredores ornamentales de movilidad y el parque lineal, estas áreas o piezas ecológicas definidas por Camargo 2004 como estriberones (sic) son parches relativamente mejor conservados con relación con la matriz circundante, los cuales forman un alineamiento o complemento de hábitats a través de espacios alterados y permiten la conexión ecológico para aquellos procesos que pueden saltar de un punto a otro punto. (...)*

*\* Manejo*

*El corredor biológico o sendero paisajístico, funcionará como corredor biológico y de movilidad entre el bosque de Avistamiento en la oferta ambiental del proyecto, y permitirá*

*no solo la movilidad de especies sino también áreas de refugio alimento e interacción, donde el uso del espacio, la dieta y la biología reproductiva de las especies de aves podrían darse. Estos corredores más anchos se perpetúan más en el tiempo y tiene menos efecto de borde.*  
(...)

#### 7.2.8.8 Generación de CO2

(...)

##### *\*Manejo*

*Para compensar la huella de carbono generada por el sector transporte del Plan Parcial La Aurora se requieren 880 árboles. Así las cosas, y como para cumplir entre otras funciones de compensación y de amortiguación, se van a sembrar en total 5972 árboles, se puede afirmar que se podrá fijar hasta 6.78 veces el CO2 de este sector. (...)" (Folio. 2023- 2051 C1 E)*

- Se recibió el testimonio de Jony Albeiro Arias Ortégón, Geólogo de la Subdirección de Recursos Naturales de Corpocaldas (fl 2769-2775 C1 G), quien entre otros aspectos relató que:

*"Para el año 2013, no existía metodología en el país que determine cómo se desempeña esa función amortiguadora (...) en vista de eso la corporación procedió a darle cumplimiento a la Ley 388 en términos que debe darle los términos de referencia para la explotación del suelo de expansión, exigiendo al máximo todas las normas para tratar de evitar al máximo los impactos o mitigar estos impactos, se dieron esos términos dentro de ellos el de función amortiguadora, concedores obviamente que el área es colindante con la Reserva Forestal de Río Blanco, un área que tiene una alta sensibilidad ambiental para el municipio de Manizales y la zona, esos términos fueron entregados al municipio y luego al desarrollador del proyecto, quien adelantó todo el ejercicio para establecer y hacer los análisis de la función amortiguadora, esos análisis se basaron en un estudio que hizo Parques Nacionales para establecer zonas amortiguadoras, que es muy distinto a la función amortiguadora (...) se tomó como base ese documento, que establece cuáles son las consideraciones que se deben de tener en cuenta para adelantar una función amortiguadora, entre ellas está el análisis de los objetos de conservación del área, objetivos de conservación, confrontarlos con el proyecto como tal, y a partir de allí establecer los impactos y las medidas de mitigación que se vayan a desarrollar en el proyecto y que puedan impactar el área"<sup>19</sup>.*

Sobre la participación de Corpocaldas en la adopción en el POT del año 2003, en la que el sector La Aurora se convirtió en área de expansión urbana, respondió:

*"Fue el municipio con el Concejo municipal quienes adoptaron el Plan de Ordenamiento Territorial, la Corporación en ese momento conoció el ejercicio, pero no estoy al tanto qué decisión se tomó en ese año (...) y posteriormente cuando se empieza a desarrollar plan de ordenamiento territorial la Corporación se entera de que ya existe un concertación y que ya existe una adopción de ese suelo de expansión (...) el decreto 338 no prohíbe ninguna actividad, desafortunadamente no es prohibitivo, simplemente dice que las actividades que se desarrollen, deben de mitigar, si allí yo tengo unos sistemas productivos, ahí si esos sistemas deben ir mitigando los impactos, los mismo sucede con esta actividad, que fue una decisión que tomó el municipio y a lo cual la Corporación, pues tuvo que hacerle frente, ¿en qué sentido? nosotros le exigimos al constructor que su proyecto tenía que mitigar las acciones hacia la reserva como tal, acciones de acuerdo al análisis que se hizo, eran tendientes a disminuir el ruido, a disminuir lo que tiene que ver con los vertimientos, lo que*

---

<sup>19</sup> Minuto 17 en adelante

*tiene que ver con la fauna y ellos en ese orden de ideas plantearon su proyecto urbanístico, teniendo en cuenta esos parámetros que en el estudio están claramente establecidos, es un análisis que permite decidir hay unas afectaciones y se van a mitigar y tendrán que mitigarse de acuerdo a las medidas que ellos establezcan (...) era una decisión tomada en conjunto en el año 2003 entre el municipio y el concejo (el POT), teniendo en cuenta eso le toca darle respuesta a esa decisión tomada, que son acciones que hay que enfrentar y darle solución, lo cual es exigirle al máximo las medidas que permitan mitigar”.*

Sobre los impactos generados sobre la RFPCHRB con el proyecto urbanístico contestó:

*“Se generarían perturbaciones entre ellas está: el ruido que pueda afectar la fauna; la luminosidad que afecta la fauna nocturna y el intercambio de fauna, quiere decirte esto que algunas zonas que están en contacto con el bosque donde habitan especies, pues va a tratar de buscar alimento y de introducirse a la zona urbana, generando choques entre la fauna doméstica y la fauna silvestre. Todo esto genera que la fauna se desplace, lo mismo sucede a las aves, pues existen edificios donde van a encontrar un obstáculo y pues estas especies tendrán que migrar a hacia otro lado principalmente, estos son como de los principales impactos o afectaciones que se pueden generar hacia esa zona, afectaciones que son más fuertes a las especies que son de borde de bosque que son las que habitan ese sector, son como los principales efectos. Ya el tema de vertimientos se exige a través de unas normas donde el urbanizador debe manejar esa situación y debe llevarlo al servicio de alcantarillado. Hay otros temas que se trataron, como son la intromisión de personas hacia los bosques, esto al haber presencia de tantas personas, pues obviamente puede generar que algunos se vayan hacia los bosques y generen problemas de cacería o extracción de fauna y flora, también fue considerado. Estos impactos se analizaron dentro del estudio y lo que se trató fue de mitigar al máximo dichas perturbaciones”.*

- Se recibió el testimonio de Carlos Enrique Restrepo Giraldo - Líder de Gestión Ambiental de Aguas de Manizales E.S.P. (fl 2769-2775 C1 G), quien al ser cuestionado sobre la afectación de las cuencas hidrográficas que podría generar el proyecto, respondió: *“(...) las red de aguas que tenemos (Aguas de Manizales), tenemos 5 bocatomas: la de Río Blanco, Quebrada Pinares, Quebrada La Guerra, Quebrada Olivares y la “Y”, la más cercana es la olivares que está aproximadamente 2 kilómetros en línea recta del proyecto, todas estas áreas están rodeadas de bosques naturales o bosques plantados (...) pienso yo que el proyecto está a una distancia prudente de lo que es la Reserva de Río Blanco (...) creemos que no tiene una afectación directa sobre la reserva (...) puede tener afectación si no se llevan a cabo los planes de mitigación del proyecto o si éstos llegan a fallar, nos podría afectar en algún grado”.*<sup>20</sup>

- César Augusto Duque Castrillón presentó el dictamen (fls. 3936-3963 C 1L) con ocasión a la Inspección Judicial practicada por este Tribunal (fls. 3761-3764), quien, entre otros aspectos, sobre los impactos ocasionados con la ejecución de las licencias de urbanismo señaló:

*“(...) los principales impactos ambientales ocasionados con la ejecución de la licencia de urbanismo y construcción otorgadas en el sector La Aurora, se asocian a dos actividades específicas relacionadas al avance de las obras de construcción del proyecto: uno es el Aprovechamiento Forestal Único llevado a cabo en el área denominada como Cárcava Central y otro, es el descapote y remoción de suelo para la adecuación de terrenos de la Cárcava Central*

---

<sup>20</sup> A partir del minuto 5 del archivo (video) No. 4

(...)

*el número de individuos de helechos arbóreos que realmente fueron objeto de traslado superó el total que había sido reportado inicialmente. Según fuentes de Corpocaldas, 278 Helechos arbóreos finalmente fueron encontrados en el interior de la cárcava central y por lo tanto requirieron ser trasladados (siguiendo el protocolo exigido por Corpocaldas) a las áreas destinadas a la compensación y mitigación a los impactos del proyecto urbanístico así: 67 Helechos en el Bosque de Homogenización, 161 Helechos en La zona de Avistamiento y 50 Helechos en el Bosque Maduro.*

*De dicha acción (Aprovechamiento Forestal Único en bosque natural realizado sobre el sitio denominado Cárcava Central) se derivan una serie de impactos ambientales como: pérdida y erradicación de vegetación nativa o bosque natural y el consecuente desplazamiento de fauna asociada a dicha cobertura principalmente.*

(...)

*el nivel actual de los impactos por el avance de las obras del proyecto urbanístico y teniendo en cuenta que es un impacto directo y no mitigable constituido por la pérdida de 1,27 ha de bosque natural y el descapote y remoción de suelo, el impacto podría catalogarse como significativo. Si bien es un impacto de tipo puntual y único en el tiempo (solo se da una vez), su efecto si es sinérgico y permanente, con un desplazamiento de fauna que solo puede ser mitigado y una pérdida de hábitat y especies vegetales que solo puede ser compensado.*

(...)

*un aprovechamiento forestal implica la erradicación de especies vegetales, por lo que dicha actividad genera la pérdida de individuos arbóreos, sentido en el cual dicho impacto no puede ser mitigado o prevenido, si no por el contrario únicamente puede ser compensado. Otros de los impactos derivados de un aprovechamiento forestal lo constituyen la eliminación de las especies de plantas epífitas asociadas a los árboles como bromelias, orquídeas (epífitas vasculares), líquenes y musgos (epífitas no vasculares) en las cuales dicho impacto podría ser mitigado con unas medidas de manejo adecuadas, que garanticen extracción previa al aprovechamiento, tales como el traslado, reubicación, mantenimiento y monitoreo. Sin embargo, dichos procedimientos requerían una previa solicitud de levantamiento de veda tramitado ante la Autoridad Ambiental ANLA, procedimiento que no se llevó a cabo para tal aprovechamiento. La relevancia y pertinencia de llevar a cabo dicho procedimiento (trámite de levantamiento de veda para las epífitas) depende de las características del área a intervenir como la estructura de la vegetación arbórea y el tiempo de la sucesión, lo cual determina la abundancia de dichas especies (bromelias, orquídeas, líquenes y musgos). En el caso en particular, las imágenes del bosque natural que existía en la cárcava (Imagen 2A) y de igual manera los parámetros dasométricos (Abundancia, DAP, Altura, área basal y volumen) presentados en el inventario forestal (248 individuos, 43,069 m<sup>3</sup> de madera que fue aprovechada), señalan condiciones apropiadas para el establecimiento y probable existencia de dichas especies epífitas.*

*Otro impacto derivado de un aprovechamiento forestal tiene que ver con el desplazamiento de fauna asociada a la vegetación. Comúnmente dichos parches de vegetación (bosque natural de la Cárcava Central) constituyen el hábitat, bien sea permanente o transitoria de diferentes especies de aves, mamíferos, anfibios y reptiles (Kattan, 1997; Renjifo, 1999; Castaño & Patiño, 2000; Lentijo, G. & G. Kattan, 2005; Carvajal & Urbina, 2008). Dichas especies deben ser identificadas mediante inventarios de fauna, para que previo al aprovechamiento forestal, se realicen actividades de ahuyentamiento y de ser necesario su reubicación y traslado, con el fin de mitigar el impacto sobre la fauna. Dando cumplimiento a la Resolución 2070 del 29 de junio del 2017 mediante la cual Corpocaldas autoriza el aprovechamiento forestal en la Cárcava Central, la firma Constructora mediante radicado*

*del 21 de noviembre del 2018 en dicha entidad expone los protocolos de ahuyentamiento utilizados (ruido, persuasión y perturbación controlada) y los resultados de las especies rescatadas y trasladadas. No obstante, para poder cuantificar la intensidad o el nivel del impacto, se requiere el seguimiento y monitoreo sobre las comunidades faunísticas, evaluadas desde la perspectiva poblacional (densidad poblacional) y no exclusivamente desde la perspectiva de la presencia-ausencia, sobre las coberturas vegetales de las áreas colindantes.*

*(...)*

*el establecimiento de 30,4 ha de bosques en las barreras vivas en la periferia del proyecto (bosque denso, bosque de homogenización, bosque alelopático) como parte de la compensación de los impactos del aprovechamiento forestal y el mejoramiento de la franja con función amortiguadora, evidentemente se genera una disminución de los impactos ambientales (Imagen 5). Las áreas que se encontraban en coberturas de pastos actualmente están siendo reforestadas, lo que mejora las condiciones del hábitat y ofrecen de esta manera más recursos para la fauna. En este sentido, se podría afirmar que dichas acciones contribuyen a disminuir los impactos ambientales que se estarían generando originalmente por la actividad ganadera en el área.*

*(...)*

*En estos términos, y considerando el tipo de impactos que debería mitigar el área con función amortiguadora para el caso específico (ruido, luz, contaminación del aire, generación de residuos sólidos y líquidos, presencia de mascotas, entre otros.) **limitar dicha función a una franja de vegetación supondría no tener efectividad.** Suposiciones que podrían ser corroboradas o desmentidas mediante el uso de instrumentos que midan de manera sistemática la calidad del aire, la intensidad de la luz y el ruido. Se sugiere entonces que no solo el predio la Aurora, sino también las áreas naturales y seminaturales que separan la Reserva de Río Blanco con el perímetro urbano de la ciudad de Manizales estarían cumpliendo funciones de amortiguación, teniendo mayor importancia relativa, aquellas colindantes con la Reserva. (...)"*

- En Audiencia del 4 de febrero de 2020 (a partir del minuto 38), se llevó a cabo el traslado del dictamen rendido por el perito César Augusto Duque Castrillón y el testimonio de las personas que rindieron un informe contradictorio al informe pericial, diligencia de la cual se resalta:

*El perito al referirse sobre el comportamiento humano a largo plazo señaló: "(...) una de las preocupaciones que se manifiestan y es el número de habitantes que tendría la biocidadela, 9400 habitantes, cómo se puede predecir los comportamiento de esas personas y a eso viene la preocupación, debido a que es muy complejo, conocer la dinámica de ocupación, todos los servicios que una población de esa cantidad pueda requerir, lo que hace que sea difícil predecir, por lo tanto no se puede controlar todo lo que puede generar una población de este tamaño a largo plazo, porque esto tendríamos que hablarlo para la posteridad, porque este no es un proyecto que tenga una vida útil de 30 años y se acaba, aquí va a haber una cambio en la dinámica poblacional, no sabemos que pensamiento ambiental van a tener la personas que allí habiten (...)"*

*En cuanto a la función amortiguadora de las barreras vivas, expuso: "(...) que alrededor de unos 15 a 20 años estarían alcanzando una cobertura importante, que permita servir de barrera y que continuará su sucesión y estabilizará en cierto tiempo dichas barreras alcanzarían su máximo crecimiento (...)"*

*Sobre el inventario forestal de la cárcava central precisó: "(...) las cuatro especies están destacadas en la literatura, pero dos de ellas fueron identificadas directamente, están en la zona*

*(...) se verificó en la visita que realice en campo y habían sido colocados en las barreras vivas, de las otras dos están registradas en la literatura para la reserva”.*

Sobre los impactos posteriores a la terminación del proceso constructivo, refirió: *“(...) Esos impactos no se conocen, no se estiman en el plan parcial, sin embargo se predicen, cuál va a ser el número de personas, número de autos, número de buses, el flujo (...) entonces esa es la preocupación, qué va a pasar, cómo va a reaccionar con 9600 personas en ese sitio, todo lo que eso va a generar, los servicios que ellos va a generar (...) entonces lo que se plantea es sí lo positivo que va a generar el proyecto, estas 30.4 hectáreas, va a compensar lo negativo que va a generar 9600 personas, con el contexto que estamos y con la reserva ahí en la cercanía que ya tiene”.*

- Los señores Carlos Eduardo Aguilar Gómez, Jorge Alonso Aristizábal Arias, Fernando Dueñas Valderrama y Nelson Uribe Ramírez, suscribieron un dictamen pericial presentado por Construcciones CFC & Asociados, como oposición al dictamen rendido por César Augusto Duque Castrillón (a partir del minuto 8 de archivo 3 de la diligencia).

En audiencia de traslado de dictamen pericial<sup>21</sup>, la Personera municipal, la parte Coadyuvante y el Ministerio Público tacharon de sospechosos a Carlos Eduardo Aguilar Gómez y Nelson Uribe Ramírez afirmando que tienen relación contractual con la Constructora CFC & Asociados y además porque uno de ellos participó en la elaboración del plan parcial.

Respecto a la imparcialidad del testigo, el artículo 217 del C.G.P (Código General del Proceso), establece que *“Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas”.* *“La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso”.* Por su parte el Consejo de Estado ha señalado que *“los testimonios que resulten sospechosos no pueden despacharse de plano, sino que deben valorarse de manera más rigurosa, de cara a las demás pruebas obrantes en el expediente y a las circunstancias de cada caso, todo ello basado en la sana crítica”.*<sup>22</sup>

De acuerdo con lo anterior, se tiene que dichas personas tienen vínculo contractual con la sociedad demandada Constructora CFC & Asociados, y así lo reconocieron en sus declaraciones, ante el Sustanciador del proceso, por lo que existe un grado de dependencia con una de las partes, ello en el entendido de que ambos profesionales, han servido en calidad de asesores o consultores de la constructora CFC y, en particular el abogado Nelson Uribe señaló que en la actualidad funge como apoderado judicial en un proceso de nulidad simple que se adelanta en el Juzgado Octavo Administrativo de Manizales; por su parte el Ingeniero Carlos Eduardo Aguilar, manifestó que durante 10 años aproximadamente, ha servido como consultor para los diferentes proyectos de la constructora y adicionalmente, participó en la elaboración del plan parcial. Empero lo anterior, esa sola circunstancia no basta para tornar improcedente la valoración de la prueba.

---

<sup>21</sup> Artículo 181 del CPACA

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Subsección A, sentencia del 14 de julio de 2016, C.P. Hernán Andrade Rincón, Exp. 36932.

Al respecto el Consejo de Estado, en sentencia del 17 de enero de 2012, indicó que la tacha del testigo no implica que la recepción y valoración de esta prueba se torne improcedente, *"sino que exige del juez un análisis más severo para determinar el grado de credibilidad que ofrecen y cerciorarse de su eficacia probatoria"*.<sup>23</sup>

En el mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C-790 de 2006 para el evento en que los testigos sean sospechosos por encontrarse en situaciones que afecten su credibilidad o imparcialidad, en tal situación la declaración si puede recibirse, pero debe apreciarse con mayor severidad.

De tal suerte que, los testimonios que se rindieron en el presente proceso serán examinados con aplicación de los criterios de la sana crítica y de forma integral con los demás medios probatorios que se hayan arrimado al expediente, esto por cuanto por su participación y conocimiento directo de los hechos, así como por el perfil profesional, podrán suministrar elementos de juicio importantes para llevar al fallador a un conocimiento integral del objeto de discusión en este proceso.

El señor Carlos Eduardo Aguilar respecto al inventario forestal refirió: *"(...) El bosque de la cárcava era una depresión muy profunda, más de cinco metros de profundidad, era una cárcava con una dinámica de movimiento de suelos constante, y estaba invadida por una enredadera que se llama tumberria, que tapaba lo fustes los tallos, entonces se hizo un despeje muy liviano, donde se tomó los DAP –las alturas de los árboles y se cumplieron con las especificaciones de Corpocaldas, para hacer el inventario (...)"*.

Sobre la posible imprecisión en el inventario indicó:

*"El inventario forestal para permiso de aprovechamiento, se hace sobre individuos fustales, son árboles que tienen un DAP –un diámetro a la altura del pecho-, superior a 10 cms. y tienen una altura determinada, eso es lo que se requiere para un permiso de aprovechamiento forestal, no se tomaron los latizales ni los brinzales, los latizales son los árboles de menor tamaño pero con diámetro menor a 10 cms y los brinzales son los más pequeñitos, esos no se tienen en cuenta para los permisos de aprovechamiento forestal que era lo que estaba en proceso, de todas maneras, cuando se hizo el aprovechamiento forestal, fue la misma constructora la que hizo todos y cada uno de los individuos de lechos arbóreos que habían en el área y se extrajeron y se les aplicó el mismo procedimiento que se había propuesto y que había sido aceptado por Corpocaldas para los fustales"*

Al ser interrogado sobre el desplazamiento de los organismos biológicos desde la reserva a la zona que sería habitada, contestó:

*"Los organismos voladores tendrían una razón para desplazarse y son ofertas de nichos donde les puedan dar alimentos, percha o anidamiento, no veo la razón para que los organismos estando en la reserva se desplacen a una zona donde no hay reserva, donde no hay oferta de alimento no hay oferta de percha, entonces eso puede definirse claramente, sí esos organismos no se desplazan, no hay que hablar de fragmentación, o pérdida de la conectividad, puesto que estos organismos tienen centradas sus hábitats en la reserva, donde si hay oferta."*

---

<sup>23</sup> Sentencia del 17 de enero de 2012, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Radicación No. 110010315000 201100615 00



Sobre cómo evitar que la contaminación acústica altere los ciclos biológicos, respondió:

*“El enmascaramiento es un fenómeno que en bioacústica podría incidir directamente en la no comunicación específicamente de las aves, eso depende del comportamiento de las personas, y la interacción que tenga con la reserva forestal, los sonidos de baja frecuencia, como son los ruidos de los carros, no inciden en términos de bioacústica en el enmascaramiento de las aves, solamente los sonidos de alta frecuencia, como los sonidos que exceden los decibeles permitidos, son los que podrían incidir en ese fenómeno bioacústico y a posteriori podría generar esa dispersión o desplazamiento de algunas especies”.*

El señor Jorge Alonso Aristizábal Arias al ser interrogado sobre la posible afectación del recurso hídrico hacia el municipio de Manizales con el proyecto constructivo señaló:

*“No está afectada porque el proyecto está ubicado en la parte inferior de la zona de reserva forestal y está aguas abajo de las 5 bocatomas, las cuales hoy por hoy está tomando las aguas la entidad prestadora del servicio, adicionalmente, la condición hidrogeológica, considero no tiene relevancia en este aspecto, por las siguientes aclaraciones, yo llevo realizando estudios en la cuenca olivares alrededor de 10 a 12 microcuencas, estudios de geotecnia, la alcaldía municipal, solicita estudios de detalle y en esos está la geología la geotecnia, la hidráulica, la hidrología y la hidrogeología, estudios al detalle que han sido entregados a diferentes entidades en diferentes escenarios, por ejemplo en estudios de amenaza por deslizamiento. Inundación (...) en nuestra región, predomina la capa de cenizas volcánicas (...) los cuales no retienen el agua, luego en ese sitio específico de la cuenca olivares, hay una columna estratigráfica específica, es que debajo de la ceniza volcánica hay unas rocas, las cuales están completamente fracturadas, en donde en el sitio específico de la Aurora, se detalla con claridad que están las cenizas volcánicas y debajo están las rocas, estas rocas, las cuales están fracturadas porque estamos en una zona de riesgo sísmico alto, estamos viviendo sobre la cordillera y los movimientos tectónicos son permanentes, entonces eso no permite que el agua quede ahí suspendida”.*

**3.1.5. En cuanto al desarrollo del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva**

- El proyecto urbanístico tiene las siguientes características:

2. Beneficios o aprovechamientos							
Área edificable – Aprovechamiento Plan Parcial				126.279	M2		
a- Ventas del Proyecto							
Tipo General	Tipo	Cantidad Unidades	Área Vendible Unidad M2	Área Vendible Total m2	Valor m2 Vendible	Valor Unidad Vendible	Valor Total
Viviendas Unifamiliares	VIS	281	63,00	17.703	1.250.000	78.750.000	22.128.750.000
Viviendas Multifamiliares	VIS	1628	55.00	89.540	1.250.000	68.750.000	111.925.000.000
	VIP	480	38.00	18.240	1.085.000	41.230.000	19.790.400.000
Comercio		0	130.00	0	2.500.000	325.000.000	
<b>Total</b>		<b>2.389</b>		<b>125.48</b>			<b>153.844.150.0</b>

				3			00
--	--	--	--	---	--	--	----

- La Curaduría Urbana No. 2 de Manizales expidió la Resolución 220004-2016 del 31 de mayo de 2016 *“Por la cual se aprueba el proyecto urbanístico general PUG y se concede licencia de urbanización para las etapas 1 a 5 de la Ciudadela La Aurora en el municipio de Manizales”* (fls. 1518-1526 C1) y la Resolución 17-2-0378-MD del 31 de mayo de 2017, *“Por la cual se aprueba la modificación al P.U.G. aprobado con la Resolución No. 220004-2016”* (Fls. 1528-1533 C1 C).
- La Curaduría Urbana No. 2 de Manizales expidió la Resolución 17-2-0434-LC del 23 de junio de 2017 (fls. 1534-1541 C 1C), a través de la cual fue concedida la Licencia de Construcción a los propietarios de los inmuebles que componen *“La Aurora”* y representados por Construcciones CFC & Asociados.
- La Curaduría Urbana No. 2 de Manizales, expidió la Resolución 17-2-0540-MD del 4 de agosto de 2017 *“Por la cual se modifica la licencia de urbanización 220004-2016. Licencia de urbanización desarrollo 1 que comprende las etapas I, II, III, IV, V, Urbanización La Aurora”* (fls. 1542-1544 C 1C) y la Resolución 17-2-0721-LU del 6 de octubre de 2017 *“por la cual se concede licencia de urbanización modalidad desarrollo en el municipio de Manizales”* (Fls. 1546-1549 C1 C).
- Cabe resaltar que la Licencias expedidas por la Curaduría Urbana 2 de Manizales, se encuentran suspendidas, toda vez que el Juzgado Octavo Administrativo de Manizales, dentro del proceso de nulidad simple radicado No. 2018-00182, decretó como medida cautelar la: *“SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los efectos de las resoluciones No. 220004-2016 del 31 de mayo de 2017 y No. 17-2-0434-lc del 22 de junio de 2017, emitidas por la Curaduría Urbana No. 2 de Manizales”* (Sic) (Fls. 4952-4962 C 1O); providencia que fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Caldas, a través de auto del 26 de abril de 2019.

### 3.2.Fundamento jurídico

#### 3.2.1. Áreas de reservas forestales protectoras

El Decreto 2372 de 2010, *Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones*, (Compilado en el Decreto 2372 de 2010) señala:

*“Artículo 10. Áreas protegidas del Sinap. Las categorías de áreas protegidas que conforman el Sinap son:  
Áreas protegidas públicas:  
a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales.  
b) Las Reservas Forestales Protectoras. (...)”*

Estas se definen así:

*“Artículo 12. Las reservas forestales protectoras. Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute.*

*Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.*

*La reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales. La administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio.*

*La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Regionales.*

*Parágrafo 1°. El uso sostenible en esta categoría hace referencia a la obtención de los frutos secundarios del bosque en lo relacionado con las actividades de aprovechamiento forestal. No obstante, el régimen de usos deberá estar en consonancia con la finalidad del área protegida, donde deben prevalecer los valores naturales asociados al área y en tal sentido, el desarrollo de actividades públicas y privadas deberá realizarse conforme a dicha finalidad y según la regulación que para el efecto expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.*

*Parágrafo 2°. Entiéndase por frutos secundarios del bosque los productos no maderables y los servicios generados por estos ecosistemas boscosos, entre ellos, las flores, los frutos, las fibras, las cortezas, las hojas, las semillas, las gomas, las resinas y los exudados”.*

En cuanto a los efectos de la declaratoria de área protegida, frente a los procesos de ordenamiento territorial, señala:

*Artículo 19. Determinantes ambientales. La reserva, alinderación declaración, administración y sustracción de las áreas protegidas bajo las categorías de manejo integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, son determinantes ambientales y por lo tanto normas de superior jerarquía que no pueden ser desconocidas, contrariadas o modificadas en la elaboración, revisión y ajuste y/o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos, de acuerdo con la Constitución y la ley.*

*Conforme a lo anterior, esas entidades territoriales no pueden regular el uso del suelo de las áreas reservadas, delimitadas y declaradas como áreas del Sinap, quedando sujetas a respetar tales declaraciones y a armonizar los procesos de ordenamiento territorial municipal que se adelanten en el exterior de las áreas protegidas con la protección de estas. Durante el proceso de concertación a que se refiere la Ley 507 de 1999, las Corporaciones Autónomas Regionales deberán verificar el cumplimiento de lo aquí dispuesto.*

*Parágrafo. Cuando la presente ley se refiera a planes de ordenamiento territorial se entiende, que comprende tanto los planes de ordenamiento territorial propiamente dichos, como los planes básicos de ordenamiento territorial y los esquemas de ordenamiento territorial, en los términos de la Ley 388 de 1997.*

Sobre los servicios ambientales que prestan, entre otros las reservas forestales, entendidos como los procesos y funciones de los ecosistemas que son percibidos por el humano como un beneficio de tipo ecológico, cultural o económico directo o indirecto, la Corte Constitucional en sentencia C-644 de 2017 precisó que, estos fueron agrupados en cuatro categorías en la Evaluación de Ecosistemas del Milenio que se realizó en el año 2005<sup>24</sup>, a saber:

*(i) Servicios de provisión, que incluye los productos y bienes tangibles que se obtienen de los ecosistemas y que en su mayoría presentan un mercado estructurado. Ejemplo de ello son: alimentos, agua, combustibles, fibras (maderas y textiles), materias primas, plantas medicinales, entre otros.*

*(ii) Servicios de regulación que son esenciales para la sociedad humana, tales como: la captura de carbono, la regulación climática, protección y mitigación contra sequías e inundaciones, la purificación del agua, la polinización, control de la erosión y retención de sedimentos, el control biológico (regulación nativa de plagas), entre otros.*

*(iii) Servicios de base o de soporte, que incluyen los servicios necesarios para el funcionamiento de los ecosistemas y la adecuada producción de los mismos servicios ecosistémicos. Dentro de esta categoría son ejemplo: la producción primaria y secundaria de la biodiversidad, la regulación climática y la regulación hídrica.*

*(iv) Servicios culturales, recreación (ecoturismo y variedad de paisajes), calidad escénica que ayuda a satisfacer el espíritu a través de los paisajes, la inspiración cultural y artística (información de los pueblos indígenas, lugares de valor cultural), y la inspiración espiritual e histórica.*

### **3.2.2. Plan de manejo ambiental de las reservas forestales**

El Decreto 2372 de 2010, (Compilado en el Decreto 1076 de 2015 Artículo 2.2.2.1.6.5) señala:

*Artículo 47. Plan de manejo de las áreas protegidas. Cada una de las áreas protegidas que integran el Sinap contará con un plan de manejo que será el principal instrumento de planificación que orienta su gestión de conservación para un periodo de cinco (5) años de manera que se evidencien resultados frente al logro de los objetivos de conservación que motivaron su designación y su contribución al desarrollo del Sinap. Este plan deberá formularse dentro del año siguiente a la declaratoria o en el caso de las áreas existentes que se integren al Sinap dentro del año siguiente al registro y tener como mínimo lo siguiente:*

*Componente diagnóstico: Ilustra la información básica del área, su contexto regional, y analiza espacial y temporalmente los objetivos de conservación, precisando la condición actual del área y su problemática.*

---

<sup>24</sup> Para la construcción de esta clasificación, se siguen de cerca de forma complementaria, la "Guía conceptual y metodológica para el diseño de esquemas de pago por servicios ambientales en Latino América y el Caribe" publicada por el Departamento de Desarrollo Sostenible de la OEA, Washington, 2008, y el documento *Pago por servicios ambientales en áreas protegidas en América Latina*, publicado por la FAO en el año 2009.

*Componente de ordenamiento: Contempla la información que regula el manejo del área, aquí se define la zonificación y las reglas para el uso de los recursos y el desarrollo de actividades.*

*Componente estratégico: Formula las estrategias, procedimientos y actividades más adecuadas con las que se busca lograr los objetivos de conservación.*

*Parágrafo 1°. El Plan de Manejo deberá ser construido garantizando la participación de los actores que resulten involucrados en la regulación del manejo del área protegida. En el caso de las áreas protegidas públicas, el plan de manejo se adoptará por la entidad encargada de la administración del área protegida mediante acto administrativo.*

*Parágrafo 2°. Para el caso de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales, el Plan de Manejo será adoptado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.*

*Parágrafo 3°. La reglamentación sobre compensaciones ambientales deberá incorporar acciones de conservación y manejo de áreas protegidas integrantes del Sinap.*

### **3.2.3. Áreas con función amortiguadora**

El mencionado Decreto 2372 de 2010, las define así:

*“Artículo 31. Función amortiguadora. El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.*

*Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997.”*

### **3.2.4. Planes parciales**

El artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”<sup>25</sup>, en consonancia con el artículo 19 de la Ley 388 de 1997 señala:

*Plan parcial. Es el instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras*

---

<sup>25</sup> Compila Decreto 2181 de 2006, Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística. Artículo 2.

*operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la Ley 388 de 1997.*

*Mediante el plan parcial se establece el aprovechamiento de los espacios privados, con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión y construcción y dotación de equipamientos, espacios y servicios públicos, que permitirán la ejecución asociada de los proyectos específicos de urbanización y construcción de los terrenos incluidos en su ámbito de planificación.*

El Decreto 1077 de 2015 recopila las normas sobre el procedimiento para la formulación y adopción de los planes parciales, y señala:

*ARTICULO 2.2.4.1.1.1 Inicitioa de los planes parciales. Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o **por los particulares interesados**, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial. (Decreto 2181 de 2006, art. 3)*

*ARTICULO 2.2.4.1.1.2 Etapas para la formulación y adopción de los planes parciales. Para la formulación y adopción de los planes parciales se seguirá la siguiente secuencia de tres etapas, conforme con lo dispuesto en los artículos siguientes:*

- 1. Etapa de formulación y revisión.*
- 2. Etapa de concertación y consulta.*
- 3. Etapa de adopción. (Decreto 2181 de 2006, art. 4)*

*ARTICULO 2.2.4.1.1.3 Determinantes para la formulación. Los interesados podrán optar por solicitar a la oficina de planeación municipal o distrital o la entidad que haga sus veces, que informe sobre las determinantes para la formulación del plan parcial en lo concerniente a la delimitación, las condiciones técnicas y las normas urbanísticas aplicables para la formulación del mismo, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial o el Macroproyecto de Interés Social Nacional, cuando este último así lo prevea. (...)*

*(Decreto 2181 de 2006, art. 5, subrogado por el Decreto 4300 de 2007, art. 2, modificado por. Decreto 1478 de 2013, art. 1)*

*ARTICULO 2.2.4.1.1.4 Coordinación interinstitucional. La autoridad de planeación municipal o distrital, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud de determinantes para la elaboración del plan parcial, deberá solicitar el pronunciamiento **de las autoridades ambientales, con base en los cuales se adelantará la concertación del proyecto de plan parcial**. Dentro del mismo término podrá solicitar a las empresas de servicios públicos domiciliarios, a las demás dependencias y entidades municipales o distritales que tengan incidencia o responsabilidad en el desarrollo del plan parcial, la información y conceptos relacionados y necesarios para dar respuesta a la solicitud de determinantes.*

*Las autoridades, dependencias y entidades a que se refiere el inciso anterior, dispondrán de un término de quince (15) días hábiles para remitir la información y los conceptos a la autoridad de planeación municipal o distrital. Durante este término se suspenderá el plazo de que dispone la autoridad de planeación municipal o distrital para responder la solicitud de determinantes.*

*Recibida la totalidad de la información y los conceptos requeridos a que se refiere el inciso anterior, la autoridad de planeación municipal o distrital dispondrá de un término de quince (15) días para dar respuesta a la solicitud de determinantes para la formulación del respectivo plan parcial, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa para los funcionarios que incumplan con los términos previstos en el presente artículo. (Decreto 2181 de 2006, art. 5ª, adicionado por Decreto 4300 de 2007, art. 5)*

*ARTICULO 2.2.4.1.1.5 Respuesta a la solicitud de determinantes. La oficina de planeación municipal o distrital o la entidad que haga sus veces dispondrá de un término máximo de quince (15) días para responder mediante concepto la solicitud de que trata el artículo anterior, el cual incluirá, por lo menos, la siguiente información:*

- 1. Las normas urbanísticas aplicables para la formulación del plan parcial.*
- 2. La indicación y reglamentación de las áreas de reserva y protección ambiental, las zonas de amenaza y riesgo y las condiciones específicas para su manejo definidas por el plan de ordenamiento territorial y la entidad ambiental competente.*
- 3. La delimitación de las afectaciones urbanísticas y la indicación y reglamentación de las zonas de reserva para la construcción de las infraestructuras primarias viales, de transporte, las redes matrices de servicios públicos, así como los espacios públicos de carácter estructural.*
- 4. Las áreas o inmuebles declarados como bienes de interés cultural y las condiciones para su manejo.*
- 5. La delimitación del área de planificación del plan parcial de acuerdo con lo previsto en este capítulo.*

*Parágrafo. El concepto sobre las determinantes del plan parcial emitido por la oficina de planeación municipal o distrital o la entidad que haga sus veces servirán de base para la formulación del proyecto de plan parcial y no otorga derechos ni obligaciones a su peticionario. (Decreto 2181 de 2006, art. 6, modificado por Decreto 1478 de 2013, art. 3)*

*ARTICULO 2.2.4.1.1.6 **Determinantes ambientales para la formulación del plan parcial.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007, La autoridad de planeación municipal o distrital deberá solicitar el pronunciamiento de las autoridades ambientales competentes sobre las siguientes determinantes ambientales, con base en las cuales se adelantará la concertación ambiental:*

- 1. Los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deban ser conservados y **las medidas específicas de protección para evitar su alteración o destrucción con la ejecución de la actuación u operación urbana.***
- 2. Las características geológicas, geotécnicas, topográficas y ambientales del área objeto de la solicitud.*
- 3. Las áreas de conservación y protección ambiental incluidas y las condiciones específicas para su manejo.*
- 4. La factibilidad, cantidad y calidad del recurso hídrico y las condiciones para el manejo integral de vertimientos líquidos y de residuos sólidos y peligrosos. (Numeral modificado por Decreto 1478 de 2013, art. 2).*

*Parágrafo. El interesado podrá aportar los estudios y documentos que resulten necesarios para sustentar la formulación del proyecto de plan parcial en relación con las determinantes ambientales de que trata este artículo. (Decreto 2181 de 2006, art. 5B, modificado por Decreto 4300 de 2007, art. 6).*

*ARTICULO 2.2.4.1.1.7 Formulación y radicación del proyecto de plan parcial. La formulación consiste en la elaboración de la propuesta completa del plan parcial desarrollada conforme con lo establecido en el presente capítulo.*

*Los proyectos de planes parciales se radicarán en la oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces anexando además de los documentos exigidos en los numerales 1 y 2 del artículo 2.2.4.1.1.3 del presente decreto, los documentos que se señalan a continuación, sin perjuicio de que para la elaboración de planes parciales en tratamiento de desarrollo se tenga en cuenta lo dispuesto en la sección 4 del presente capítulo.*

*(...)*

*ARTICULO 2.2.4.1.1.9 Revisión del proyecto de plan parcial. La oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces revisará el proyecto de plan parcial con el fin de verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas tenidas en cuenta para la formulación del plan y pronunciarse sobre su viabilidad, para lo cual contará con treinta (30) días hábiles, contados a partir de la fecha de radicación del proyecto, prorrogables por treinta (30) días hábiles más por una sola vez, so pena que se entienda aprobado en los términos en que fue presentado mediante la aplicación del silencio administrativo positivo.*

*Durante este término se podrá requerir a los solicitantes por una sola vez, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para que lleven a cabo las actualizaciones, correcciones o aclaraciones que deban realizar al proyecto y/o aporten la información técnica adicional que sea necesaria para expedir el concepto sobre su viabilidad.*

*Una vez que la oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces, apruebe el proyecto de plan parcial, mediante acto administrativo u ocurra el silencio administrativo, éste se someterá a consideración de la autoridad ambiental competente, cuando se requiera según lo previsto en el presente capítulo, a efectos de que conjuntamente con el municipio o distrito acuerden los asuntos exclusivamente ambientales, para lo cual dispondrán de quince (15) días hábiles prorrogables por un término igual.*

*El acto administrativo mediante el cual se expida el concepto favorable de viabilidad indicará que sobre los predios incluidos en el proyecto de plan parcial sobre el cual se rinde el concepto no se podrán adelantar otros proyectos de planes parciales, salvo que de manera concertada entre todos los interesados se redelimita la propuesta de plan parcial, en cuyo caso deberá radicarse la nueva propuesta de formulación.*

*Parágrafo 1. Durante la revisión de los proyectos de plan parcial en los que no se haya solicitado el concepto definición de determinantes para su formulación, la oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces aprobará el proyecto de delimitación del plan parcial o lo ajustará con sujeción a los parámetros que se establecen en el presente capítulo.*

*Parágrafo 2. La invocación del silencio administrativo positivo se someterá al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

*Parágrafo 3. En caso de rendirse concepto desfavorable procederán los recursos contra los actos administrativos de que trata el artículo 74 del Código de Procedimiento*



*Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (Decreto 2181 de 2006, art. 9, modificado por Decreto 1478 de 2013, art. 5)*

El Decreto 1077 de 2015, sobre los planes parciales objeto de concertación con la autoridad ambiental precisa:

*ARTICULO 2.2.4.1.2.1 Planes parciales objeto de concertación con la autoridad ambiental. Serán objeto de concertación con la autoridad ambiental respectiva los planes parciales que presenten alguna de las siguientes situaciones:*

*Los que contemplen proyectos, obras o actividades que requieran licencia ambiental de acuerdo con lo dispuesto en el decreto único del sector ambiente y desarrollo sostenible sobre licenciamiento ambiental o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.*

*Los planes parciales que precisen la delimitación de los suelos de protección y/o colinden con ecosistemas tales como parques naturales, reservas forestales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelo o zonas costeras.*

*Los que incluyan o colinden con áreas de amenaza y riesgo, identificadas por el plan de ordenamiento territorial, reglamentaciones o estudios técnicos posteriores relacionadas con las mismas.*

*Los que se desarrollen en suelo de expansión urbana. (Decreto 2181 de 2006, art. 10)*

*ARTICULO 2.2.4.1.2.2 Concertación con la autoridad ambiental y documentos requeridos para ello. Expedido el concepto de viabilidad por parte de la oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces, ésta lo someterá a consideración de la autoridad ambiental correspondiente, a efectos de que conjuntamente con el municipio o distrito adelanten la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales, si esta se requiere de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior. El proyecto de plan parcial se radicará con los documentos de que tratan los numerales 1, 2 y 5 del artículo 2.2.4.1.1.7 del presente decreto, ante la autoridad ambiental de conformidad con los términos en que se expidió el concepto de viabilidad.*

*La autoridad ambiental sólo podrá presentar observaciones de carácter exclusivamente ambiental en relación con el ordenamiento territorial, las cuales deben estar técnicamente y con base en la normativa ambiental vigente; y no podrá exigir la entrega de información adicional a la radicada con el proyecto de plan parcial en la oficina de planeación o la que haga sus veces, salvo que se trate de información que pueda suministrar la oficina de planeación municipal o distrital en relación con las condiciones ambientales propias de la escala de planificación del plan parcial. Las observaciones de la autoridad ambiental podrán ser objetadas por las autoridades municipales y distritales, a través del recurso de reposición de que trata el siguiente párrafo.*

*Parágrafo. La concertación culminará con un acto administrativo, que hará parte integral de los documentos constitutivos del plan parcial, y contra el cual procederá el recurso de reposición en los términos de que trata el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La autoridad ambiental no podrá desconocer los actos administrativos previos que sustentan los trámites de concertación sometidos a su consideración. (Decreto 2181 de 2006, art. 11, modificado por Decreto 1478 de 2013, art. 6)*

*ARTÍCULO 2.2.4.1.2.3 Términos para la concertación con la autoridad ambiental. La autoridad de planeación municipal o distrital y la autoridad ambiental competente dispondrán de un término de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la radicación del proyecto de plan parcial ante la autoridad ambiental, para adelantar el proceso de concertación del mismo y adoptar las decisiones correspondientes relacionadas con los asuntos exclusivamente ambientales.*

*La autoridad ambiental competente en el proceso de concertación analizará, revisará y verificará que las determinantes ambientales se encuentren debidamente definidas e incorporadas en el proyecto de plan parcial.*

*Los resultados de este proceso se consignarán en un acta que deberá ser suscrita por los representantes legales o delegados de la autoridad ambiental y de la autoridad de planeación municipal o distrital. (Decreto 2181 de 2006, art. 12, Decreto 4300 de 2007, art. 3, Modificado por el Decreto 1203 de 2017, art. 1)*

### **3.2.5. Impactos ambientales y medidas de manejo**

El Artículo 2.2.2.3.1.1 del Decreto 1076 de 2015 *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible* los define así:

***Impacto ambiental:*** *Cualquier alteración en el medio ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad.*

***Medidas de compensación:*** *Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados.*

***Medidas de corrección:*** *Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad.*

***Medidas de mitigación:*** *Son las acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.*

***Medidas de prevención:*** *Son las acciones encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.*

### **3.2.6. Principio de precaución**

Se encuentra previsto en el Principio 15 de la Declaración de Rio de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, según el cual: *“...con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente...”*.

La Ley 99 de 1993 en su artículo 1º, numeral 6, prevé que: *“La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al*

*cuál, cuando exista el peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente...".*

La Corte Constitucional en sentencia C- 293 de 2002, definió el campo de acción de las autoridades al momento de hacer uso del principio de precaución, enumerando los requisitos que deben confluir para su aplicación, a saber: *"1. Que exista peligro de daño; 2. Que este sea grave e irreversible; 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea esta absoluta; 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente; 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado"*.

Posteriormente, en sentencia C- 339 de 2002 se refirió a este principio exponiendo que, era posible invocarlo bajo la denominación de *in dubio pro ambiente*, debido a ello se puede entender que toda duda favorece al medio ambiente. En sentencia C-703 de 2010, aclaró: *"El previo conocimiento que caracteriza al principio de prevención no está presente en el caso del principio de precaución o de cautela, pues tratándose de éste el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual por ejemplo, tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos"*.

En la misma providencia se explicó que los particulares también deberán acogerse al principio de precaución y aplicarlo estrictamente: *"4.2 En cuanto hace a la aplicación del principio de precaución para la preservación del medio ambiente por los particulares, ha de entenderse que el deber de protección a que se hace alusión no recae sólo en cabeza del Estado, dado que lo que está en juego es la protección ambiental de las generaciones presentes y la propia supervivencia de las futuras. Por ello, el compromiso de proteger el medio ambiente es responsabilidad de todas las personas y ciudadanos e involucra a los Estados, trasciende los intereses nacionales, y tiene importancia universal"*.

### **3.3. Análisis del Caso**

De conformidad con lo expuesto, la RFPCHRB es un área protegida que hace parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, como lo señala el artículo 10 del Decreto 2372 de 2010, de acuerdo con el artículo 12 ibídem, la finalidad de la declaratoria de un área como reserva forestal protectora, es el establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales y que, su uso sostenible solo permite la obtención de los frutos secundarios del bosque en lo relacionado con las actividades de aprovechamiento forestal.

Además, al ser un área protegida es una determinante ambiental y por lo tanto, norma de superior jerarquía que no puede ser desmejorada o modificada en la elaboración, revisión, o ajuste del POT, por lo que los municipios *no pueden regular el uso del suelo de las áreas reservadas, quedando sujetas a: (a) respetar tales declaraciones y (b) a armonizar los procesos de ordenamiento territorial municipal que se adelanten en el exterior de las áreas protegidas con la protección de estas.* (Artículo 19 ibídem)

La importancia de la RFPCHRB es descrita por Corpocaldas en la Resolución 348 del 1 de julio de 2010, *Por medio del cual se adoptó el Plan de Manejo de la Reserva Forestal*, en la que se encuentra entre las 25 regiones prioritarias para la conservación del planeta; que

*la conservación de la Reserva, es de suma importancia para el mundo, por cuanto el bosque húmedo Montano y el Páramo, dos de las formas de vida forestal localizadas en la zona, se encuentran en estado de conservación crítica y vulnerable respectivamente; que la reserva actúa como pieza clave para el corredor biológico existente que conecta el Parque Nacional Natural Los Nevados, con las zonas boscosas de los municipios de Manizales, Neira y Villamaría, involucrando el PNN Los Nevados, Reserva Torre Cuatro, Reserva de la CHEC, Subcuenca del Río Guacaica, Monteleón y demás fragmentos boscosos, tanto del noroccidente como del sur occidente, a través de la zona Amortiguadora del PNN Los Nevados, factor que facilita y favorece, la conservación de la biodiversidad regional. Que además, uno de los aspectos más importantes desde la perspectiva ambiental de la reserva para la región, constituye el hecho de suministrarle el agua a la ciudad de Manizales, en una proporción del 35% de la demanda". (Fls. 441-595 C1 A).*

Además, la RFPCHRB presta unos servicios ambientales como son: la base para el funcionamiento de los ecosistemas y la adecuada producción de los mismos servicios ecosistémicos, como *la producción primaria y secundaria de la biodiversidad, la regulación climática y la regulación hídrica, así como el suministro y regulación del agua.*

En cuanto al sector La Aurora, el municipio de Manizales mediante Acuerdo 573 de 2003, *Por medio del cual se modifica el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Manizales, Acuerdo 508 de octubre 12 de 2001, lo declaró como suelo de expansión urbana, señalando su delimitación en el Componente General, numeral 1.5.2 y en el Anexo 7, del Documento Técnico de Soporte del presente Plan de Ordenamiento Territorial y en el Plano BUR-67-1 versión 2003" (fls. 339-372 C1 A);*

Este sector fue sustraído de la RFPCHRB de conformidad con la Resolución 763 de 2004 del Ministerio de Ambiente *"Por la cual se procede a sustraer de las reservas forestales nacionales de que trata la Ley 2ª de 1959, las cabeceras municipales y cascos corregimentales departamentales, incluyendo las infraestructuras y equipamientos de servicio básico y saneamiento ambiental asociado a dichos desarrollos" y registrada ante ese ministerio mediante Resolución 196 de 2013, "Por la cual se aprueba el área correspondiente a Suelo Urbano y Suelo de Expansión Urbana, de los Sectores La Aurora (polígono 4) y Betania del municipio de Manizales en el departamento de Caldas, sustraída mediante la Resolución No. 0763 de 2004 del Área de Reserva Forestal Central establecida mediante la Ley 2 de 1959 y se ordena su registro".*

El Sector La Aurora una vez sustraído de la RFPCHRB, pasó a ser una área circunvecina y colindante al área protegida, que por lo tanto cumple una función amortiguadora, esto es *de mitigación de los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre el área protegida, de conformidad con el artículo 31 del Decreto 2372 de 2010 (Compilado por el Decreto 1076 de 2015 artículo 2.2.2.1.3.10), norma que además señala que, el ordenamiento territorial que se adopte para estas zonas deberá orientarse a: (a) "atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas"; (b) "contribuir la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y" (c) aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas".*

De allí que, las actividades o proyectos constructivos que se desarrollen en el sector La Aurora deben cumplir ciertas condiciones, teniendo en cuenta la función amortiguadora que cumple respecto de la RFPCHRB. Dichas condiciones se establecen en el POT y en los planes parciales, que: *"son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y*

*complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana...". (Artículo 19 de la Ley 388 de 1997)*

Estos planes parciales pueden ser elaborados por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el POT y una vez la dependencia respectiva del ente territorial apruebe el proyecto de plan parcial, se someterá a consideración de la autoridad ambiental, de conformidad con el Decreto 2181 de 2006 *Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística.*

Así, el Concejo de Manizales mediante Acuerdo 663 de 2007, *Por medio del cual se adopta la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Manizales*, en su artículo 67 dispuso que: *"Los planes parciales en suelo de expansión serán desarrollados conforme a lo dispuesto por el artículo 24 y subsiguientes del Decreto Nacional 2181 de 2006 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan. (...) Los sectores de la Aurora,... orientarán la formulación del Plan Parcial hacia el desarrollo de vivienda de interés social, según los análisis y las consideraciones tenidas en cuenta en las discusiones de tipo técnico de la mesa de vivienda durante la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial"*.

Por su parte, como se relató ampliamente en el acápite anterior, Construcciones CFC & Asociados y Vélez Uribe Ingeniería S.A.S, elaboraron el Plan Parcial en el suelo de expansión sector La Aurora (Cuadernos D, E y F), el cual fue aprobado y concertado por Corpocaldas y el municipio de Manizales y finalmente este lo adoptado por el alcalde a través del Decreto 0289 del 28 de mayo de 2015 (fls. 1093-1094 C. 1B).

Ahora bien, de acuerdo con el plan parcial y las licencias de urbanismo y construcción se tiene que, el proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva que se desarrollará en el Sector La Aurora, corresponde a un conjunto cerrado de viviendas unifamiliares y multifamiliar, así como *usos comerciales, oficinas, institucional y otros usos relacionados*; que contará con 2.389 viviendas, 5 torres de 12 pisos con 352 apartamento, 166 parqueaderos exteriores, 36 parqueaderos para visitantes, 65 parqueaderos para motos, salón comunal, piscinas, gimnasio, cuarto de basuras, zona comercial, institucional y depósito de buses; que además se estima que albergará alrededor de 9600 personas y que la parte más próxima *entre el borde de la reserva y donde se están construyendo los edificios* se encuentra a 80 metros según informó el perito Cesar César Augusto Duque Castrillón.<sup>26</sup>

Sobre los impactos ambientales que dicho proyecto urbanístico podría generar sobre el entorno y en la RFPCHRB y las medidas de manejo, en el plan parcial se previeron los referentes a: *ruido; fuentes de luz; contaminación de cuerpos de agua; tránsito de especies Endógenas y Exógenas; reducción de masas boscosas; efecto de borde; erosión; afectación y reducción de hábitat; afectación de conectividad ecológica y reducción de oferta de servicios de ecosistemas*; además se establecieron unas zonas de protección, homogenización, transición, alelopatía y para la zona de mayor contacto un sector de bosques con alta densidad.

Teniendo en cuenta la importancia ambiental de la RFPCHRB así, como las características del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva

---

<sup>26</sup> Audiencia del 4 de febrero de 2020 (a partir del minuto 38)

que se desarrollará en el sector La Aurora, es necesaria establecer si: (a) la previsión de los impactos ambientales que dicho proyecto urbanístico podría generar y las medidas de manejo contempladas en el plan parcial son suficientes y (b) si el proyecto urbanístico es compatible con la función amortiguadora que cumple el sector La Aurora:

### **3.3.1. Respeto a la adecuada previsión de los impactos negativos que generaría el proyecto urbanístico en la RFPCHRB, así como de las medidas de manejo:**

Al respecto, el perito Cesar César Augusto Duque Castrillón señala que, existe incertidumbre sobre la magnitud de los impactos y la efectividad de las medidas:

*“Es claro sin embargo y se entiende que las medidas de manejo propuestas en el Plan Parcial tienen la capacidad de mitigar el impacto, mas no ha evitarlo en su totalidad, con lo que se permite concluir que la propia realización del proyecto urbanístico posee también el potencial de ocasionar una serie de afectaciones o presiones sobre la Reserva y las demás áreas colindantes. Afectaciones sobre las cuales se desconoce su verdadera magnitud, lo que genera cierto grado de incertidumbre frente a si pueden tener un efecto negativo significativo que ponga en riesgo la biodiversidad. (fls. 3936-3963 C 1L p. 10 del dictamen)*

Para ello cita los siguientes puntos concretos:

- **En cuanto a la compensación de la huella de carbono, señala:**

*“es importante poder analizar y reevaluar los métodos y fórmulas utilizadas para el cálculo de las toneladas de CO2 que generará el proyecto, para entender, así como 880 árboles serían requeridos para que dicha compensación sea efectiva. Surgen preguntas como: ¿Los cálculos para la estimación del CO2 generado en tonelada/año (huella de carbono) consideraron toda la vida útil del proyecto urbanístico? ¿Cómo se llega a la conclusión de que 880 árboles compensaran efectivamente las toneladas de CO2 que generará el proyecto urbanístico durante toda su vida, teniendo presente que tanto los árboles a nivel individual, como los bosques a nivel de comunidad, tienden a estabilizar las tasas de fijación de carbono en el tiempo... Es entonces importante realizar un análisis más minucioso en dichas estimaciones, para evaluar la real efectividad de las medidas propuestas.*

- **En cuanto a las estrategias encaminadas a generar una conciencia ambiental, señala:**

*“se exponen una serie de cuestionamientos y preocupaciones que tienen que ver con la dificultad de predecir y controlar el comportamiento de una población de 9.600 habitantes y la real efectividad de las medidas propuestas en cuanto a su persistencia y mantenimiento a largo plazo, lo que supone grandes retos e incertidumbres. ...*

*... su planteamiento en términos metodológicos, de presupuesto, duración, y responsabilidades, generan ciertas preocupaciones e interrogantes en cuanto a su efectividad y permanencia a largo plazo. Surgen entonces los siguientes interrogantes:*

- *¿Tendrán las estrategias planteadas en el programa de Educación Ambiental propuestos en el Plan Parcial la capacidad para afrontar todos los conflictos y problemas con el uso del espacio, de modo que atenúen todas las posibles presiones sobre la Reserva?*
- *¿Podrán dichas estrategias generar una actitud de apropiación afectiva de los habitantes del proyecto hacia la Reserva?*

- *¿Cuál es la garantía de continuidad a largo plazo (30, 40, 50... años y por qué no a perpetuidad?) del mantenimiento y sostenimiento de la casa de la cultura ambiental, los parques lineales, el sendero ecológico, las barreras vivas, el mirador de aves, en términos de presupuesto y responsabilidad?*
- *¿Se garantiza que el reglamento de propiedad horizontal y el manual de convivencia del proyecto urbanístico contengan todas las normas, compromisos y responsabilidades que conduzcan al cumplimiento de los objetivos específicos planteados en el programa de Educación Ambiental propuestos en el Plan Parcial?*
- *¿Existirá dentro del reglamento de la propiedad horizontal alguna política sancionatoria para quien infrinja las normas ambientales y es esta claramente socializada al momento de adquisición del inmueble?*
- *¿Bajo el principio de precaución y considerando la dificultad para controlar y predecir el comportamiento de una población de 9.600 habitantes, cuáles son los riesgos que se corren a mediano y largo plazo con el desarrollo del proyecto frente a la integridad de la Reserva?*

- **En cuanto al componente hidrogeológico, señala:**

*Uno de los impactos que no fueron previstos en el Plan Parcial, se relaciona con el Componente Hidrogeológico. Para el área en específico, cobra importancia ya que los cambios en el uso del suelo afectan la capacidad de regulación hídrica a escala local. Factores como la evapotranspiración, escorrentía, infiltración y percolación, directamente relacionados con la regulación hídrica de las cuencas, se ven directamente afectados por los cambios en el uso del suelo.*

*Realizar la evaluación de dicho componente (hidrogeológico) requiere generar un Modelo Hidrogeológico Conceptual, que incluya tanto la hidrología superficial como la hidrología subterránea, de modo que se pueda determinar la importancia o no del área que ocupará el proyecto de urbanización en la regulación hídrica local, modelo que no fue contemplado en el plan parcial.*

*Aunque no se cuenta con estudios hidrogeológicos suficientes en la región, un análisis integrado de los servicios ecosistémicos, relacionados con el recurso hídrico presentado en la Estructura Ecológica de Soporte del municipio de Manizales (Corpocaldas y Fundación Grupo HTM, 2012), destaca la importancia del sector de Río Blanco en términos de regulación y recarga hídrica para el Municipio. De igual manera, la presencia de drenajes que surcan la cárcava central al interior del predio, son indicio de la existencia de fuentes hídricas subterráneas...".*

- **En cuanto a los impactos sobre la conectividad ecológica, señala:**

*"...aunque fueron valorados en el Plan Parcial, se puede concluir que está basada únicamente en los tipos de coberturas vegetales y no en términos de la calidad del hábitat. En este sentido, se recomienda incluir la variable calidad de hábitat como atributo para la evaluación de la funcionalidad de los elementos que conectan los hábitats de las especies, y como esta puede cambiar en un escenario con proyecto. Así, para poder tener un análisis de conectividad e identificar si es afectada por la construcción del proyecto urbanístico, se deben evaluar aspectos relacionados con la calidad del hábitat y el efecto del cambio del uso del suelo en la conectividad. Este aspecto es fundamental considerando que el área del predio la Aurora pasaría de una matriz agrícola a una matriz urbana, ofreciendo esta última menores elementos de conectividad y convirtiéndose por lo tanto en un obstáculo para la movilidad de ciertas especies.*

- **En cuanto a los impactos sobre la biodiversidad, señala:**

*“...la importancia del área de influencia del proyecto en términos de biodiversidad (Corpocaldas, 2010), sugiere realizar estudios rigurosos y detallados con metodologías estandarizadas para cada grupo biológico (flora, fauna y ecosistemas acuáticos) que permitan a partir de dicha caracterización, plantear medidas adecuadas y efectivas para su conservación y manejo. Dichos estudios deben incluir análisis adecuados en términos de rigurosidad científica y representatividad del muestreo, características que no son evidentes en los estudios de fauna y flora presentados por la firma constructora, realizados en respuesta a las determinantes ambientales identificadas en el área de influencia del proyecto. Dicho de otra manera, los estudios presentados en el Plan Parcial demuestran debilidades tanto en la identificación taxonómica de las especies como en los métodos y esfuerzos de muestreo, donde la evaluación de algunos grupos faunísticos (mamíferos y herpetos) carecen de una curva de acumulación de especies que valide la representatividad del mismo.*

*De acuerdo a lo anterior, se menciona entonces que no existen colecciones de referencia donde se puedan verificar las identidades taxonómicas de las especies de flora y fauna que fueron reportadas para el área de influencia en el plan parcial. De igual manera se aclara que dichas colectas no podían ser realizadas sin antes contar con el respectivo permiso de Investigaciones y Colectas tramitado ante la Corporación.*

*Del mismo modo, para el caso de los anfibios por ejemplo, solo se reporta la presencia de dos especies de ranas *Hyloscirtus larinygium* y *Eleutherodactylus* sp 1 sobre los sitios evaluados que correspondieron a vegetación secundaria y pastos, cuando para el área de estudio se ha registrado la presencia de seis especies de ranas: *Centrolene robledo* (GGD393 MHN-UCa554), *Centrolene savagei* (GGD395 MHN-UCa556), *Leucosthetus fraterdanieli* (GGD350 MHN-UCa521), *Dendropsophus columbianus* (GGD414 MHN-UCa567), *Hyloscirtus larinygium*, *Pristimantis paisa* (GGD349 MHN-UCa520) y *Pristimantis thectopternus* (GGD277 MHN-UCa462). Las seis especies fueron reportadas en el sitio Bocatoma de la quebrada Olivares a 2.200 metros de altitud en el trabajo “Composición y estructura de un ensamblaje de anfibios en un gradiente altitudinal en la Reserva Forestal Protectora Río Blanco, Caldas, Colombia” realizado en el año 2012 y sus respectivas colecciones, reposan en el Museo de Historia Natural de la Universidad de Caldas bajo del código de colecta GGD MHN-UCa.”*

- **En cuanto al inventario forestal y la caracterización de la vegetación, señala:**

*“...se evidencian falencias en la identificación de las especies ya que al parecer se hizo a partir de nombres comunes, lo que lleva a subvalorar la riqueza real de especies. Ejemplo de ello es que en el inventario forestal realizado en la Cárcava Central solo se reporta una especie de helecho arbóreo, cuando en realidad en el área pueden existir hasta cuatro especies *Sphaeropteris quinduiensis* (H. Karst.), *Cyathea caracasana* (Klotzsch) Domin., *Cyathea pallescens* (Sodirol) Domin., *Dicksonia sellowiana* Hook (Sanin et al., 2006). De acuerdo con lo evidenciado en campo durante la visita del 15 de mayo, por lo menos dos especies de helechos arbóreos estaban presentes en el bosque natural de la Cárcava Central como son *Sphaeropteris quinduiensis* (Imagen 4A) y *Cyathea caracasana* (Imagen 4B), las cuales se encuentran establecidos producto de su traslado en las áreas de compensación del proyecto”.*

- **En cuanto a los impactos posteriores a la terminación del proceso constructivo, en Audiencia del 4 de febrero de 2020 (a partir del minuto 38), refirió:**



*“Esos impactos no se conocen, no se estiman en el plan parcial, sin embargo se predicen, cuál va a ser el número de personas, número de autos, número de buses, el flujo (...) entonces esa es la preocupación, qué va a pasar, cómo va a reaccionar con 9600 personas en ese sitio, todo lo que eso va a generar, los servicios que ellos va a generar (...) entonces lo que se plantea es sí lo positivo que va a generar el proyecto, estas 30.4 hectáreas, va a compensar lo negativo que va a generar 9600 personas, con el contexto que estamos y con la reserva ahí en la cercanía que ya tiene”.*

Con fundamento en lo anterior, el perito concluye:

*“Es así como falencias en la caracterización e identificación de la biodiversidad (en términos de riqueza y abundancia) en el área de influencia, reducen el potencial para predecir los posibles impactos que puede generar el proyecto de urbanización sobre ella. De esta manera, se limita la efectividad de las diferentes acciones o medidas de manejo propuestas con la intención de mitigar, corregir, prevenir y/o compensar los impactos que se puedan generar sobre la fauna y la flora, y más aún, en un área tan relevante en términos de biodiversidad, como lo es la Reserva Forestal Rio Blanco, colindante con el proyecto de urbanización”.*

Por otra parte, los señores Carlos Eduardo Aguilar Gómez, Jorge Alonso Aristizábal Arias, Fernando Dueñas Valderrama y Nelson Uribe Ramírez, suscribieron y sustentaron un dictamen como oposición al rendido por César Augusto Duque Castrillón, en el que entre otros aspectos precisaron la forma en que se realizó el inventario forestal que existía en la cárcava central, la ausencia de pérdida de conectividad ecológica, el manejo de la contaminación acústica y la inexistencia de afectación al recurso hídrico, lo cual indica que en efecto en el Plan Parcial se establecieron unas medidas de manejo, que tienen la capacidad de mitigar unos impactos ambientales. Sin embargo, ello no es suficiente para concluir que, los estudios realizados en su momento para soportar el proyecto del plan parcial eran suficientes para identificar los impactos ambientales y determinar las medidas de manejo eficaces.

Esa ausencia de estudios suficientes se corrobora con la declaración del señor Jony Albeiro Arias Ortégón, Geólogo de la Subdirección de Recursos Naturales de Corpocaldas (fl 2769-2775 C1 G), quien, sobre el inventario de las especies de fauna y flora en la RFPCHRB, respondió:

*“(...) en este momento nos encontramos realizando los ajustes al plan de manejo de la Reserva en compañía del Ministerio y establecimos cuántas son las especies que se encuentran en la reserva, es un poco difícil, porque estamos hablando de aves que en muchos casos son migratorias. Dentro del estudio se establecieron 68 especies en las zonas aledañas, la reserva cuenta como más de 300 especies en términos de aves, en términos de mamíferos, la reserva tiene mamíferos, pero el inventario no está completo (...)”.*

Respecto de la posibilidad de establecer la afectación a la zona, sin contar con inventarios, señaló:

*“(...) del estudio que se realizó de la función amortiguadora, determinó unas especies que hacen presencia por muestreos aleatorios que se hacen en el área y el estudio estableció aproximadamente cuáles eran las especies, no recuerdo cuántas especies se establecieron en el estudio como tal. Nosotros tenemos otro estudio que es el que estamos haciendo en este momento, que es el del plan de manejo, que es el que estamos tratando de mejorar o aumentar el número de especies que se establezca (...) gran parte de esas especies (con el*

*proyecto) van a migrar hacia la parte más interna de la reserva (...) las aves, buscaran la forma de migrar o estarán en esa zona que se está construyendo como de amortiguación (...)*”.

Sobre la existencia de estudios que permitieran establecer si las especies en efecto migrarían hacia el interior de la reserva o desaparecerían, respondió:

*“(...) no contamos con esos estudios, en el ejercicio se hicieron unos inventarios, se establecieron las especies que se observaron en ese momento en la zona, no al interior de la reserva, es con lo que se cuentan y de pronto, reconociendo los hábitos de esas especies, pues es que se pudo definir que muchas de ellas podrían migrar hacia el interior, toda vez que al interior de la reserva hay zonas que todavía son potreros, también hay fragmentación al interior, entonces estarían desplazándose hacia esas zonas probablemente (...) sí las aves migratorias no encuentran su hábitat pues buscaran otro hábitat, las que viven allí, encuentran presión por luz, porque en las noches tienen reflectores, pues tendrán que anidar en otros sitios”.*

La ausencia de estudios suficientes igualmente se hizo evidente en el momento en que se autorizó el “...aprovechamiento forestal único de árboles provenientes de regeneración natural existentes en el sector de la cárcava en beneficio del proyecto denominado Tierra Viva Biocuidadela – Plan Parcial...” (Resolución S.A.F –BD—2070; fls. 1556 -1559 C1 C), sin que previamente se realizara una adecuada identificación de las especies de flora y fauna que existía en el lugar y sin que se determinara una medida de manejo adecuada. Al respecto, el perito Cesar Augusto Duque Castrillón en su dictamen señala:

*Es así como falencias en la caracterización e identificación de la biodiversidad (en términos de riqueza y abundancia) en el área de influencia, reducen el potencial para predecir los posibles impactos que puede generar el proyecto de urbanización sobre ella. De esta manera, se limita la efectividad de las diferentes acciones o medidas de manejo propuestas con la intención de mitigar, corregir, prevenir y/o compensar los impactos que se puedan generar sobre la fauna y la flora, y más aún, en un área tan relevante en términos de biodiversidad, como lo es la Reserva Forestal Rio Blanco, colindante con el proyecto de urbanización. (fls. 3936-3963 C 1L)*

Esas falencias en los estudios no permiten afirmar que las actividades propuestas o establecidas para el plan parcial sean suficientes y que garanticen la reducción de los impactos negativos en la RFPCHRB y es que, por la importancia y trascendencia de los bienes jurídicos en juego, cualquier posibilidad de daño debía estar plenamente identificada en los estudios.

En cuanto a la carga de la prueba sobre la ausencia de peligro y de la eficacia de las medidas adoptadas para el manejo de los riesgos, el Consejo de Estado<sup>27</sup> expresó:

*“En sede del principio de precaución, la carga de la prueba se invierte de tal manera que el sujeto que no quiera que se apliquen las medidas a adoptar con ocasión de ese postulado debe demostrar que las actividades a realizar no conllevan peligro de daño grave e irreversible para el ambiente o, aunque exista amenaza, se tiene certeza científica*

---

<sup>27</sup> Sección Primera. Sentencia del 31 de mayo de 2018. Exp. 50001-23-33-000-2015-00234-01, M.P. Hernando Sánchez Sánchez

*de los efectos o se desplegaron las acciones para mitigarla, en este último evento estamos en presencia del principio de prevención.*

*Dado que la evolución del conocimiento científico a veces conduce a demostrar la seguridad de un proyecto y permitir su realización, la precaución opera para controlar, restringir o prohibir la actividad siempre que no se haya aportado esa prueba del impacto ambiental, en ese sentido, la inversión de la carga de la prueba es el pilar fundamental de las medidas precautorias.” (Se resalta)*

Por su parte, la Ley 99 de 1993 en su artículo 1º, numeral 6, prevé que: *“La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista el peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente...”.*

Así, ante la falta de certeza científica sobre los efectos negativos de la ejecución del proyecto urbanístico sobre el medio ambiente y la posibilidad de revertir sus consecuencias, la decisión que se debió adoptar era la de suspender la ejecución del proyecto para impedir la degradación del medio ambiente.

### **3.3.2. Sobre la compatibilidad del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva, con la función amortiguadora que el sector La Aurora cumple respecto de la RFPCHRB:**

El referido perito en audiencia del 4 de febrero de 2020 (a partir del minuto 38), refirió:

*“(...) hay que mirar todo el contexto del proyecto, esas 30.4 hectáreas de barreras, ver si todo eso en conjunto cumple con esos objetivos; claramente la barrera que en este momento implementó el proyecto de la biociudadela cumple con esos objetivos, porque es una reforestación que se está haciendo, en los principios de la restauración ecológica, porque se están utilizando diferentes especies, en su mayoría nativas, entonces en principio esa franja cumpliría con ese objetivo, promovería los procesos ecológicos; ya habría que mirar, en ese contexto sí la urbanización también cabría dentro de ello y, ahí es donde viene la preocupación, porque es difícil entender como la biociudadela por más bio que tenga, porque tiene un parque, tiene muchos árboles, zonas verdes, es algo que se destaca en el informe (...) se destacan esos aspectos positivos, pero hay que entender todo lo que generamos nosotros como seres humanos, va a haber necesidades de transporte y, esa es la preocupación que queda (...) respecto a las especies objeto de conservación de la biodiversidad no aparecen, pero la calidad con la que se hicieron los muestreos no dan una confiabilidad de que se caracterizó bien, y que permitan concluir que por ejemplo aquí no hay ranas en vía de extinción. Para establecer dicha afectación se requerirían muchos estudios, monitoreos, experiencias en la zona, donde se pueda entender qué efectos puede tener en esa biodiversidad”.*

Sobre la armonización de la Biociudadela con la biodiversidad y los objetivos de conservación de la RFPCHRB, indicó:

*“Es claro que no, en la ecología las especies evolucionan solas, sin los seres humanos, entonces, cualquier intervención de las personas, va a alterar su ciclo (...) por ejemplo la incidencia de la luz (...) son aspectos que va a incidir en los ciclos biológicos de las especies,*

*el ruido, la misma presencia visual de los edificios, es claro que van a incidir en los ciclos biológicos de las especies, desde la biología evolutiva, claramente su evolución se ha dado solas, unas han aprendido a convivir con nosotros, otras (...) por ejemplo **hay especies con son muy sensibles y han desaparecido ante cualquier alteración.** (...) en algunos sectores entre el borde de la reserva y donde se están construyendo los edificios, hay alrededor de 80 metros”.*

Por su parte, no se explica cómo la construcción de la Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva por sus características, dimensiones y cercanía a la RFPCHRB contribuye a: (a) atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas; (b) contribuir la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y (c) aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.

Al respecto, el artículo 31 del Decreto 2372 de 2010 (Compilado por el Decreto 1076 de 2015 artículo 2.2.2.1.3.10), señala que las áreas con función amortiguadora, deben orientarse a: *“atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas”.*

Con fundamento en lo expuesto se colige que, la construcción de la Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva por sus características, dimensiones y cercanía a la RFPCHRB resulta incompatible con la función amortiguadora que el sector La Aurora cumple.

Además, se evidencia con certeza científica la existencia de una vulneración y amenaza de daño grave e irreversible al derecho al medio ambiente, que se concretaría en la extinción de especies de flora, fauna y ecosistemas, así como la accesibilidad y suministro del agua; servicios ambientales que presta la RFPCHRB y que, por ser un ecosistema tan vulnerable, frágil e incluso poco adaptable, su afectación tiende a ser de más largo plazo, cuando no permanente.

El sacrificio de estos bienes jurídicos resultaría desproporcionado frente a los eventuales beneficios provenientes de la construcción del proyecto urbanístico y de las medidas de manejo, en la forma en que están diseñadas.

### **3.4. Conclusión**

El sector La Aurora no hace parte de la RFPCHRB, sin embargo, por su cercanía y colindancia a esta área protegida, cumple una función amortiguadora.

El Plan Parcial del sector La Aurora presenta deficiencias técnicas pues, carece de los estudios idóneos y suficientes para: (a) identificar los impactos que el proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva en el sector La Aurora, generará en la RFPCHRB, y (b) determinar las medidas de manejo; por lo que se desconoce la verdadera magnitud de los impactos y la efectividad de las medidas.

La construcción del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva en el sector La Aurora, por sus características y cercanía a la RFPCHRB no está en

armonía con la función amortiguadora que esta área debe cumplir, lo que generaría una grave e irreversible afectación al área protegida, pues dicho proyecto no está orientado a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre el área protegida, no contribuye con los objetivos de conservación de dicha área, no aporta a la conservación de los elementos biofísicos, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con ella.

Por lo anterior, existe una vulneración y amenaza real y cierta de daño grave e irreparable al derecho colectivo al goce del medio ambiente sano, consistente en la extinción de especies de flora, fauna y ecosistemas de la RFPCHRB y la afectación del recurso hídrico.

Por otra parte, no se evidencia la amenaza o vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público y la seguridad y prevención de desastres.

**4. Segundo Problema Jurídico** *¿Existe una acción u omisión de las autoridades o de los particulares demandados, causante de la afectación de los derechos mencionados?*

**Tesis del Tribunal:** La afectación de los derechos colectivos es imputable a la acción de Corpocaldas, el municipio de Manizales, Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S., toda vez que incumplieron sus funciones y deberes legales, ello por cuanto:

Corpocaldas incumplió las funciones consistentes en la evaluación, control y seguimiento ambiental de los proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental y específicamente por: (a) haber señalado los componentes sobre las determinantes ambientales para la elaboración y concertación del proyecto de plan parcial La Aurora, sin los estudios técnicos idóneos y suficientes; (b) haber analizado, revisado y verificado los aspectos ambientales en el proceso de concertación del plan parcial, sin los estudios técnicos idóneos y suficientes y sin tener en cuenta que el proyecto urbanístico Biociudadela Tierra Viva por sus características, dimensiones y cercanía a la RFPCHRB no está en armonía con la función amortiguadora que el sector La Aurora debe cumplir, y (c) haber autorizado el aprovechamiento forestal en el sector de la cárcava sin que previamente se realizara una adecuada identificación de las especies de flora y fauna que existía en el lugar y sin que se exigiera el seguimiento y monitoreo sobre las comunidades faunísticas desplazadas.

El municipio de Manizales incumplió las funciones de control, vigilancia y protección del medio ambiente, en tanto viabilizó el proyecto de plan parcial presentado para el sector de la Aurora, suscribió el “Acta de concertación asuntos ambientales Plan Parcial La Aurora” y expidió el Decreto 0289 del 28 de mayo de 2015 “Por el cual se adopta el Plan Parcial en Suelo de Expansión Urbana Sector La Aurora”, sin tener en cuenta que, (a) presentaba deficiencias técnicas pues, carecía de los estudios idóneos y suficientes para identificar los impactos que el proyecto urbanístico generará en la RFPCHRB, y determinar las medidas de manejo; y que, (b) por las características urbanísticas y cercanía a la RFPCHRB, la construcción del proyecto urbanístico en el sector La Aurora, resultaba incompatibles con la función de amortiguación que cumple dicho sector.

Además, incumplió la función de adecuada planificación del territorio, en tanto: en el proyecto de plan de ordenamiento territorial presentado por el alcalde al Concejo

municipal y que culminó con el Acuerdo 573 de 2003 que transforma en *suelo de expansión urbana* el sector de la Aurora (determinación que fue reiterada en el Acuerdo 663 de 2007), no se tuvieron en cuenta las características medioambientales que dicho sector tiene, así como la función que cumple respecto de la RFCHRB.

Por su parte, Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S., incumplieron sus deberes legales al: (a) Elaborar el proyecto de plan parcial, sin los estudios idóneos y suficientes para sustentar la formulación en relación con las determinantes ambientales; (b) Diseñar el proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva, sin tener en cuenta que por sus características, dimensión y cercanía a la RFPCHRB no está en armonía con la función amortiguadora que el sector La Aurora debe cumplir; (c) Realizar el aprovechamiento forestal en el sector de la cárcava sin que previamente se realizara una adecuada identificación de las especies de flora y fauna que existía en el lugar y sin que se realizara el seguimiento y monitoreo sobre las comunidades faunísticas desplazadas.

Además, ante la falta de certeza científica absoluta sobre los efectos negativos de la ejecución del proyecto urbanístico sobre el medio ambiente y la posibilidad de revertir sus consecuencias, debían dar aplicación al principio de precaución.

A continuación, se analizará la responsabilidad de las entidades demandadas teniendo en cuenta sus funciones y deberes y las actuaciones realizadas:

#### **4.1. Ministerio de Ambiente**

De conformidad con el artículo 2 de la Ley 99 de 1993, y el artículo 1 del Decreto 3570 de 2011, es el encargado de formular la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación; le corresponde además coordinar el Sistema Nacional Ambiental - SINA, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.

De acuerdo a lo anterior, sobre dicha autoridad recaen deberes relacionados con el medio ambiente, su función está circunscrita en términos generales a orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, de tal suerte que no es posible atribuir responsabilidad en el proceso de concertación, aprobación o implementación del Plan Parcial La Aurora ni en la construcción del proyecto urbanístico en dicho sector.

Ahora, si bien es cierto que el Ministerio de Ambiente expidió la Resolución 763 del 1 de julio de 2004 *“Por la cual se procede a sustraer de las reservas forestales nacionales de que trata la Ley 2ª de 1959, las cabeceras municipales y cascos corregimentales departamentales, incluyendo las infraestructuras y equipamientos de servicio básico y saneamiento ambiental asociado a dichos desarrollos”* y posteriormente expidió la Resolución 0196 del 28 de febrero de 2013 *“Por la cual se aprueba el área correspondiente a Suelo Urbano y Suelo de Expansión Urbana, de los Sectores la Aurora (polígono 4) y Betania del municipio de Manizales*

en el departamento de Caldas, sustraída mediante la Resolución No. 0763 de 2004 del Área de Reserva Forestal Central establecida mediante la Ley 2 de 1959 y se ordena su registro”, correspondía al municipio determinar las áreas de suelo urbano, de expansión urbana, de protección, así como delimitar el área a sustraer; como se precisa en los artículos 4 y 6 de la citada Resolución 763 del 1 de julio de 2004.

Además, dichos actos no son la causa directa de la vulneración de los derechos colectivos, como se relató en el acápite anterior. Por lo tanto, no hay lugar a declarar al Ministerio de Ambiente responsable de la vulneración de los derechos colectivos por los hechos indicados en la demanda.

#### 4.2. Corpocaldas

El artículo 30 de la Ley 99 de 1993, señala que las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto “la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente”. En cuanto a sus funciones el artículo 31 siguiente, establece entre otras, las de:

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

4) Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, **asesorar a los departamentos, distritos y municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente** y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;

5) **Participar** con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los **procesos de planificación y ordenamiento territorial** a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten; ...

11) **Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental** de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, **proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental**. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta ley.

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 en 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 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 daños causados; ...*

*29) Apoyar a los concejos municipales, a las asambleas departamentales y a los concejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de **planificación** que les otorga la Constitución Nacional; ...*

*31) Sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 numeral séptimo de la Constitución Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales **establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente...***. (Se resalta).

El inciso 2º del artículo 31 del Decreto 2372 de 2010, establece que *Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997* y el artículo 2.2.4.1.2.1 Decreto 1077 de 2015, señalan los eventos en que se requiere de concertación con la autoridad ambiental en el proceso de aprobación y adopción de los planes parciales: *que precisen la delimitación de los suelos de protección y/o colinden con ecosistemas tales como parques naturales, reservas forestales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelo o zonas costeras y los que se desarrollen en suelo de expansión urbana.*

El Decreto 1077 de 2015 en cuanto a las funciones que corresponden a las Corporaciones Autónomas Regionales, frente a estos planes parciales, señala:

- Informar a la Secretaria de Planeación municipal los componentes sobre las siguientes determinantes ambientales para la elaboración y concertación del proyecto de plan parcial.
  - Los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deban ser conservados y las medidas específicas de protección para evitar su alteración o destrucción con la ejecución de la actuación u operación urbana.
  - Las características geológicas, geotécnicas, topográficas y ambientales del área objeto de la solicitud.
  - Las áreas de conservación y protección ambiental incluidas y las condiciones específicas para su manejo.
  - La factibilidad, cantidad y calidad del recurso hídrico y las condiciones para el manejo integral de vertimientos líquidos y de residuos sólidos y peligrosos. (Numeral modificado por Decreto 1478 de 2013, art. 2). (Artículo 2.2.4.1.1.4)
- Concertar con la Secretaria de Planeación municipal los asuntos exclusivamente ambientales de los planes parciales.
- Presentar observaciones de carácter exclusivamente ambiental en relación con el ordenamiento territorial, las cuales deben estar técnicamente y con base en la normativa ambiental vigente.



- Analizar, revisar y verificar que las determinantes ambientales se encuentren debidamente definidas e incorporadas en el proyecto de plan parcial.

Conforme a dichas funciones, Corpocaldas emitió el Oficio 06183 del 13 de diciembre de 2011 dirigido a la Secretaría de Planeación y Desarrollo del municipio de Manizales, con el que remitió los términos de referencia del componente ambiental para la concertación del *Plan Parcial del Suelo de Expansión de La Aurora* (fls. 152-156 C) y a través de Memorando Interno SIA 47 del 14 de diciembre de 2011, emitió el concepto técnico relacionado con los riesgos para el Plan Parcial La Aurora (fls. 154-156 C1); luego, junto con la Alcaldía de Manizales el 8 de mayo de 2015 suscribieron el "*Acta de concertación asuntos ambientales Plan Parcial "La Aurora" municipio de Manizales*" (fls. 1095-1099 C 1B), y Corpocaldas expidió la Resolución 206 de 8 de mayo de 2015 "*Por la cual se declara concertado el Plan Parcial "La Aurora" del municipio de Manizales*" (fls. 2988-2992 C 1H).

Con base en ello la Alcaldía de Manizales expidió el Decreto 0289 del 28 de mayo de 2015 "*Por el cual se adopta el Plan Parcial en Suelo de Expansión Urbana Sector La Aurora*" (fls. 1093-1094 C 1B). Además, estos documentos sirvieron de base para que la Curaduría Urbana No. 2 de Manizales expidiera las Resoluciones: 220004-2016 del 31 de mayo de 2016, 17-2-0378-MD del 31 de mayo de 2017, 17-2-0434-LC del 23 de junio de 2017, 17-2-0540-MD del 4 de agosto de 2017 y 17-2-0721-LU del 6 de octubre de 2017, actos a través de los cuales se dio paso al proyecto urbanístico.

Corpocaldas emitió la Resolución S.A.F-B.D. No. 2071 del 29 de junio de 2017 "*Por la cual se ordena el registro de un gradual natural y se otorga una autorización para aprovechamiento forestal único*" (fls. 1553-1554 C 1C) y la Resolución S.A.F -BD-2070 de la misma fecha en la que se otorgó a Construcciones CFC & Asociados, autorización para el "*...aprovechamiento forestal único de árboles provenientes de regeneración natural existentes en el sector de la cárcava en beneficio del proyecto denominado Tierra Viva Biocudadela - Plan Parcial...*". (fls. 1556 -1559 C 1C)

Como quedó descrito en el análisis del caso en el problema jurídico anterior, el Plan Parcial concertado presenta deficiencias técnicas pues: (a) carece de los estudios idóneos y suficientes para identificar los impactos que el proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biocudadela Tierra Viva en el sector La Aurora, generará en la RFPCHRB, y determinar las medidas de manejo ambiental suficientes y adecuadas; por lo que se desconoce la verdadera magnitud de los impactos y la efectividad de las medidas. (b) Adicionalmente, el referido proyecto urbanístico por sus características, dimensiones y cercanía a la RFPCHRB no está en armonía con la función amortiguadora que el sector La Aurora debe cumplir.

Por lo tanto, es evidente que, Corpocaldas en el desarrollo de las funciones descritas incurrió en varios errores que conllevaron a la vulneración y amenaza del derecho colectivo al medio ambiente, como son:

- Señalar los componentes sobre las determinantes ambientales para la elaboración y concertación del proyecto de plan parcial La Aurora, sin los suficiente estudios y elementos técnicos, en especial sobre: (a) Los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deban ser conservados; (b) las medidas específicas, adecuadas y suficientes de protección para evitar su alteración o destrucción con la ejecución de la actuación u operación urbana; (c) las características hidrogeológicas del

área objeto de la solicitud; (d) las áreas con función amortiguadora y las condiciones específicas para su manejo. Ello conllevó a que no se identificaran adecuadamente los impactos que el proyecto urbanístico generaría en la RFPCHRB, y que no se determinaran las medidas de manejo ambiental suficientes y adecuadas.

- Haber analizado, revisado y verificado los aspectos ambientales en el proceso de concertación del plan parcial, sin los suficiente estudios y elementos de juicio y sin tener en cuenta que el proyecto urbanístico por sus características, dimensiones y cercanía a la RFPCHRB no está en armonía con la función amortiguadora que el sector La Aurora debe cumplir, pues dicho proyecto no está orientado a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre el área protegida, no contribuye con los objetivos de conservación de dicha área, no aporta a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con ella.
- Autorizar el “...aprovechamiento forestal único de árboles provenientes de regeneración natural existentes en el sector de la cárcava en beneficio del proyecto denominado Tierra Viva Biocidadela – Plan Parcial...” (Resolución S.A.F –BD—2070; fls. 1556 -1559 C1 C), sin que previamente se realizara una adecuada identificación de las especies de flora y fauna que existía en el lugar y sin que se exigiera a la autorizada “el seguimiento y monitoreo sobre las comunidades faunísticas, evaluadas desde la perspectiva poblacional (densidad poblacional) y no exclusivamente desde la perspectiva de la presencia-ausencia”. (Dictamen César Augusto Duque Castrillón; fls. 3936-3963 C 1L)

Adicionalmente, en virtud del principio de precaución, ante la falta de certeza científica absoluta sobre los efectos negativos de la ejecución del proyecto urbanístico sobre el medio ambiente y la posibilidad de revertir sus consecuencias; la decisión que debía adoptar como máxima autoridad ambiental local debía inclinarse necesariamente a no concertar el plan parcial o suspender las obras de ejecución del proyecto urbanístico.

Sobre la responsabilidad de Corpocaldas, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio del Medio Ambiente, emitió el “Concepto Técnico No. 79” del 12 de septiembre de 2016 dirigido a este Tribunal, en el que indica:

*“...el área denominada “La Aurora” no corresponde a un área de reserva forestal y en general a ninguna de las áreas del sistema de áreas protegidas nacionales, corresponde a un área de expansión urbana por lo cual se encuentra sujeta a las regulaciones y normativa para este tipo de suelo, la cual se encuentra bajo la jurisdicción del municipio de Manizales y de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, CORPOCALDAS, como autoridad ambiental con jurisdicción en la zona.*

(...)

*Igualmente es importante mencionar que las áreas protegidas, bajo las categorías de manejo integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, entre las cuales se encuentran las reservas forestales protectoras, son determinantes ambientales y por lo tanto normas de superior jerarquía que no puede ser desconocidas, contrariadas o modificadas en la elaboración, revisión y ajuste y/o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos, por lo tanto la responsabilidad de armonizar los procesos de ordenamiento territorial municipal que se adelanten en el exterior de esta áreas recae directamente en los municipio, bajo la aprobación de las autoridades ambientales competentes en el área de su jurisdicción.*

*Por otra parte, el artículo 2.2.2.1.3.10 de Decreto 1076 de 2015 (Correspondiente al Artículo 31 del Decreto 2372 de 2010), establece que el ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. Señalando que el ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas; estableciéndose en la norma que son **las Corporaciones Autónomas Regionales quienes deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997.***

(...)

*Finalmente si bien la mencionada norma establece la necesidad de definir un área que cumpla con una función amortiguadora en las áreas colindantes de las áreas protegidas, que para el caso corresponde a la RFP Río Blanco y Quebrada Olivares, es preciso aclarar que la extensión, condiciones y características de dicha área con función amortiguadora no se encuentran actualmente reglamentadas, **por lo cual la determinación de dicha área dependerá de las particularidades, necesidades y posibilidades que se presente en cada caso, las cuales deberán establecerse en armonía con los objetos y objetivos de conservación del área protegida.***

(...)

*Así mismo es importante tener en cuenta que cada reserva forestal protectora debe disponer de un Plan de Manejo, el cual se convierte en su principal instrumento de planificación que orienta la gestión de conservación (Artículo 2.2.2.1.6.5, Decreto 1076 de 2015). En dicho plan se encuentra plasmada a zonificación que se defina para el área de la reserva, al igual que el régimen de usos para cada una de las zonas que se establezcan, donde se especifican las actividades que pueden desarrollarse dentro de dicha área, así como son los conflictos ambientales que se presentan en la misma, con el fin de que se evidencien resultados frente al logro de los objetivos de conservación que motivaron su designación y su distribución al desarrollo del SINAP". (fls. 1154-1160 C1 B). (Se resalta)*

De lo expuesto se concluye que, Corpocaldas es responsable de la vulneración y amenaza del derecho colectivo al medio ambiente por haber incumplido las funciones consistentes en la evaluación, control y seguimiento ambiental de los proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental y específicamente por: (a) haber señalado los componentes sobre las determinantes ambientales para la elaboración y concertación del proyecto de plan parcial La Aurora, sin los estudios técnicos idóneos y suficientes; (b) haber analizado, revisado y verificado los aspectos ambientales en el proceso de concertación del plan parcial, sin los estudios técnicos idóneos y suficientes y sin tener en cuenta que el proyecto urbanístico Biocidadela Tierra Viva por sus características, dimensiones y cercanía a la RFPCHRB no está en armonía con la función amortiguadora que el sector La Aurora debe cumplir, y (c) haber autorizado el *aprovechamiento forestal en el sector de la cárcava* sin que previamente se realizara una adecuada identificación de las especies de flora y fauna que existía en el lugar y sin que se exigiera *"el seguimiento y monitoreo sobre las comunidades faunísticas desplazadas.*

#### **4.3.El municipio de Manizales**

Como fue descrito al analizar la legitimación por pasiva, el artículo 65 de la Ley 99 de 1993 señaló las funciones del municipio en materia ambiental; el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 asignó a los municipios la función de *“tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales”*; y el artículo 6º de la Ley 1551 del 6 de julio de 2012 que modificó el artículo 3º de la Ley 136 de 1994, dispuso como función de los municipios, *“velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley”*.

Respecto a la planificación del territorio, el artículo 3º de la Ley 136 de 1994, señaló la de: *“9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural...”*.

Por su parte el artículo 25 de la Ley 388 de 1997 en cuanto a aprobación del POT, dispone que: *“El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración”*.

De conformidad con el artículo 19 del Decreto 2372 de 2010, *Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones*, el municipio no pueden regular el uso del suelo de las áreas reservadas, quedando sujetas a: *respetar tales declaraciones y a armonizar los procesos de ordenamiento territorial municipal que se adelanten en el exterior de las áreas protegidas con la protección de estas*.

Y en cuanto a las funciones frente a los planes parciales, el Decreto 1077 de 2015 que recopila las normas sobre el procedimiento para la formulación y adopción, precisa que corresponden al municipio, a través de la autoridad de planeación municipal, las siguientes:

- Informar a los solicitantes sobre las determinantes para la formulación del plan parcial en lo concerniente a la delimitación, las condiciones técnicas y las normas urbanísticas aplicables para la formulación de este, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el POT. (Artículos 2.2.4.1.1.3 y 2.2.4.1.1.5)
- Solicitar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la petición de determinantes para la elaboración del plan parcial, el pronunciamiento de las autoridades ambientales, con base en los cuales se adelantará la concertación del proyecto de plan parcial y podrá solicitar a las empresas de servicios públicos domiciliarios, a las demás dependencias y entidades municipales que tengan incidencia o responsabilidad en el desarrollo del plan parcial, la información y conceptos relacionados y necesarios para dar respuesta a la solicitud de determinantes. (Artículo 2.2.4.1.1.4)

- Recibir y revisar los proyectos de plan parcial con el fin de **verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas** tenidas en cuenta para la formulación del plan y pronunciarse sobre su viabilidad. (Artículo 2.2.4.1.1.9)
- Someter a consideración de la autoridad ambiental competente, una vez aprobado el proyecto de plan parcial, a efectos de que conjuntamente acuerden los asuntos exclusivamente ambientales. (Artículo 2.2.4.1.2.2)

Conforme a dichas funciones, el Concejo de Manizales expidió el Acuerdo 573 de 2003 *Por el cual se establece el Plan de Ordenamiento Territorial (POT)*, en el que modificó el Acuerdo 508 de 2001 transformando en *suelo de expansión urbana* el sector de la Aurora (polígono 4); determinación que fue reiterada en el Acuerdo 663 de 2007.

Por su parte, en cuanto al trámite del Plan Parcial, como fue descrito en el acápite de hechos probados, la Secretaría de Planeación de Manizales solicitó a Corpocaldas que informara sobre los términos de referencia del componente ambiental para la concertación del Plan Parcial y profirió la Resolución 1575 del 8 de agosto de 2012 *“Por medio de la cual se expiden las determinantes para la formulación del plan parcial en suelo de expansión sector La Aurora”*. (Fls. 217-250 C 1).

Posteriormente, a través del Oficio SPM 1874-14 de mayo 30 de 2014 emitió el *Concepto Favorable De Viabilidad al Proyecto de Plan Parcial en suelo de Expansión Urbana denominado La Aurora*. Luego, junto a Corpocaldas, el 8 de mayo de 2015 suscribió el *“Acta de concertación asuntos ambientales Plan Parcial La Aurora”* y finalmente, el alcalde expidió el Decreto 0289 del 28 de mayo de 2015 *“Por el cual se adopta el Plan Parcial en Suelo de Expansión Urbana Sector La Aurora”* (fls. 1093-1094 C 1B).

Adicionalmente, el cambio de uso de suelo señalado en el Acuerdo 573 de 2003, que transformó el sector La Aurora en *suelo de expansión urbana*, dio paso a que se permitiera el desarrollo urbano de la zona; situación que si bien, no es la causa directa y efectiva de la afectación y amenaza al derecho colectivo al medio ambiente, de conformidad con los artículos 19 de la Ley 388 de 1997 y 2.1.1 del Decreto 1077 de 2015, el plan parcial es el instrumento mediante el cual se desarrolla y complementa las disposiciones del POT y en él *“se establece el aprovechamiento de los espacios privados, con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión y construcción y dotación de equipamientos, espacios y servicios públicos, que permitirán la ejecución asociada de los proyectos específicos de urbanización y construcción de los terrenos incluidos en su ámbito de planificación”*.

Se evidencia entonces, la omisión imputable al municipio de Manizales, en el cumplimiento de sus funciones de control, vigilancia y protección del medio ambiente, en tanto: viabilizó el proyecto de plan parcial presentado para el sector de la Aurora, suscribió el *“Acta de concertación asuntos ambientales Plan Parcial La Aurora”* y expidió el Decreto 0289 del 28 de mayo de 2015 *“Por el cual se adopta el Plan Parcial en Suelo de Expansión Urbana Sector La Aurora”*, sin tener en cuenta que:

- Este presentaba deficiencias técnicas pues, carecía de los estudios idóneos y suficientes para: (a) identificar los impactos que el proyecto urbanístico generará en la RFPCHRB, y (b) determinar las medidas de manejo; por lo que se desconoce la verdadera magnitud de los impactos y la efectividad de las medidas.

- Por las características urbanísticas y cercanía a la RFPCHRB, la construcción del proyecto urbanístico en el sector La Aurora, resultaba incompatibles con la función de amortiguación que cumple dicho sector, por lo que dicho plan no propende por atenuar y prevenir las perturbaciones sobre el área protegida, no contribuye con los objetivos de conservación de dicha área, no aporta a la conservación de los elementos biofísicos, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con ella.

Además el municipio de Manizales omitió el cumplimiento de sus funciones en cuanto a la adecuada planificación del territorio en tanto: en el proyecto de plan de ordenamiento territorial presentado por el alcalde al Concejo municipal y que culminó con el Acuerdo 573 de 2003 que transforma en *suelo de expansión urbana* el sector de la Aurora (determinación que fue reiterada en el Acuerdo 663 de 2007), no se tuvo en cuenta las características medio-ambientales que dicho sector tiene, así como la función que cumple respecto de la RFPCHRB. Debe recordarse que la génesis de los planes de ordenamiento territorial, y la reglamentación de los usos del suelo se encuentra en la voluntad político-administrativa que ejerce el alcalde.

Por tanto, frente al Concejo de Manizales se concluye que, no es responsable directo de la vulneración y amenaza del derecho colectivo al medio ambiente indicado en la demanda, por cuanto no se observa un incumplimiento de las funciones a su cargo en el proceso de ordenamiento territorial.

#### **4.4. Aguas de Manizales**

De acuerdo con las pruebas recaudadas, entre ellas el testimonio de Daniel Andrés Giraldo Ospina (fl 2769-2775 C1 G), quien declaró sobre la disponibilidad y las condiciones sobre las redes de servicios públicos y sobre los vertimientos<sup>28</sup>, la actuación desplegada por esta empresa como prestadora de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, se limitó a establecer e indicar desde el punto de vista técnico las posibilidades que tenía de suministrar los servicios al proyecto urbanístico; además es claro que, el aspecto medio ambiental no se encuentra dentro de sus competencias funcionales.

Por lo tanto, no hay lugar a declarar Aguas de Manizales responsable de la vulneración de los derechos colectivos por los hechos indicados en la demanda.

#### **4.5. Construcciones CFC Asociados S.A., y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S.**

Los artículos 58 y 95 de la Constitución Política, señalan el deber de los particulares de *“proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”*, sin desconocer que a la propiedad privada también *“le es inherente una función ecológica”*. Además, los particulares deben aplicar el principio de precaución *“dado que lo que está en juego es la protección ambiental de las generaciones presentes y la propia supervivencia de las futuras. Por ello, el compromiso de proteger el medio ambiente es responsabilidad de todas las personas y ciudadanos e involucra a los Estados, trasciende los intereses nacionales, y tiene importancia universal”*.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> A partir del minuto 55 del archivo (video) No. 4

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-339 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería.

Respecto a la posibilidad que tiene los particulares de presentar proyectos de planes parciales en suelos de expansión urbana, el numeral 1 del artículo 27 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 3 del Decreto 2181 de 2006 establecen que: *“Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial...”*.

En cuanto a los deberes de los particulares que presentan los proyectos de planes parciales el Decreto 1077 de 2015 señala que:

- Los interesados podrán optar por solicitar a la oficina de planeación municipal o distrital o la entidad que haga sus veces, que informe sobre las determinantes para la formulación del plan parcial en lo concerniente a la delimitación, las condiciones técnicas y las normas urbanísticas aplicables para la formulación de este. (Artículo 2.2.4.1.1.3)
- Los interesados **podrán aportar los estudios y documentos que resulten necesarios para sustentar la formulación del proyecto de plan parcial en relación con las determinantes ambientales.** (Parágrafo, artículo 2.2.4.1.1.6)

Conforme a lo anterior, el señor Jorge Alberto Vélez Jaramillo radicó petición ante la Secretaría de Planeación del municipio de Manizales, para que fueran expedidas las determinantes aplicables para la Formulación del Plan Parcial en suelo de expansión en el sector La Aurora. Posteriormente, el 31 de marzo de 2015 presentó ante la Secretaría de Planeación el proyecto de *Plan Parcial*. (Ref. fl. 1093 C 1B) y el 26 de marzo de 2015 presentó escrito dirigido a la Secretaria de Planeación de Manizales, mediante el cual realizó los ajustes a las observaciones al Plan Parcial. Este fue objeto de concertación por parte de Corpocaldas y el municipio de Manizales, y posteriormente el alcalde expidió el Decreto 0289 del 28 de mayo de 2015 *“Por el cual se adopta el Plan Parcial en Suelo de Expansión Urbana Sector La Aurora”* (fls. 1093-1094 C 1B).

Finalmente, Construcciones CFC realizó los trámites para que fueran expedidas por la Curaduría Urbana No. 2 de Manizales las Resoluciones: 220004-2016 del 31 de mayo de 2016, 17-2-0378-MD del 31 de mayo de 2017, 17-2-0434-LC del 23 de junio de 2017, 17-2-0540-MD del 4 de agosto de 2017 y 17-2-0721-LU del 6 de octubre de 2017, actos a través de los cuales se dio paso al proyecto constructivo conocido como *“Ciudadela Tierra Viva”*.

Como quedó descrito en el análisis del caso en el problema jurídico anterior, el Plan Parcial concertado presenta deficiencias técnicas pues: (a) carece de los estudios idóneos y suficientes para identificar los impactos que el proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva en el sector La Aurora, generará en la RFPCHRB, y determinar las medidas de manejo ambiental, por lo que se desconoce la verdadera magnitud de los impactos y la efectividad de las medidas; (b) Además, el referido proyecto urbanístico por sus características, dimensiones y cercanía a la RFPCHRB no está en armonía con la función amortiguadora que el sector La Aurora debe cumplir.

Es evidente que Construcciones CFC y Asociados S.A y Vélez Uribe Ingeniería S.A.; incurrieron en varios errores que conllevaron a la vulneración y amenaza grave del derecho colectivo al medio ambiente, como son:

- Elaborar el proyecto de plan parcial sin los suficiente estudios y elementos técnicos, en especial sobre: (a) Los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deban ser conservados; (b) las medidas específicas, adecuadas y suficientes de protección para evitar su alteración o destrucción con la ejecución de la actuación u operación urbana; (c) las características hidrogeológicas del área objeto de la solicitud; (d) las áreas con función amortiguadora y las condiciones específicas para su manejo. Ello conllevó a que no se identificaran adecuadamente los impactos que el proyecto urbanístico generaría en la RFPCHRB, y que no se determinaran las medidas de manejo ambiental suficientes y adecuadas.
- Diseñar el proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva, sin tener en cuenta que por sus características, dimensiones y cercanía a la RFPCHRB no está en armonía con la función amortiguadora que el sector La Aurora debe cumplir, pues dicho proyecto no está orientado a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre el área protegida, no contribuye con los objetivos de conservación de dicha área, no aporta a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados a ella.
- Realizar el “...aprovechamiento forestal único de árboles provenientes de regeneración natural existentes en el sector de la cárcava en beneficio del proyecto denominado Tierra Viva Biociudadela – Plan Parcial...”, sin que previamente se realizara una adecuada identificación de las especies de flora y fauna que existía en el lugar y sin que se realizara “el seguimiento y monitoreo sobre las comunidades faunísticas desplazada, evaluadas desde la perspectiva poblacional (densidad poblacional) y no exclusivamente desde la perspectiva de la presencia-ausencia.

Se resalta que, la aprobación y adopción del Plan Parcial no liberaba a Construcciones CFC y Asociados S.A y Vélez Uribe Ingeniería S.A.; como promotores y desarrolladores del Plan Parcial La Aurora de cumplir con sus deberes constitucionales de protección del medio ambiente, por lo que, con posterioridad a ello continuaban en la obligación de verificar los impactos ambientales que el proyecto generaría y adoptar las medidas de manejo necesarias para la prevención, mitigación, corrección y compensación de los impactos ambientales inicialmente no previstos o dimensionados adecuadamente y que la ejecución del proyecto generaría.

Adicionalmente, en virtud del principio de precaución, ante la falta de certeza científica absoluta sobre los efectos negativos de la ejecución del proyecto urbanístico sobre el medio ambiente y la posibilidad de revertir sus consecuencias; la decisión que debían adoptar debía inclinarse necesariamente a suspender su ejecución o al menos reformar el proyecto.

Por lo expuesto, Construcciones CFC y Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniería S.A.S, son también responsables por poner en grave riesgo el derecho colectivo al goce del ambiente sano.

#### **4.6.Conclusión**

Así las cosas, se declarará a: Corpocaldas, Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S. y al municipio de Manizales como responsables de la vulneración y amenaza grave al derecho colectivo al goce del ambiente sano; pues si estas hubiesen cumplido satisfactoriamente sus funciones y deberes, no se hubiese configurado la



afectación a al derecho colectivo al goce del medio ambiente, por cuanto no se hubiese aprobado y adoptado el actual plan parcial en el Sector La Aurora y tampoco se hubiese permitido la construcción del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biocidadela Tierra Viva en el sector La Aurora, que no está en armonía con la función amortiguadora que esta área debe cumplir en relación con la RFPCHRB.

**5. Tercer problema jurídico: *¿Cuáles son las medidas que se deben adoptar para hacer cesar la vulneración y amenaza de los derechos colectivos?***

Para hacer cesar la vulneración y amenaza del derecho colectivo al goce del ambiente sano se ordenarán las siguientes medidas:

- Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S., deberán suspender la ejecución de las obras correspondientes al proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biocidadela Tierra Viva en el sector La Aurora.
- Las Universidades Nacional y de Caldas adelantarán conjuntamente y de manera coordinada, a costa de Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S., dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de este fallo, y comunicarán a las partes y a este Tribunal, los estudios técnicos actualizados y complementarios sobre:
  - La extensión, características y condiciones que debe cumplir el sector La Aurora para cumplir cabal y suficientemente con la función amortiguadora que permita: (a) mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre la RFPCHRB; (b) contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, (c) armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y (d) aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.
  - Las densidades máximas poblacionales que podrían habitar en el Sector La Aurora, de manera que no se ponga en peligro el medio ambiente y los recursos naturales.
  - Las características hidrogeológicas del sector La Aurora, - construcción de un Modelo Hidrogeológico Conceptual que incluya tanto la hidrología superficial como subterránea, de modo que se pueda determinar la importancia o no del área que ocupará el proyecto de urbanización en la regulación hídrica local, así como los cambios en el uso del suelo que pueden afectar la capacidad de regulación y recarga hídrica.
  - La caracterización de los grupos biológicos (flora, fauna y ecosistemas acuáticos) presentes en el Sector La Aurora y en el área de la RFPCHRB que podrían resultar afectadas, y las medidas específicas adecuadas y efectivas de protección para evitar su alteración o destrucción con la ejecución de la actuación u operación urbana.

- El impacto ambiental que generaron, que actualmente generan y que podrán generar las obras hasta ahora ejecutadas en desarrollo del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva en el sector La Aurora.
  - El impacto sobre la conectividad ecológica que incluya la variable calidad de hábitat como atributo para la evaluación de la funcionalidad de los elementos que conectan los hábitats de las especies y cómo esta puede cambiar en un escenario con el proyecto urbanístico.
  - Precisar en el Programa de Educación Ambiental, los actores responsables y recursos necesarios que garanticen su efectividad y continuidad a largo plazo.
  - Las obras, acciones o medidas que se requerirían adoptar, en caso de ser necesario volver las cosas al estado anterior al inicio de las obras del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva en el sector La Aurora.
- Si de conformidad con los referidos estudios no es posible el desarrollo del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva, Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S., deberán dentro de los seis (6) meses siguientes a su comunicación: (a) demoler lo construido o la parte de aquellas obras que no se encuentren acordes con la función amortiguadora que debe cumplir el sector de la Aurora; (b) Realizar las obras, acciones o medidas que se requerirían para volver las cosas al estado anterior al inicio de las obras del proyecto urbanístico de forma que cese cualquier amenaza al derecho al goce del medio ambiente sano.

El municipio de Manizales velará por el cumplimiento de estas órdenes, y en caso de que los obligados no las ejecuten en el plazo estipulado, deberá realizarla dentro de los seis (6) meses siguientes a costa de Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S., pudiéndose cobrar por jurisdicción coactiva si es el caso.

- Si de conformidad con los referidos estudios, es posible el desarrollo de un proyecto urbanístico, Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S., podrán: reajustar el diseño del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva, así como las medidas de manejo ambiental, para que estén en armonía con la función amortiguadora que el sector La Aurora debe cumplir, y se adecuen a los estudios complementarios que realicen Universidades Nacional y de Caldas en cumplimiento de este fallo. Tales acciones de ninguna manera podrán poner en riesgo los recursos naturales, el sistema ambiental, hidrológico y la fauna de la RFPCHRB.

En este evento, en los términos del Decreto 1077 de 2015 podrán solicitar el ajuste del Plan Parcial y Corpocaldas dentro del trámite de concertación de que trata el artículo 2.2.4.1.2.3 ibídem, analizará, revisará y verificará que las determinantes ambientales se encuentren debidamente definidas e incorporadas en el plan parcial, en especial, que las medidas de manejo ambiental sean suficientes y adecuadas frente a los impactos ambientales.

- En todo caso, el municipio de Manizales, Corpocaldas, Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S., deberán: (a) velar por la consolidación de

las medidas de manejo ambiental hasta ahora realizadas en virtud del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biocidadela Tierra Viva; y del aprovechamiento forestal de la cárcava central; (b) Rendir informes de cumplimiento de las medidas, a este Tribunal y a los miembros del Comité de Verificación, cada tres (3) meses.

Estas medidas son necesarias, proporcionales y útiles, pues de permitirse que se continúe la ejecución del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biocidadela Tierra Viva en los términos en que actualmente está diseñado, conllevaría a que la amenaza se consolide sin que exista posibilidad de revertir sus consecuencias.

## 6. Conclusión

Se encuentran configurados los supuestos sustanciales para la procedencia del amparo de los derechos e intereses colectivos, así:

**(i) La existencia de una vulneración y amenaza real y cierta de daño grave e irreparable al derecho colectivo al goce del medio ambiente sano,** consistente en la extinción de especies de flora, fauna y ecosistemas de la RFPCHRB y la afectación del recurso hídrico, toda vez que: la construcción del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biocidadela Tierra Viva por sus características, extensión y cercanía al área protegida, no está en armonía con la función amortiguadora que el sector La Aurora cumple, pues dicho proyecto no está orientado a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre el área protegida, no contribuye con los objetivos de conservación de dicha área, no aporta a la conservación de los elementos biofísicos, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados a ella; y si bien en el plan parcial se identificaron unos impactos negativos y unas medidas de manejo ambiental, se desconoce su verdadera magnitud y efectividad, pues no fueron realizados los estudios idóneos y suficientes para establecerlos.

**(ii) La existencia de una acción u omisión por parte de autoridades o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales:** Toda vez que, el municipio de Manizales y Corpocaldas incumplieron las funciones consistentes en la evaluación, control y seguimiento ambiental de los proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental y específicamente por: (a) haber señalado los componentes sobre las determinantes ambientales para la elaboración y concertación del proyecto de plan parcial La Aurora, sin los estudios técnicos idóneos y suficientes; (b) haber analizado, revisado y verificado los aspectos ambientales en el proceso de concertación del plan parcial, sin los estudios técnicos idóneos y suficientes y sin tener en cuenta que el proyecto urbanístico Biocidadela Tierra Viva por sus características, dimensiones y cercanía a la RFPCHRB no está en armonía con la función amortiguadora que el sector La Aurora debe cumplir, y (c) haber autorizado el *aprovechamiento forestal en el sector de la cárcava* sin que previamente se realizara una adecuada identificación de las especies de flora y fauna que existía en el lugar y sin que se exigiera *“el seguimiento y monitoreo sobre las comunidades faunísticas desplazadas”*.

Por su parte, Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S., incumplieron sus deberes legales al: (a) Elaborar el proyecto de plan parcial, sin los estudios idóneos y suficiente para sustentar la formulación en relación con las determinantes ambientales, por lo que se desconoce la verdadera magnitud de los impactos y la efectividad de las medidas; (b) Diseñar el proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biocidadela Tierra Viva, sin tener en cuenta que por sus características,

dimensión y cercanía a la RFPCHRB no está en armonía con la función amortiguadora que el sector La Aurora debe cumplir; (c) Realizar el “...aprovechamiento forestal único de árboles provenientes de regeneración natural existentes en el sector de la cárcava en beneficio del proyecto denominado Tierra Viva Biocidadela – Plan Parcial...”, sin que previamente se realizara una adecuada identificación de las especies de flora y fauna que existía en el lugar y sin que se realizara “el seguimiento y monitoreo sobre las comunidades faunísticas desplazadas.

y (iii) **la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados:** pues si el municipio de Manizales, la Autoridad Ambiental, Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A. hubiesen cumplido sus funciones y deberes, no se hubiese configurado la afectación al derecho colectivo, por cuanto no se hubiese concertado y adoptado el plan parcial en el sector La Aurora y tampoco se hubiese permitido la construcción del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biocidadela Tierra Viva en el sector La Aurora, en los términos que actualmente presentan.

Por lo anterior se ordena la realización de las medidas tendientes a hacer cesar la vulneración y amenaza.

## 7. Comité de verificación

De conformidad con el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, se conformará un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del Magistrado Ponente, las partes, la Personería Municipal de Manizales, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo y un representante de la empresa Aguas de Manizales.

## 8. Incentivo económico

No hay lugar al reconocimiento de incentivo económico a favor de la parte actora toda vez que, el artículo 1 de la Ley 1425 de 2010, derogó el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

## 9. Costas

El Consejo de Estado en sentencia de 18 de febrero de 2016<sup>30</sup>, sostuvo:

*«[...] las costas constituyen la erogación económica que debe efectuar la parte vencida en un proceso judicial, y están conformadas tanto por las expensas como por las agencias en derecho. Las primeras corresponden a los gastos surgidos con ocasión del proceso y necesarios para su desarrollo, pero distintas al pago de apoderado, esto es, los impuestos de timbre, los honorarios de los auxiliares de la justicia, y en general todos los gastos surgidos en el curso de aquel. Por su parte, las agencias en derecho no son otra cosa que la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la parte vencedora que pueden fijarse sin que necesariamente hubiere mediado la intervención directa de un profesional del derecho [...]».* (Destacado de la Sala).

El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 señala que: “El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas...”; por su parte, el artículo 365 del Código General

---

<sup>30</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicación 17001 23 31 000 2012 00321 02. C.P. María Elizabeth García González.

del Proceso –CGP- establece que: “1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código”. Lo anterior, siempre que en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (numeral 8, *ibídem*).

El Consejo de Estado en providencia de 6 de agosto de 2019<sup>31</sup>, en relación con la condena en costas en acciones populares señaló:

*“La importancia de las acciones populares como derecho político y el concepto propio de las costas procesales, en sus componentes de expensas y agencias en derecho, se fincan en la imposibilidad de compensar los esfuerzos realizados por los actores populares en defensa de los derechos colectivos y en la imposibilidad de que obren como fuente de enriquecimiento injusto, motivo por el cual a las costas procesales le es intrínseco el principio de equidad de las cargas procesales.*

*En sana lógica, no es posible abstraer la condena en costas de las acciones populares a favor del actor popular que triunfa en sus pretensiones protectorias de los derechos colectivos, porque fue el propio legislador quien en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, determinó el reconocimiento de las costas procesales al tenor del ordenamiento procesal civil, y como en este concepto se comprenden tanto las expensas como las agencias en derecho al tenor del artículo 361, el juez no se encuentra autorizado para desechar su reconocimiento y fijación.*

### **Reglas de unificación**

163. *El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.*

(...)

165. *Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código General del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.*

166. *Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho **con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.***

167. *En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales (...) bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo*

---

<sup>31</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 6 de agosto de 2019, CP. Rocío Araujo Oñate. Radicación: 15001 33 33 007 2017 00036 01.

*las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación.*

169. (Sic) *Para este efecto, se entenderá causada la agencia en derecho siempre que el actor popular resulte vencedor en la pretensión protectoria de los derechos colectivos y su acreditación corresponderá a la valoración que efectúe el fallador en atención a los criterios señalados en el numeral 4 del artículo 366 del Código General del Proceso, es decir, en atención a la naturaleza, calidad y duración del asunto, o a cualquier otra circunstancia especial que resulte relevante para tal efecto [...]*». (Se resalta).

Teniendo en cuenta que, se accederá a las pretensiones de la demanda, que la parte actora además desplegó las actuaciones procesales encaminadas a demostrar la afectación de los derechos colectivos, tales como la presentación de escritos, alegatos de conclusión y la asistencia a las diligencias, se condenará en costas, que incluye las *expensas, gastos y agencias en derecho* al municipio de Manizales, Corpocaldas, Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S., a favor de la parte demandante.

No hay lugar a imponer costas a la parte demandante a favor de las demás demandadas que no fueron encontradas responsables de la afectación de los derechos colectivos.

Se fijan agencias en derecho el valor equivalente a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes, de conformidad con el artículo 6 numeral 3.2. del Acuerdo 1887 de 2003 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que se encontraba vigente al momento de presentación de la demanda. Por Secretaria liquídense las costas.

Por lo expuesto, la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### III. Falla

**Primero: Declarar** fundadas las excepciones de: *Inexistencia del nexo causal e Inexistencia de pretensiones*”, propuestas por Aguas de Manizales S.A E.S.P.

**Segundo: Declarar no** probadas las demás excepciones propuestas por los demandados.

**Tercero: Declarar** vulnerado y amenazado el derecho colectivo al goce del ambiente sano por parte del municipio de Manizales, la Corporación Autónoma Regional de Caldas, Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S.

**Cuarto: Ordenar** las siguientes medidas para hacer cesar la vulneración y amenaza del derecho colectivo al goce del ambiente sano:

- Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S., deben suspender la ejecución de las obras correspondientes al proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva en el sector La Aurora.

- Las Universidades Nacional y de Caldas adelantarán conjuntamente y de manera coordinada, a costa de Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S., dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de este fallo, y comunicarán a las partes y a este Tribunal, los estudios técnicos actualizados y complementarios sobre:
  - La extensión, características y condiciones que debe cumplir el sector La Aurora para cumplir cabal y suficientemente con la función amortiguadora que permita: (a) mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre la RFPCHRB; (b) contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, (c) armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y (d) aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.
  - Las densidades máximas poblacionales que podrían habitar en el Sector La Aurora, de manera que no se ponga en peligro de ninguna forma o manera el medio ambiente y los recursos naturales.
  - Las características hidrogeológicas del sector La Aurora, - construcción de un Modelo Hidrogeológico Conceptual que incluya tanto la hidrología superficial como subterránea, de modo que se pueda determinar la importancia o no del área que ocupará el proyecto de urbanización en la regulación hídrica local, así como los cambios en el uso del suelo que pueden afectar la capacidad de regulación y recarga hídrica.
  - La caracterización de los grupos biológicos (flora, fauna y ecosistemas acuáticos) presentes en el Sector La Aurora y en el área de la RFPCHRB que podrían resultar afectadas, y las medidas específicas adecuadas y efectivas de protección para evitar su alteración o destrucción con la ejecución de la actuación u operación urbana.
  - El impacto ambiental que generaron, que actualmente generan y que podrán generar las obras hasta ahora ejecutadas en desarrollo del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva en el sector La Aurora.
  - El impacto sobre la conectividad ecológica que incluya la variable calidad de hábitat como atributo para la evaluación de la funcionalidad de los elementos que conectan los hábitats de las especies y como esta puede cambiar en un escenario con el proyecto urbanístico.
  - Precisar en el Programa de Educación Ambiental, los actores responsables y recursos necesarios que garanticen su efectividad y continuidad largo plazo.
  - Las obras, acciones o medidas que se requerirían adoptar, en caso de ser necesario volver las cosas al estado anterior al inicio de las obras del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva en el sector La Aurora.

- Si de conformidad con los referidos estudios no es posible el desarrollo del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva, Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S., deberán dentro de los seis (6) meses siguientes a su comunicación: (a) demoler lo construido o la parte de aquellas obras que no se encuentren acordes con la función amortiguadora que debe cumplir el sector de la Aurora; (b) realizar las obras, acciones o medidas que se requerirían para volver las cosas al estado anterior al inicio de las obras del proyecto urbanístico de forma que cese cualquier amenaza al derecho al goce del medio ambiente sano.

El municipio de Manizales velará por el cumplimiento de estas órdenes, y en caso de que los obligados no las ejecuten en el plazo estipulado, el municipio deberá realizarla dentro de los seis (6) meses siguientes a costa de Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S., pudiéndose cobrar por jurisdicción coactiva si es el caso.

- Si de conformidad con los referidos estudios es posible el desarrollo de un proyecto urbanístico, Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S., podrán: rediseñar el proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva, así como las medidas de manejo ambiental, para que estén en armonía con la función amortiguadora que el sector La Aurora debe cumplir, y se adecuen a los estudios complementarios que realicen Universidades Nacional y de Caldas en cumplimiento de este fallo. Tales acciones de ninguna manera podrán poner en riesgo los recursos naturales, el sistema ambiental, hidrológico y la fauna de la RFPCHRB.

En este evento, en los términos del Decreto 1077 de 2015 podrán solicitar el ajuste del Plan Parcial y Corpocaldas dentro del trámite de concertación de que trata el artículo 2.2.4.1.2.3 ibídem, analizará, revisará y verificará que las determinantes ambientales se encuentren debidamente definidas e incorporadas en el plan parcial, en especial, que las medidas de manejo ambiental sean suficientes y adecuadas frente a los impactos ambientales.

- En todo caso, municipio de Manizales, Corpocaldas, Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S., deberán: (a) velar por la consolidación de las medidas de manejo ambiental hasta ahora realizadas en virtud del proyecto urbanístico Ciudadela La Aurora o Biociudadela Tierra Viva; y del aprovechamiento forestal de la cárcava central; (b) Rendir informes de cumplimiento de las medidas, a este Tribunal y a los miembros del Comité de Verificación, cada tres (3) meses.

**Quinto: Conformar** un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, en el cual participarán, además del Magistrado Ponente, las partes, la Personería Municipal de Manizales, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo y un representante de la empresa Aguas de Manizales.

**Sexto: Negar** las demás pretensiones de la parte demandante

**Séptimo: Condenar** en costas al municipio de Manizales, Corporación Autónoma Regional de Caldas, Construcciones CFC & Asociados S.A. y Vélez Uribe Ingeniera S.A.S., a favor de la parte demandante. Fíjense como agencias en derecho la suma equivalente a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes.



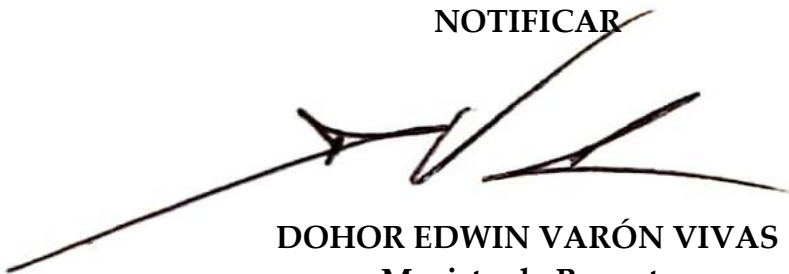
No hay lugar a imponer costas a la parte demandante a favor de las demás demandadas que no fueron encontradas responsables de la afectación de los derechos colectivos.

**Octavo:** Remitir copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472.

**Noveno:** Ejecutoriada la presente providencia, por la Secretaría liquidar los gastos ordinarios del proceso, devolver a la parte interesada los remanentes, si los hubiere, y archivar el expediente, previas las anotaciones en el sistema Justicia Siglo XXI.

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión realizada en la fecha, según Acta No. 044 de 2020.

NOTIFICAR



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado Ponente



AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA TERCERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Sentencia No. 311

Manizales, dos (2) de octubre de dos mil veinte (2020).

Radicado: 17-001-33-33-005-2016-00212-02  
Naturaleza: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandante: Germán Noreña Noreña  
Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – En adelante Casur

I. ASUNTO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia que negó sus pretensiones.

II. ANTECEDENTES.

1. La Demanda

1.1. Pretensiones

Solicitó se declare la nulidad parcial de la Resolución 02843 del 16 de junio de 2004 - que reconoció la asignación mensual de retiro- y la nulidad absoluta de los oficios: “1423/GAG SDP del 9 de febrero de 2016, 3743/GAG –SDP del 6 de noviembre de 2012 y 603 /GAG-SDP del 6 de febrero de 2012”, proferidos por Casur, mediante el cual le fue negado el reconocimiento, reliquidación y pago de la asignación de retiro con la totalidad del porcentaje de la prima de actividad y antigüedad.

A título del restablecimiento del derecho, se condene a Casur a reconocer, reliquidar, reincorporar, actualizar y pagar en la asignación mensual de retiro, el 62% del porcentaje establecido en el artículo 24, numeral 24.2 para las partidas básicas de prima de actividad y prima de antigüedad enlistada en el artículo 23, numeral 23.1, sub numerales 23.1.2 y 23.1.3 del Decreto 2070 de 2003.

Además, se condene a Casur a pagar las diferencias que resulten entre lo pagado y lo que ha debido pagarse; que en la sentencia se establezca la prescripción de los derechos que se reconozcan al demandante, tal y como establece el artículo 43 del Decreto 2070 del 2003 y se condene a pagar intereses moratorios a partir de la ejecución de la sentencia así como al pago de costas y agencias en derecho.

1.2. Fundamento factico

Indicó que ingresó a laborar en la Policía Nacional desde el 10 de junio de 1986 en calidad de agente, y se retiró el 13 de febrero de 2004, siendo la última unidad donde laboró el Departamento de Policía de Caldas “DECAL”.

Que mediante Resolución 02843 del 16 de junio de 2004, Casur reconoció la asignación mensual de retiro o pensión conforme los Decretos 1213 de 1990 y 1791 de 2000 en una cuantía del *62% de la asignación básica, 15% de la prima de actividad y 18% de la prima de antigüedad.*

Que el 28 de diciembre de 2015 solicitó el reajuste de la asignación mensual de retiro de acuerdo con su grado, con el total de porcentajes establecidos en los artículos 23 y 24 del Decreto 2070 de 2003, solicitud que fue negada mediante oficio 1423/GAG SDP del 9 de febrero de 2016.

### **1.3. Normas vulneradas y concepto de violación**

Invocó como vulnerados los artículos 2, 4, 58, 83 y 241 de la Constitución Política; Ley 270 de 1996 y Artículos 23 y 24 del Decreto 2070 de 2003; adujo que, la asignación mensual de retiro, se debía liquidar con respecto a las partidas de prima de actividad y prima de antigüedad, conforme al porcentaje del tiempo laborado en la institución policial. Por ende, es deber de la demandada acatar dichos mandatos legales y al no hacerlo incurre en violación directa por falta de aplicación.

## **2. Contestación de la demanda**

**Casur** se opuso a las pretensiones de la parte demandante, aceptó como ciertos unos hechos, en especial el referente a que mediante Resolución 03121 del 24 de junio de 2004 se reconoció y está pagando la asignación mensual de retiro en cuantía equivalente al 62% del sueldo básico.

Propuso las excepciones de: *“cobro de lo no debido”* por cuanto se reconoció la asignación de retiro con el 62% respecto del salario básico en actividad, para el grado y partidas legalmente computables; e *“inexistencia del derecho – falta de fundamento jurídico de las pretensiones”* como quiera que los porcentajes de los rubros que le fueran liquidados, se realizaron en acatamiento al ordenamiento jurídico vigente para esa data y lo contenido en el acto administrativo se fundamenta en el Decreto 1213 de 1990.

## **3. LA SENTENCIA APELADA**

En desarrollo de la audiencia inicial, el Juzgado Quinto Administrativo de Manizales, dictó sentencia en la que declaró probadas las excepciones propuestas por Casur y en consecuencia negó las pretensiones del demandante.

Indicó que, pese a lo argumentado por el demandante, la asignación de retiro reconocida en la Resolución 02843 del 16 de junio de 2004, Casur aplicó el Decreto 2070 de 2003. Señaló que los porcentajes de la prima de actividad y la prima de antigüedad son acordes con los artículos 30 y 33 del Decreto 1213 de 1990.

## **4. LA APELACIÓN**

El **demandante** apeló la decisión argumentado que: i) La sentencia incurrió en un error, por cuanto de los actos administrativos demandados se lee que, la entidad negó la aplicación del Decreto 2070 de 2003; refiriendo además que tanto en la contestación como los alegatos de la demandada se acepta la aplicación del citado Decreto. ii) que contrario a lo señalado en el fallo, el retiro del servicio no se dio por voluntad propia, sino por llamamiento a calificar servicios, situación que se encuentra demostrada con la hoja de servicios. iii) que en los alegatos de conclusión que presentó refirió tres precedentes del

Consejo de Estado, de casos idénticos al presente asunto, contrario a ello en el fallo no fueron señalados los motivos por los cuales se aparta de dicha jurisprudencia.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Problema jurídico

Se contrae a establecer si *¿el demandante en calidad de agente retirado de la Policía Nacional, tiene derecho el reajuste de la asignación de retiro, con base en el porcentaje de las primas de actividad y antigüedad, establecido en los artículos 23 y 24 Decreto 2070 de 2003?*

#### 2. Tesis del Tribunal

El accionante en calidad de agente retirado de la Policía Nacional, le asiste el derecho a que su asignación de retiro sea liquidada con base en el porcentaje de las primas de actividad y antigüedad, establecido en los artículos 23 y 24 Decreto 2070 de 2003, por cuanto su retiro del servicio se produjo el 14 de febrero de 2004, es decir dentro de la vigencia del mencionado Decreto (del 25 de julio de 2003 al 6 de mayo de 2004).

Para fundamentar lo expuesto, se hará referencia a: i) los hechos probados; ii) el fundamento jurídico de la asignación de retiro y iii) el análisis del caso concreto.

##### 2.1. Lo probado

- De conformidad con la Hoja de servicios 10279200 del 18 de marzo del 2004, emitido por la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional, la última unidad en la que el demandante prestó sus servicios policiales fue el Departamento de Policía Caldas "DECAL". La fecha de ingreso a la Policía Nacional fue el 10 de junio de 1986 y el retiro del servicio activo se produjo el **13 de febrero de 2004**. El retiro fue por "*llamamiento a calificar servicios*" (Fl. 10 C1)

- El demandante en servicio activo devengó (entre otros rubros) según la hoja de servicios y la certificación laboral expedida por Casur lo siguiente: Sueldo básico en cuantía de \$539.013; **prima de actividad** en un porcentaje del 45% en cuantía de \$242.555.85; y la **prima de antigüedad** en un porcentaje del 18% en cuantía de \$97.022. (Fl. 10C1)

- Mediante Resolución 02843 del 16 de junio de 2004, Casur reconoció y ordenó el pago de la asignación de retiro al demandante, desde el 13 de mayo de 2004. (Fl. 11 fte y vto, C1) Para su liquidación tuvo en cuenta, el 15% de la prima de actividad y 18% de prima de antigüedad, entre otros. (Fl. 10 C1)

- A través de Oficios Nos. 603 /GAG-SDP del 6 de febrero de 2012, 3743/GAG –SDP del 6 de noviembre de 2012 y 1423/GAG SDP del 9 de febrero de 2016 (Fls. 13 a 15), Casur negó las peticiones de reajuste de la asignación mensual de retiro.

- El 28 de diciembre de 2015, el demandante solicitó el reconocimiento, reliquidación, reincorporación, actualización y pago de la asignación mensual de retiro, con base en el porcentaje señalado en el Decreto 2070 de 2003. (Fl. 12 fte. y vto. C1).

- Casur mediante oficio 1423/GAG SDP del 9 de febrero de 2016 negó la solicitud anterior.

## 2.2. Fundamento jurídico - Asignación de retiro

Por disposición de la Constitución Política en los términos de los artículos 48 y 53, dicha asignación constituye una prestación para los miembros de la Fuerza Pública, en cumplimiento de la actividad militar y policial; de ahí, el establecimiento de una normativa legal diferente a la que se ha configurado respecto de los demás servidores públicos, como su exclusión de la aplicación del sistema integral de seguridad social contenido en la Ley 100 de 1993 y en la Ley 797 de 2003.

El Gobierno Nacional en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 66 de 1989, expidió el **Decreto 1213 de 1990**<sup>1</sup> en el cual se señala que, para la asignación de retiro de los Agentes de la Policía Nacional se tendrá en cuenta el sueldo básico, la prima de actividad, la prima de antigüedad, una duodécima (1/12) parte de la prima de navidad, y el Subsidio familiar sin que el total por este concepto sobrepase el cuarenta y siete por ciento (47%) del respectivo sueldo básico.

El artículo 104 *ibídem*, reconoció para los agentes de la Policía Nacional, por retiro del servicio activo, después de quince (15) años, por disposición de la Dirección General, o por sobrepasar la edad máxima correspondiente a su categoría, o por mala conducta comprobada, o por disminución de la capacidad sicofísica, o por inasistencia al servicio y para los que se retiren por solicitud propia después de los veinte (20) años de servicio, el derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a un cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas de que trata el artículo 100 de este Estatuto, por los quince (15) primeros años de servicio y un cuatro por ciento (4%) más por cada año que exceda de los quince (15) sin que el total sobrepase el ochenta y cinco por ciento (85%) de los haberes de actividad.

Los artículos 30 y 101 del citado Decreto, previeron el reconocimiento y el cómputo de la **prima de actividad** para los agentes **retirados** de la Policía Nacional para efectos de la asignación de retiro y demás prestaciones, conforme al tiempo de servicios; para agentes **con menos de veinte (20) años de servicio, el quince por ciento (15%) del sueldo básico**; para agentes entre veinte (20) y veinticinco (25) años de servicio, el veinte por ciento (20%) del sueldo básico y para agentes con más de veinticinco (25) años de servicio, el veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico.

Por su parte, el artículo 33 de la norma en mención, estipuló a favor de los agentes de la Policía Nacional, a partir de la fecha en que cumplan diez (10) años de servicio, una **prima mensual de antigüedad** que se liquidará sobre el sueldo básico, así: a los diez (10) años, el diez por ciento (10%) y por cada año que exceda de los diez (10), el uno por ciento (1%) más.

El Gobierno Nacional en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 797 de 2003, expidió el **Decreto Ley 2070 del 25 de julio de 2003**<sup>2</sup>, en el cual se señala que, los Oficiales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales, Personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, alumnos de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y los Soldados de las Fuerzas Militares, tienen derecho a una asignación de retiro o a una pensión de invalidez, o a su sustitución, o a una pensión de sobrevivencia, y conservarán todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos, conforme a normas anteriores.

<sup>1</sup> "Por el cual se reforma el estatuto del personal de Agentes de la Policía Nacional"

<sup>2</sup> "Por medio del cual se reforma el régimen pensional propio de las Fuerzas Militares"

Los artículos 23 y 24 de la citada disposición, señalaron las partidas computables y montos para liquidar la asignación de retiro, así:

*“ARTÍCULO 23. PARTIDAS COMPUTABLES. La asignación de retiro, la pensión de invalidez, y la pensión de sobrevivencia a las que se refiere el presente decreto del personal de la Policía Nacional, se liquidarán según corresponda en cada caso, sobre las siguientes partidas así:*

*23.1 Oficiales, Suboficiales y Agentes*

*23.1.1 Sueldo básico.*

*23.1.2 Prima de actividad.*

*23.1.3 Prima de antigüedad. (...)*

*ARTÍCULO 24. ASIGNACIÓN DE RETIRO PARA EL PERSONAL DE OFICIALES, SUBOFICIALES Y AGENTES DE LA POLICÍA NACIONAL EN ACTIVIDAD. Los Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional en servicio activo que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, sean retirados después de dieciocho (18) años de servicio, por llamamiento a calificar servicios, por disminución de la capacidad psicofísica, o por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional según corresponda, y los que se retiren o sean retirados o sean separados en forma absoluta con más de veinte (20) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro, así:*

*24.1 El sesenta y dos por ciento (62%) del monto de las partidas computables a que se refiere el artículo 23 del presente decreto, por los primeros dieciocho (18) años de servicio.*

*24.2 El porcentaje indicado en el numeral anterior, se adicionará en un cuatro por ciento (4%) por cada año que exceda de los dieciocho (18) hasta los veinticuatro (24) años, sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%).*

*24.3 A su vez, el ochenta y cinco por ciento (85%) de que trata el numeral anterior se adicionará en un dos por ciento (2%) por cada año, sin que el total sobrepase el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables”.*

*Parágrafo 1º. Los Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional que hubieren ingresado al escalafón antes del 29 de julio de 1988, que sean retirados por llamamiento a calificar servicios, por disminución de la capacidad psicofísica, o por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional, según corresponda, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro, así:*

*El cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas computables a que se refiere el artículo 23 del presente decreto, por los quince (15) primeros años de servicio, y un cuatro por ciento (4%) más por cada año que exceda de los quince (15) hasta los veinte (20) años, sin sobrepasar el setenta por ciento (70%). A partir de los veinte (20) años de servicio la asignación de retiro se adicionará en un cuatro por ciento (4%) por cada año que exceda de los veinte (20) primeros hasta los veinticuatro (24) años, sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%).*

*A su vez, el ochenta y cinco por ciento (85%) de que trata el inciso anterior se incrementará en un dos por ciento (2%) por cada año adicional a los primeros veinticuatro (24) años, sin*

*que el total sobrepase el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables...” (Se resalta)*

La Corte Constitucional en sentencia C-432 del 6 de mayo del 2004<sup>3</sup> declaró inexecutable el citado Decreto Ley 2070 de 2003 toda vez que, la materia regulada era de reserva de leyes marco, motivo por el cual no era posible la expedición de regímenes pensionales por decretos con fuerza de ley.

Sobre los efectos de las sentencias de inexecutable la Alta Corporación Constitucional<sup>4</sup> precisó:

*“(…) Salvo excepciones expresas señaladas por la misma Corte, en principio los fallos de inconstitucionalidad tienen efectos pro-futuro y respetan la presunción de legalidad de los actos cumplidos al amparo de la norma declarada inexecutable. El entendimiento cabal de los efectos pro-futuro del fallo de inconstitucionalidad implica el estudio de tales efectos frente a situaciones jurídicas en curso.*

*(…)*

*El fallo de inexecutable es inocuo frente a situaciones jurídicas plenamente consolidadas dentro de su vigencia. Admitir la posición contraria sería avalar la retroactividad de la sentencia, es decir su aptitud para desconocer derechos adquiridos. Pero frente a aquellas situaciones no consolidadas o situaciones jurídicas en curso, cabría sostener dos posiciones irreconciliables, pero igualmente respaldadas en principios jurídicos válidos. (…)”*

Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia del 4 de septiembre de 2017<sup>5</sup>, en cuanto a la aplicación del Decreto 2070 de 2003, precisó:

*“(…) Las anteriores normas claramente hacen una diferenciación entre aquellos agentes de la policía que se retiraron o fueron llamados a calificar servicios antes y durante la entrada en vigencia del Decreto 2070 de 2003, el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional a partir del 6 de mayo de 2004, volviéndose a dar aplicación a lo reglamentado en vigencia del Decreto 1213 de 1990.*

*De otra parte, con la expedición de la Resolución número 03057 del 23 de junio de 2004, se reconoció la asignación de retiro al demandante a partir del 17 de mayo; sin embargo esta última fecha no significa que se puede desconocer la norma aplicable al caso concreto, pues como ya se expuso, el derecho surge desde el momento en que se produce el retiro, en este caso, el llamamiento a calificar servicios al funcionario público, pues en adelante se surten son trámites administrativos tendientes a emitir un acto administrativo de reconocimiento de pensión.*

Así, de los preceptos jurisprudenciales citados se colige que, el Decreto 2070 de 2003, tuvo vigencia desde el 25 de julio de 2003, y hasta su inexecutable, esto con la sentencia C-432 del 6 de mayo del 2004, por lo anterior, dicho precepto debe aplicarse para los agentes retirados que consolidaron su derecho durante dicho lapso, y por tanto a ellos, para efectos de la liquidación de la asignación de retiro, no se aplica el Decreto 1213 de 1990.

### **3.2. Análisis caso concreto**

<sup>3</sup> Corte Constitucional sentencia C-432 del 6 de mayo de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil

<sup>4</sup> Constitucional Sentencia T-401 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa Corte

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección A, MP. Rafael Francisco Suarez Vargas, Radicación No: 17001233300020150006101 (0256-2016), del 4 de septiembre de 2017.

De los supuestos fácticos aludidos, así como del marco normativo abordado se colige que, al accionante le asiste el derecho a que su asignación de retiro sea liquidada conforme al Decreto 2070 de 2003, por cuanto su retiro del servicio se produjo el 14 de febrero de 2004, es decir, dentro de la vigencia del mencionado Decreto (del 25 de julio de 2003 al 6 de mayo de 2004) y por lo tanto, no le era aplicable lo dispuesto en el Decreto 1213 de 1990.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, los tres meses de alta son un periodo considerado como en servicio activo, pero solamente para formar el respectivo expediente prestacional, pues el retiro efectivo se causa a partir de que se ejecuta la desvinculación.

El referido Decreto 2070 de 2003 establece en forma expresa que, la prima de actividad y antigüedad constituyen partidas computables que conforman parte de la asignación de retiro y además, el porcentaje en que deben ser incluidas; al respecto, el Consejo de Estado<sup>6</sup> en la sentencia antes citada, precisó:

*“Por lo tanto, en el caso sub judice, la norma aplicable es el Decreto 2070 de 2003, artículos 23, 24 y siguientes el que se debe tener en cuenta para el reconocimiento de los haberes pensionales del demandante, (incluyendo las primas de actividad y antigüedad), tomando el 70% del monto de las partidas computables, esto es, el 62% por los primeros 18 años y un 4% por cada año adicional (artículo 24.1 y 24.2), siendo necesario ajustar la asignación de retiro que le fue otorgada, por haber utilizado un porcentaje inferior establecido en una norma que para la fecha de retiro no se encontraba vigente.(...)” (Se resalta)*

Así, en el presente asunto, del acervo probatorio allegado se tiene que, el demandante sirvió a la Policía Nacional como agente, por un lapso de 18 años, 2 meses y 7 días, en consecuencia, le asiste el derecho a que Casur le pague una asignación mensual de retiro tomando en cuenta el 62% del valor que efectivamente estaba recibiendo por concepto de primas de actividad y antigüedad en servicio activo, esto es, el 50% por los primeros 15 años y un 4% por cada año adicional (Parágrafo 1º artículo 24 Decreto 2070 de 2003).

Por lo tanto, será revocada la sentencia proferida el 9 de agosto de 2018 y se declarará la nulidad de los oficios 603 /GAG-SDP del 6 de febrero de 2012, 3743/GAG –SDP del 6 de noviembre de 2012, 1423/GAG SDP del 9 de febrero de 2016 y parcialmente la Resolución No. 02843 del 16 de junio de 2004.

En consecuencia, se declarará no probadas las excepciones de “Cobro de lo no debido” e “Inexistencia del derecho- falta de fundamento jurídico de las pretensiones”, formuladas por Casur.

### **Prescripción:**

El Decreto 1213 de 1990 en su artículo 113 sobre la prescripción de las acciones, dispone:

*“ARTICULO 113.Prescripción. Los derechos consagrados en este Estatuto, prescriben en cuatro (4) años que se contarán desde la fecha en que se hicieron exigibles.*

*El reclamo escrito recibido por la autoridad competente sobre un derecho o prestación determinada interrumpe la prescripción pero sólo por un lapso igual. El derecho al pago de los valores reconocidos prescribe en dos (2) años contados a partir de la*

---

<sup>6</sup> Ibidem.



*ejecutoria del respectivo acto administrativo y pasaría a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional"*

En el *presente asunto* se tiene que, la prestación pensional se causó a partir del 14 de mayo de 2004 -teniendo en cuenta la fecha de retiro del servicio; por su parte la radicación de la solicitud que generó la negativa efectuada mediante los actos administrativos cuya nulidad se declarará data del 28 de diciembre de 2015<sup>7</sup> y la demanda fue radicada el 7 de julio de 2016 (fls 1 y 9 C1).

Cabe advertir que el demandante enunció los oficios 603 /GAG-SDP del 6 de febrero de 2012, 3743/GAG -SDP del 6 de noviembre de 2012, a través de los cuales la entidad negó el reajuste de la asignación de retiro, sin embargo, el demandante no indicó ni aportó constancia de la fecha de presentación de las solicitudes que provocaron la expedición de esos actos, por lo cual no podrán tenerse en cuenta para efectos de realizar el análisis de la interrupción de la prescripción.

Por lo tanto, entre la fecha de radicación de la solicitud - 28 de diciembre de 2015- y la presentación de la demanda -7 de julio de 2016, no operó el término prescriptivo; no obstante, sí ocurrió entre la fecha de reconocimiento de la prestación y dicha solicitud, en consecuencia, se declarará de oficio parcialmente probada la excepción de "PRESCRIPCIÓN", esto respecto de las mesadas causadas con anterioridad al 28 de diciembre de 2011.

#### **Restablecimiento del derecho:**

A título de restablecimiento del derecho en consecuencia se ordenará a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, reliquidar la asignación de retiro del demandante, teniendo en cuenta el 62% de las primas de antigüedad y actividad devengadas en servicio activo por el señor Germán Noreña Noreña.

A las mesadas se les aplicarán los reajustes y la actualización de conformidad con las siguiente:  $R = RH \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$ . En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el demandante desde la fecha en que adquirió el derecho pensional, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago).

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada pensional, teniendo en cuenta que el índice final es el vigente para el momento de la causación de cada uno de ellos.

Todo lo anterior sin perjuicio de que por parte de la entidad accionada se efectúen los descuentos necesarios que por cotizaciones debió haber efectuado el demandante.

#### **Conclusión:**

Corolario de lo expuesto, encuentra la Sala que al demandante le asiste el derecho a que sea reliquidada la asignación de retiro devengada, teniendo en cuenta los parámetros ya señalados y como consecuencia habrá de revocarse la sentencia de primera instancia.

#### **4. COSTAS**

---

<sup>7</sup> Fl. 12 fte y vto C1.

Con base en el numeral 1 del artículo 365 numeral 1 del CGP, aplicable por virtud del precepto 188 de la Ley 1437 de 2011, se impondrán costas en ambas instancias a cargo de la parte demandada, las que serán liquidadas por la Secretaría en la oportunidad de ley.

Así, en aplicación de un criterio objetivo valorativo, teniendo en cuenta que el demandante debió comparecer al presente asunto por medio de apoderado judicial, la naturaleza y duración del proceso, y las actuaciones en que intervino, se encuentra acreditada la causación de agencias en derecho, por lo que estas se fijan en esta instancia en valor de \$716.235<sup>8</sup> a cargo de la parte demandada, con fundamento en el artículo 6 del Acuerdo No. 1887 de 2003 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Decisión el Tribunal Administrativo de Caldas, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **Resuelve:**

**Primero: Revocar** la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Manizales del 9 de agosto de 2018, que negó las pretensiones del demandante y en su lugar:

*Primero: Declarar no probadas las excepciones “Cobro de lo no debido “, “Inexistencia del derecho-Falta de fundamento jurídico de las pretensiones”, propuestas por la Caja de Sueldos de la Policía Nacional – CASUR.*

*Segundo: Declarar probada de oficio parcialmente la excepción de “Prescripción”.*

*Tercero: Declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos:*

- *Parcialmente la Resolución 02843 del 16 de junio de 2004.*
- *Oficio 603/ GAGSDP del 6 de febrero de 2012.*
- *Oficio 3743/GAG SDP del 6 de noviembre de 2012.*
- *Oficio 1423/GAG SDP del 9 de febrero de 2016*

*Cuarto: A título de restablecimiento del derecho se ordena a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, reliquidar la asignación de retiro del demandante, teniendo en cuenta el 62% del valor que efectivamente estaba recibiendo por concepto de primas de actividad y antigüedad en servicio activo; con efectos fiscales a partir del 28 de diciembre de 2011.*

*Todo lo anterior sin perjuicio de que por parte de la entidad accionada se efectúen los descuentos necesarios que por cotizaciones debió haber efectuado el demandante.*

*Quinto: Ordenar a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR **indexar** las sumas que resulten a favor del demandante por concepto mesadas pensionales, dando aplicación a la fórmula inserta en la parte motiva de esta sentencia.”*

**Segundo: Condenar** en costas en ambas instancias a la parte demandada, las cuales serán

---

<sup>8</sup> Equivalen a 5% de las pretensiones del demandante, las cuales equivalen a \$14.204.719

17-001-33-33-002-2016-00212-02

Sentencia

liquidadas por el Juzgado de primera instancia. **Fijar** como agencias en derecho en esta instancia, el valor de \$716.235 a cargo de la parte demandada.

**Tercero:** Ejecutoriada esta providencia, **devolver** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión realizada en la fecha, según Acta No. 044 de 2020.


NOTIFICAR



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado Ponente



AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado