



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintiocho (28) de septiembre de dos mil veinte (2020).

RADICADO:	17001-33-33-001- 2019-00403 -00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	JOHAN DANIEL TORRES MONCADA Y MARÍA FERNANDA CLAROS IMBACHI
DEMANDADA:	MUNICIPIO DE MANIZALES
VINCULADA:	AGUAS DE MANIZALES S.A E.S.P
SENTENCIA:	193

1. ASUNTO

El Despacho procede a dictar sentencia en el proceso de la referencia.

2. ANTECEDENTES

2.1 Derechos e intereses colectivos invocados:

Los actores populares presentaron demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos en contra del Municipio de Manizales, vinculada Aguas de Manizales, por la presunta vulneración de los derechos colectivos de los que denominaron: *“El derecho colectivo al medio ambiente, Derecho a la preservación y restauración del medio ambiente relacionados con los intereses de la comunidad, Salubridad pública y El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente”*.

Derechos que estimó vulnerados ante el estado actual y la falta de medidas de mantenimiento y prevención del riesgo, de , específicamente frente a la vivienda en el Municipio de Manizales, en la vía al morro ubicada en la vereda de San Peregrino comprendida entre el colegio de dicha localidad hacia abajo la que ocurrieron remociones de masa en el mes de marzo de 2019, lo que afecta la estabilidad de la carretera, viviendas y cultivos, existiendo la posibilidad de un nuevo deslizamiento, poniendo en riesgo a la comunidad que habita esta localidad, por lo que argumenta es necesario que la entidad territorial accionada, tome las medidas de adecuación para evitar un daño mayor en el sector, que protejan los derechos e intereses colectivos de la comunidad de San Peregrino.

2.2 Pretensiones

Para la protección de los derechos e intereses colectivos solicitaron, en resumen:

1. Que se ordene a la secretaría de obras públicas del Municipio de Manizales, tome las medidas preventivas pertinentes, tendientes a evitar un daño mayor que afecte la vía o a las viviendas ubicadas a escasos metros del deslizamiento anterior.
2. En ese sentido, solicita que se realicen en la vía, obras para el manejo de aguas de escorrentía superficial, siendo uno de los principales focos de riesgo de deslizamiento de la ladera, según lo extrae del informe entregado por Corpocaldas.
3. En consonancia con lo anterior, solicita se tenga en cuenta y se materialicen las recomendaciones dadas por Corpocaldas en el oficio 2019-IE-00010151, cuyo único fin es evitar un nuevo deslizamiento, y por lo tanto proteger a los habitantes del sector.
4. Que se ordene a Aguas de Manizales, evaluar el estado de las tuberías que se encuentran en el sector, en vista de que, del deslizamiento anterior, se había presentado un colapso de línea de conducción del acueducto rural, y de ser necesario, que se ordene efectuar las reparaciones necesarias.
5. Que se ordene al cuerpo oficial de bomberos que realice visitas en el sector, ejecutando constantes monitoreos en tanto al comportamiento del terreno, teniendo de presente las difíciles condiciones climáticas que pueden incrementar el riesgo o agravar la situación.

2.3 Hechos de la demanda

Señalaron como supuestos de hecho para sustentar las pretensiones de la demanda, que en la vereda San Peregrino, en el tramo comprendido entre el colegio hacia abajo vía al morro, específicamente en el sector ubicado frente a la vivienda en la ciudad de Manizales, ocurrió una remoción de masa o terreno en el mes de

marzo del año 2019, lo que arguye, ha afectado la estabilidad del sector, especialmente viviendas, la carretera y cultivos de esta localidad.

Razón por la cual, y en vista de la problemática suscitada, una representante de la comunidad en ejercicio del derecho de petición, solicitó a la unidad de gestión del riesgo del Municipio, realizara una inspección al terreno, indicando a los habitantes las medidas que se debían tomar para evitar situaciones de mayor gravedad, escrito del que aduce, fue igualmente remitido entre otras secretarías y entidades, tales como la Secretaría de obras públicas, la Personería y a Corpocaldas.

Peticiones a las que se dio contestación, de las que resalta el oficio UGR 920-19 GED11909-19, concepto técnico de la Unidad de gestión del riesgo, en la que enfatiza que de continuar con los deslizamientos se puede llegar a erosionar la vía y posiblemente las viviendas ubicadas en el margen derecho de misma, recomendando realizar un recubrimiento con plástico del área de deslizamiento, monitoreos visuales por parte de la misma comunidad, estando atentos a fisuras o ruidos fuertes para dar inmediato aviso a las entidades de control, y por último, restringir el tránsito de vehículos pesados, hasta tanto se hagan las reparaciones del sector, para lo cual fue remitido por esta unidad a la secretaría de obras públicas de Manizales, con el fin de que se realizaran las acciones pertinentes, no obstante, arguyen no conocer hasta el momento pronunciamiento al respecto.

De igual forma, Corpocaldas luego de realizar una visita, a través del oficio 2019-IE-00010151 manifestó las acciones que se deben tomar en el sector, de las que destaca, la necesidad de obras en la vía para el manejo y entrega adecuada de aguas de escorrentía superficial morfométrica de la ladera y cambios en el uso del suelo, en la que de igual forma advierte sobre la existencia del riesgo de un nuevo deslizamiento.

Pese a todo lo anterior, menciona que ante la no solución del problema por parte de las entidades correspondientes, la misma comunidad ha intentado prevenir el riesgo, disponiendo plásticos y zanjas sobre la zona, atendiendo las recomendaciones dadas por la Unidad de gestión del riesgo y Coporcaldas como medidas provisionales, no obstante ante las constantes lluvias, hacen necesario que se tomen medidas de fondo y concretas que garanticen la estabilidad del sector.

Manifiesta haber agotado el requisito de procedibilidad, en solicitud que hiciera el 18 de junio de 2019 a la secretaría de obras públicas de Manizales, para que esta actuara frente a la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, a la cual se le dio respuesta en la que luego de una visita de inspección, se les indicó que por la naturaleza privada del predio en mención, la adecuación y mantenimiento del

mismo recae a cargo del propietario, para lo cual ante la negativa de las autoridades de tomar medidas y evitar un daño mayor en el sector, acude a la administración de justicia, mediante el presente medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos.

2.4 Informes de las entidades

2.4.1 Municipio de Manizales. (fls. 58-67)

El apoderado del ente territorial, luego de pronunciarse sobre cada uno de los hechos de la demanda, manifestó frente a las pretensiones primera y cuarta, que son las que bajo su concepto tienen que ver con su representada, su aceptación parcial, pues de acuerdo a lo informado por la secretaría de obras, el cual cita en su intervención, esta vía está bajo cargo del Municipio de Manizales, de allí que se haga necesario realizar acciones a fin de evitar que las aguas de escorrentía de vía contribuyan o inestabilicen de alguna forma en las laderas contiguas, siendo pertinente desde tal secretaría, la construcción de cunetas en concreto en la zona afectada.

No obstante, en consonancia con la aceptación parcial de las pretensiones de la demanda, pone de presente que dichas construcciones, están sujetas a los propietarios de los predios aledaños a la vía, puesto que, como lo advirtió Corpocaldas en su informe, no existe un sitio para la disposición final de estas aguas, por lo que es necesario el permiso de estos para construir un descole en el que se pueda disponer las aguas lluvias.

De otro lado, sobre la protección de las viviendas del sector, arguye son los mismos propietarios quienes, de acuerdo al deber de autocuidado, comprendido en el artículo 2350 y siguientes del Código Civil y el artículo 2° y siguientes de la Ley 1523 de 2012, deberán disponer las adecuaciones que estimen necesarias sobre los predios bajo su cargo, pues la Alcaldía no puede realizar dichas obras en predios particulares.

Sobre lo dicho en relación al deber de autocuidado, en tanto a las obras que ameriten los predios privados sobre la zona denunciada, propuso las siguientes excepciones: i) Obligaciones de un tercero; ii) Genérica.

2.4.2 Aguas de Manizales S.A E.S.P. (fls. 76-99)

La apoderada de la empresa de servicios públicos, se refirió en tanto a cada uno de los hechos de la demanda, dentro de los cuales adujo no constarle sobre unos y ser ciertos sobre otros, de acuerdo a las pruebas aportadas con el libelo, pero principalmente resaltando que dentro del objeto social y obligaciones encomendadas a su representada, no se encuentra el manejo de laderas para la prevención y atención de emergencias y desastres, pues esto le corresponde a las autoridades ambientales, en coordinación con las entidades territoriales.

Sobre las pretensiones, se opuso a la prosperidad de cada una de estas, solicitando se le exonere de toda responsabilidad sobre los hechos objeto de la presente acción, para lo cual propuso las siguientes excepciones: i) Falta de legitimación; ii) Inexistencia de derechos colectivos vulnerados por parte de Aguas de Manizales S.A E.S.P.; iii) Inexistencia de nexo causal; iv) Genérica.

2.5 Alegatos de Conclusión

2.5.1 Parte demandante:

Los actores populares, dentro del término dispuesto para el fin, no presentaron pronunciamiento de conclusión sobre el trámite del medio de control de protección a derechos e intereses colectivos.

2.5.2 Municipio de Manizales:

La apoderada de la entidad territorial en el escrito conclusivo, resaltó que ante las solicitudes presentadas por la comunidad, para tomar medidas preventivas en tanto al riesgo que comprende la ladera objeto de debate, se han efectuado visitas constantes, como se puede evidenciar en los informes allegados por la Secretaría de obras públicas y de la Unidad de gestión del riesgo, a la que están adscritos los Bomberos de Manizales, visitas de las que concluye, no se han evidenciado nuevos eventos de inestabilidad en el terreno, implementando además técnicas de bioingeniería, estableciendo cobertura vegetal que ha contribuido favorablemente a la estabilización de la zona.

Con base en lo dicho, considera la apoderada judicial que, de las actuaciones e intervenciones adelantadas por las secretarías adscritas al Municipio de Manizales, puede inferirse la satisfacción de las pretensiones de los demandantes,

configurándose entonces, en un hecho superado citando para ese fin, conceptos al respecto emitidos por el Consejo de Estado, para finalmente solicitar sea declarado la carencia actual de objeto por hecho superado frente al Municipio de Manizales.

Adicionalmente, sustrae sobre el testimonio rendido por el ingeniero adscrito a la Empresa de servicios Aguas de Manizales, respecto a que del área donde se presentó el desprendimiento de masa vegetal, de la que infiere se evidenció no haber un daño a la vía y menos aún una amenaza o riesgo, dada la magnitud del mismo, para la estructura de la vía, las propiedades o la red de acueducto y en general, a la comunidad aledaña a la zona.

Resalta que a pesar de no tener una canalización de aguas lluvias tecnificada, la vía si cuenta con un sistema de canalización, que de alguna forma mitiga la afectación que pudiera generar a los predios aledaños.

Seguidamente ratificó lo dicho en el informe inicialmente radicado, en el sentido de que dado el caso de que se requieran obras en el predio objeto del desprendimiento, estas deberían correr a cargo del propietario del mismo, puesto que las entidades estatales tienen expresamente prohibido efectuar inversiones en predios particulares.

2.5.3 Aguas de Manizales S.A E.S.P:

En síntesis, se sostuvo sobre lo presentado y argumentado en informe anterior, resaltando nuevamente lo dicho con las excepciones propuestas, sobre la falta de legitimación, inexistencia de nexo causal y, en general, sobre la no responsabilidad de la entidad, en relación con los hechos que dieran cuenta de una vulneración o amenaza de los derechos colectivos evocados.

A continuación, hace un recuento sobre las pruebas recaudadas dentro del proceso, tanto documentales, como testimoniales, de las cuales concluye en primer lugar sobre el buen estado de la red de acueducto administrado por dicha entidad, de las cuales se pudo observar que no hay afloramientos de aguas, agrietamientos, ni fisuras de la red que indiquen algún daño en la misma, que puedan estar aportando aguas al subsuelo, representando un factor de riesgo para la estabilidad del talud, máxime cuando esta se encuentra al otro lado de la vía que avoca la presente.

De igual forma advierte de ambas pruebas aportadas y practicadas, se determinó que la red que se encuentra en mal estado y que atraviesa el talud no es administrada por la empresa. De igual forma, se recalcó que Aguas de Manizales no es la competente para la ejecución de obras de estabilidad y manejo de aguas lluvias, pues dentro del objeto social de la empresa prestadora del servicio de acueducto, no está tal obligación legal.

2.5.4 Pronunciamiento de Sara Cifuentes Ortiz y Juan David Salazar Escobar, reconocidos como coadyuvantes:

En el pronunciamiento que hicieran los coadyuvantes, luego de hacer un recuento sobre los hechos, afirmándose sobre lo que había quedado probado en el proceso, concluyen sobre la prosperidad de las pretensiones pues consideran que existe adecuación y solidez entre los hechos y las pruebas recaudadas, que fundamentan dicha decisión.

Seguidamente se refiere sobre la excepción propuesta por el Municipio de Manizales, en cuanto a la obligación de un tercero, aduciendo que la analogía utilizada sobre los artículos del Código civil y de la Ley 1523 de 2012, no pueden significar en ningún sentido el desconocimiento de sus responsabilidades, pues los derechos e intereses colectivos deben ser protegidos primigeniamente por la administración municipal, teniendo en cuenta además que en ejercicio del mencionado principio de conservación o autocuidado, la comunidad ha realizado dentro de sus capacidades, ha desarrollado labores buscando proteger la vía y evitar el avance sustancial del perjuicio, ante la ausencia de una solución de fondo o definitiva por parte del Municipio.

Adicionalmente arguyen no haberse probado específicamente por parte del Municipio de Manizales, la inexistencia de un sitio para la disposición final de estas aguas lluvias o de escorrentía, lo que consideran deja sin sustento desde el punto de vista fáctico la prosperidad de la excepción propuesta por el ente territorial, lo que *per se*, deslegitima la invocación normativa del Código Civil y de la Ley 1523 de 2012.

De acuerdo a todo lo dicho, considera la parte coadyuvante no prospera la excepción presentada por el ente territorial y por el contrario, se encuentran más argumentos, para proteger los derechos de carácter colectivo, pues conceptúan que ninguno de los medios de defensa presentados por las accionadas, excusan la omisión de sus responsabilidades.

2.6 Concepto del Ministerio Público:

La Procuradora Delegada ante este Despacho, realizó un resumen de los hechos y pretensiones de la demanda, con el fin de plantear el problema jurídico que se debe resolver en esta instancia.

Luego de esta contextualización y del análisis del acervo probatorio señaló que, en el caso examinado, de acuerdo a los informes y reportes allegados por las accionadas al proceso, concluye sobre la necesidad de intervención en el sector para evitar un deslizamiento que afecte las personas que transitan por el lugar, correspondiéndole al Municipio de Manizales realizar las obras tendientes a evitar el aporte de aguas de escorrentía provenientes de la vía, puesto que según la respuesta emitida a dicha Procuraduría el pasado 3 de febrero de 2020, la misma entidad territorial señaló que el descole de la estructura provisional que se encuentra entregado sobre otro punto contiguo en la ladera, se configura como otro escenario de riesgo por deslizamiento en el sector sobre el área afectada.

Estima necesaria la intervención del ente territorial, por tanto si existe riesgo por los deslizamientos presentados con anterioridad, y las medidas provisionales implementadas por la comunidad del sector, no son más que paliativos, que en últimas requiere, de una intervención de fondo.

Sobre la red de acueducto denunciada como colapsada, y de la cual se advierte como un componente en suma de riesgo de deslizamiento, encuentra que hay una contradicción entre las entidades encartadas, pues Aguas de Manizales aseguro desconocer la procedencia o funcionamiento del tubo que la Alcaldía refirió como colapsado, ante esta situación, la agente del Ministerio Público, considera es el Municipio quien debe adelantar las acciones pertinentes para que la persona responsable de la tubería colapsada, responda por los daños causados, en caso de que sea de propiedad de un particular o del acueducto veredal que refiere la empresa Aguas de Manizales.

Por todo lo anterior, es procedente para la agente del Ministerio Público acceder a las pretensiones de los actores populares y, en ese sentido se ordenó la realización de las obras tendientes al manejo de las aguas de escorrentía en el sector ubicado en el kilómetro 1+00, tomando como punto de inicio el Colegio de San Peregrino,

para evitar su afectación y prevenir deslizamientos por malos manejos de aguas lluvias que se vienen presentando. Adicionalmente que se ordene al ente municipal atender las recomendaciones dadas por Corpocaldas para evitar perjuicios a los habitantes del sector, en garantía de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres.

2.7 Fundamentos probatorios relevantes

- Respuesta de la unidad de gestión del riesgo en el oficio UGR 920-19 GED 11909-19. (fls. 27-29).
- Respuesta de Corpocaldas en el oficio 2019-IE-00010151 del 14 de abril de 2019. (fls. 30-32).
- Respuesta de la secretaría de obras públicas SOPM-2152-GP-19 GED-25484-19 del 15 de julio de 2019. (fls. 42-53).
- Informe de la secretaría de obras públicas del Municipio de Manizales SOPM 2419 GP-19 del 12 de agosto de 2019. (fls. 66-67).
- Informe técnico de los ingenieros adscritos a Aguas de Manizales S.A E.S.P del 25 de noviembre de 2019. (fls 96-99).
- Informe de oficio de parte de la secretaría de obras públicas, en conjunto con la Unidad de gestión del riesgo del Municipio de Manizales SOPM 583-DESP-2020 UGR 445-2020 del 11 de marzo de 2020. (fl. 138).
- Testimonio rendido por el ingeniero Luis Felipe Castaño Granada a solicitud de Aguas de Manizales S.A.E.S.P.

3. CONSIDERACIONES

3.1. Presupuestos

El Despacho es competente para tramitar y fallar este mecanismo constitucional, de acuerdo con lo estipulado en el art. 16 de la Ley 472 de 1998. Los actores populares son personas naturales y por ello podían iniciar la demanda, las pretensiones de la misma están dirigidas contra el Municipio de Manizales y Aguas de Manizales S.A E.S.P. (como vinculado). Por otro lado, conforme lo ordena el art. 14 de la citada ley, se pretende la protección de unos derechos colectivos debidamente identificados en el escrito inicial. El medio de control ejercido, es un mecanismo procesal por el cual se busca la protección de los derechos e intereses colectivos enlistados en el art. 88 de la Constitución Política, y otros de similar naturaleza definidos por la Ley.

3.2. Naturaleza, finalidad y procedencia de las acciones populares

El medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado

anterior cuando fuere posible (art. 2 de la Ley 472 de 1998) y los principales elementos definitorios de su naturaleza jurídica se resumen así¹:

- a) **Es una expresión concreta el derecho de acción.** Es decir, le permite a los titulares solicitar ante el juez competente que mediante orden judicial, provea tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos vulnerados o cese la amenaza de ello.
- b) **Es principal:** La acción popular es de carácter principal y en consecuencia autónoma, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual.
- c) **Es preventiva:** Porque procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro. Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro.
- d) **Es eventualmente restitutiva:** Porque el juez de la acción popular puede ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior cuando fuere posible.
- e) **Es actual, no pretérita.** Ello significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo. Por el contrario, procederá este mecanismo de protección -aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural.
- f) **La vulneración o amenaza debe ser real, inminente, concreta.** Tal como lo ha precisado el Consejo de Estado la amenaza y vulneración denunciadas, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo.
- g) **Es excepcionalmente indemnizatoria.** Es decir, en aquellos casos en los cuales se ha probado el daño a un derecho o interés colectivo, el juez podrá condenar al pago de perjuicios en favor de la entidad pública no culpable, que tenga entre sus funciones la vigilancia o protección del derecho o interés colectivo vulnerado (art. 34 de la Ley 472 de 1998).

Así mismo, de acuerdo con estas características, el juez de la acción popular decide el asunto, entre otros, bajo los siguientes parámetros:

- a) Tiene en cuenta los principios consagrados en normas constitucionales, convencionales, o legales, que expresan valores superiores, o bien, como norma programática o directriz, que orienta la función pública y la administrativa.

¹ Consejo de Estado. Sesión Segunda. Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU).

- b) Constata la efectiva vulneración o agravio, o el daño contingente, o la amenaza de uno o varios derechos e intereses colectivos invocados o que, de oficio, encuentre vulnerados o en riesgo.
- c) Identifica la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, causante de la violación o amenaza.
- d) Definidos los supuestos fácticos y jurídicos, en la sentencia se ordenan las medidas pertinentes, oportunas y procedentes conforme a lo indicado en el art. 34 de la Ley 472.

3.3. Problemas Jurídicos

Con fundamento en la demanda y los informes presentados por el Municipio de Manizales y Aguas de Manizales S.A E.S.P, este despacho judicial considera que los temas fundamentales que deben resolverse en este proceso, tienen que ver con la responsabilidad que se les atribuye a estas entidades en cuanto se trata de la prevención, vigilancia y adecuación de los factores de riesgo de deslizamiento en las laderas de la vía al morro en el sector que conduce al colegio en la vereda de San Peregrino, que impliquen alguna violación o vulneración de los derechos e intereses colectivos.

En conclusión, los problemas jurídicos se pueden resumir en las siguientes preguntas:

¿En el proceso se demostró la vulneración de los derechos e intereses colectivos en razón de la no adecuación de medidas preventivas sobre el sector del que se denuncia se han presentado remociones de tierra o deslizamientos, que eviten un daño mayor que pudiera afectar la vía o incluso las viviendas contiguas a la zona?

¿En el trámite judicial, se demostró la necesidad de mantenimiento y/o construcción de obras para el manejo de aguas de escorrentía superficial, así como la reparación de la línea de acueducto colapsada y bajo quien estaría a cargo tal adecuación?

¿La titularidad de los bienes contiguos al sector de la vía denunciada, se constituye en obstáculo que impida o implique prohibición a las entidades públicas de invertir o intervenir en predios privados, de cara a la protección de derechos colectivos?

Con la solución a estos interrogantes, se resolverán, de contera, las excepciones propuestas en el proceso.

3.4 Tesis del Despacho

El juzgado considera amenazados los derechos e intereses colectivos, por la carencia de condiciones que garanticen la seguridad de la comunidad que habita en la zona contigua a la vía al morro que conduce al colegio en la vereda de San Peregrino y en la que se han presentado deslizamientos, que dan cuenta del riesgo

continuo que sufre la comunidad, de no tomarse las medidas preventivas sobre los factores que incrementan tal amenaza, como lo son el control y manejo de las aguas lluvias, que prevengan desastres que técnicamente son previsibles, como se puede concluir de los informes presentados por Corpocaldas y de las respuestas y conceptos técnicos de la secretaría de obras públicas del Municipio de Manizales.

Asimismo, comprende este servidor que la condición jurídica de los lotes de terreno, en los que se requiere presuntamente la realización de las obras deprecadas, no impide que la administración municipal adopte medidas tendientes a proteger los derechos colectivos de la comunidad, pues si la vía es pública, es el Estado quien debe garantizar las condiciones de seguridad para la los usuarios de la misma, con independencia de la titularidad de los bienes sobre los que se deban desarrollar tales obras, y para ello el ente local cuenta con las herramientas jurídicas, administrativas, presupuestales y técnicas para cumplir con las funciones constitucionales y legales asignadas.

Lo acabado de exponer se funda en las siguientes consideraciones;

4. MARCO JURÍDICO

Para comenzar el análisis de la denunciada vulneración de los Derechos colectivos y del ambiente, alegada por la parte actora, para el Despacho es indispensable realizar un breve estudio en torno al alcance de los derechos cuya protección se pretende. Veamos.

4.1 Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente:

El órgano de cierre de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado sobre este derecho colectivo, señalando que el mismo es comprendido dentro del principio de prevención, en el entendido que de conocerse sobre la existencia de un factor de riesgo anticipadamente, es necesario tomar las medidas que permitan mitigarlo, como se vio en providencia del doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)², que desató el recurso de alzada sobre sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, veamos:

2 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA; Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Bogotá D. C., doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 17001-23-33-000-2014-00071-02(AP); Actor: GILDARDO MARÍN TORO Y OTROS Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTROS

“Debe tenerse en cuenta que el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente se rige por el **principio de prevención**, en virtud del cual si el riesgo puede ser conocido anticipadamente **es imperativo que se adopten medidas para mitigarlo.**”

Al respecto, esta Corporación ha sostenido:

«[...] El principio de prevención es el que debe aplicarse tratándose de la posible producción de daños o de la **constatación de la existencia de riesgos respecto de los cuales resulta posible conocer las consecuencias que podría tener sobre el ambiente** el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de manera que la autoridad competente cuenta con la posibilidad fáctica real de **adoptar decisiones con antelación a la concreción del riesgo o a la acusación del daño**, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas; para ello, según se indicó, el principio de prevención subyace a institutos jurídicos como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, instrumentos cuya operatividad precisa de la posibilidad de conocer los hechos y reaccionar frente a ellos con antelación al daño ambiental [...]»³ (Destacado fuera del texto original).

Bajo la égida de este principio, las autoridades ambientales están llamadas a la aplicación del criterio de anticipación, a través de herramientas técnicas para el conocimiento, manejo y control del riesgo o amenaza, en los términos de la Ley 1523, **de manera tal que la certeza respecto de los riesgos o de su probabilidad de ocurrencia activan una cadena de causalidad que debe ser interrumpida en su curso causal, con miras a prevenir la consumación del daño.**”

De lo que se concluye finalmente, de acuerdo al marco legal referenciado en dicha providencia, que:

3 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A, providencia de 4 de noviembre de 2015, número único de radicación 76001 23 31 000 2005 04271 01 (37603), CP: HERNÁN ANDRADE RINCÓN (E).

Cabe precisar que, de acuerdo con el marco legal desarrollado en la presente providencia, a las siguientes entidades les corresponde atender la problemática aquí evidenciada:

- Al Municipio, como autoridad llamada a prevenir y atender los desastres en su jurisdicción;

- A CORPOCALDAS, con fundamento en su función de apoyo a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en la elaboración de estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo;

(...)

Siendo ello así, para la Sala es claro el **nexo causal** existente entre el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente que se invocó como vulnerado y el objeto de la pretensión que motivó el accionar de la parte demandante, esto es, la realización de un estudio que permita **adoptar medidas de mitigación de los efectos ocasionados por los problemas de inestabilidad** que se presentan en la zona de la Quiebra del Billar, estudio que corresponde efectuar a las autoridades en comento, en su calidad de responsables de la gestión del riesgo.”(Subrayas y negrilla fuera del texto original)

4.2 Gestión del riesgo de desastres.

De igual forma en la sentencia a la que se ha hecho referencia, endilgó la responsabilidad sobre los Municipios, en tanto a la prevención y atención de desastres, considerando que legalmente, resulta evidente tal obligación a su cargo:

“La Ley 715 de 21 de diciembre de 20014 señala la responsabilidad de los municipios con respecto a la prevención y atención de desastres dentro de su jurisdicción, en los siguientes términos:

4 «Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.»

«[...] Artículo 76. Competencias del Municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

(...)

76.9. En prevención y atención de desastres.

Los Municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos [...].».

Por su parte, la Ley 1523 de 24 de abril de 2012 afirma que los alcaldes, jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y **son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.**

De acuerdo con la misma norma, a las Corporaciones Autónomas Regionales corresponde apoyar a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en la elaboración de estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo, para lo cual deben propender por la articulación de las acciones de adaptación a la gestión del riesgo de desastres en su territorio.

Es importante destacar que, de acuerdo con la Ley 715, en materia ambiental y de prevención y atención de desastres, los municipios deben tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y promover, cofinanciar o ejecutar obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua; prevenir y atender los desastres en su jurisdicción; y adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos” (Subrayas y negrilla fuera del texto original)

En ese sentido, el mismo Municipio aceptó dicha responsabilidad en el escrito de contestación de la demanda, aun y cuando en la audiencia de pacto que se realizó el 13 de febrero hogaño, se hubiera presentado sin formula de arreglo, situación que extrañó a este Despacho Judicial, pues a pesar de aceptar tener la obligación y observar la pertinencia de la construcción de cunetas en concreto con el fin de evitar que las aguas de escorrentía de la vía contribuyan de alguna manera a la generación de problemas de inestabilidad en las laderas contiguas, ante una evidente posibilidad de riesgo inminente para la comunidad de San Peregrino, la posición de la entidad territorial dentro de dicha audiencia fue en contravía a lo dicho inicialmente, pues a pesar de sujetar o condicionar a que tales obras se desarrollarían en parte en predios privados, no es suficiente con repetir una y otra vez que el bien es particular y que por ello no pueden destinarse recursos para intervenir la zona con las obras necesarias para satisfacer las necesidades de la comunidad, máxime cuando precisamente las medidas para mitigar el riesgo, redundan en la seguridad de otras viviendas y de la vía que beneficia a todos pobladores del sector, por lo que no puede entenderse que las obras deprecadas puedan generar algún tipo de interés particular.

4.3 Caso concreto.

Con fundamento en el análisis realizado anteriormente, es dable concluir sobre la vulneración de derechos e intereses colectivos, elementalmente del literal l)5 de la ley 472 de 1998, habida cuenta de la falta de adecuación de medidas preventivas por la administración municipal, que eviten un daño mayor que pudiera afectar la vía al morro en el sector que conduce al colegio en la vereda de San Peregrino e incluso las viviendas contiguas a la zona, en cuyas laderas se han presentado remociones de tierra o deslizamientos, siendo necesario el mantenimiento y/o construcción de obras para el manejo de aguas de escorrentía superficial, como factor preponderante sobre la probabilidad de riesgo de un nuevo deslizamiento que ponga en peligro a la comunidad, sus propiedades o a la vía que los comunica con la carretera principal que conlleva al área urbana de Manizales.

Por lo visto, resulta claro que constitucional y legalmente, incluso de la misma norma señalada por el ente territorial, como lo es la Ley 1523 de 2012 y demás normas mencionadas, como la ley 715 de 2001, le asiste la obligación al Municipio de Manizales tomar las medidas que se estimen necesarias, ya sea para mitigar o,

5 “El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente”

como para el caso, prevenir el riesgo eventual de un desastre del cual se tiene de diferentes conceptos técnicos como previsible, pues tanto del informe aportado por los actores, de parte de Corpocaldas recomendando actuaciones, como de la misma contestación allegada por el Municipio en el que se hace relación del informe de la secretaría de obras públicas, en el que se estima pertinente desde tal secretaría, la construcción de cunetas en concreto en la zona afectada, a fin de evitar que las aguas de escorrentía de vía contribuyan o inestabilicen de alguna forma en las laderas contiguas.

De tal forma que la realización de adecuaciones, mantenimiento y construcciones de obras tendientes a la prevención del riesgo de la población que bajo su jurisdicción por diferentes razones estén amenazadas o puedan en un futuro estarlo, por la ocurrencia de desastres técnicamente previsibles, que pongan en peligro sus vidas o el normal transcurrir de la mismas, dando prevalencia a la seguridad de la comunidad y al principio de prevención al que se ha hecho mención en este proveído, es un compromiso constitucional y legal (Ley 472) del que el Municipio de Manizales no puede sustraerse.

En este sentido, y en criterio de este servidor, se encuentra demostrado el riesgo al que están sometidas las personas de la zona, por transitar en entornos que ponen en riesgo su seguridad y su integridad, bajo la probabilidad de que en cualquier momento pueda ocurrir un desastre, que como se ha reiterado, fue previsible por parte de la administración municipal, y aun sabiendo de tal condición no actuó en propiedad para prevenirlo.

Como ya se dijo, no se puede desconocer que Manizales se encuentra en un proceso de expansión urbana considerable, por eso, las administraciones locales deben hacerles frente a estos fenómenos y acompañar a la comunidad para que estos procesos se hagan de conformidad con la Constitución y la ley, además de estar presto a cumplir con sus funciones de acompañamiento, seguimiento y control urbano y territorial y, sobre todo, de protección a los derechos e intereses colectivos.

Por esta razón, no es bien recibido que los agentes de la administración pública se conformen con denegar la prestación de un servicio que es objeto de su competencia, aduciendo circunstancias administrativas o jurídicas, sin brindar ningún tipo de alternativa o acompañamiento tendientes al logro de las necesidades sociales. Negar un servicio so pretexto de la condición privada de un bien, no es suficiente para justificar dicha negativa, pues en el ordenamiento jurídico existen alternativas que pueden utilizarse para resolver la situación, de tal forma que a la administración le corresponde no solo procurar inversiones económicas para la ejecución de obras, sino también la búsqueda de soluciones que propendan por el

mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Actuar de otra forma, sería darle la espalda a las obligaciones constitucionales que se le imponen a las administraciones públicas.

En consecuencia, se accederá a las pretensiones de la demanda y se ordenará al Municipio de Manizales que realice todos los trámites administrativos, presupuestales y contractuales para la realización de las obras tendientes al manejo de las aguas de escorrentía, descritos en el informe SOPM 2419 GP-19 del 12 de agosto de 2019 (fls. 66-67), trámites que también se le ordenará adelantar para la ejecución de todas las medidas preventivas que estime pertinentes para evitar un daño mayor que afecte la vía o incluso a las viviendas ubicadas contiguas a el sector denunciado.

De igual forma, se instará al Municipio de Manizales para que a través de la Unidad de gestión del riesgo o del cuerpo oficial de bomberos de Manizales, continúe acatando las recomendaciones emitidas por Corpocaldas en oficio 2019-IE-00010151 del 14 de abril de 2019, en el sentido de realizar visitas periódicas al sitio con el propósito de verificar una posible evolución desfavorable del proceso de inestabilidad, así como de la implementación de técnicas de bioingeniería mediante el establecimiento de coberturas vegetales, en caso de que las que ya fueron dispuestas hayan perecido o sea necesario implementar nuevas intervenciones de este tipo; todo lo anterior, de conformidad con lo descrito en Informe allegado por la secretaría de obras públicas, en conjunto con la Unidad de gestión del riesgo del Municipio de Manizales SOPM 583-DESP-2020 UGR 445-2020 del 11 de marzo de 2020. (fl. 138).

Estas intervenciones civiles se realizarán con sujeción a las normas técnicas que sean del caso y con el fin de garantizar la seguridad e integridad física de las personas que transitan y conviven por el sector.

4.4 Sobre las excepciones

Con fundamento en los análisis anteriores se declararán no probadas los medios de defensa expuestos por el Municipio de Manizales; ellos son: *Obligación de un tercero*

Con respecto a las excepciones propuestas de *i) Falta de legitimación; ii) Inexistencia de derechos colectivos vulnerados por parte de Aguas de Manizales S.A E.S.P.; iii) Inexistencia de nexo causal* propuestas por Aguas de Manizales S.A E.S.P se declararán probadas, ya que quedó demostrado que el acueducto que opera dicha entidad no genera ninguna amenaza en el sector, pues los riesgos

proviene de la misma configuración del terreno y la vía pública, y el manejo que deba darse a las aguas lluvias.

Por lo expuesto, el **Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción: *Obligación de un tercero*, formulada por el Municipio de Manizales. **Y PROBADAS** las excepciones propuestas por Aguas de Manizales S.A E.S.P, en esta acción popular iniciada por JOHAN DANIEL TORRES MONCADA y MARÍA FERNANDA CLAROS IMBACHI.

SEGUNDO: DECLARAR amenazado el derecho colectivo ***a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente***.

En consecuencia:

SE ORDENA al Municipio de Manizales que realice todos los trámites jurídicos, administrativos, técnicos, presupuestales y contractuales necesarios para la construcción de las obras que se requieran y sean adecuadas para el manejo y conducción de las aguas lluvias o de escorrentía, en la zona objeto de esta acción popular, de conformidad con el informe SOPM 2419 GP-19 del 12 de agosto de 2019, todo a fin de mitigar los factores de riesgo de deslizamiento en las laderas de la vía bajo estudio. El término para el cumplimiento de estas órdenes judiciales será de un año contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

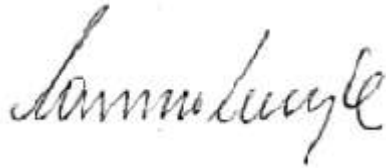
Se **ORDENA** al Municipio de Manizales, que a través de la Unidad de gestión del riesgo o del cuerpo oficial de bomberos de Manizales o la dependencia competente, continúe acatando las recomendaciones emitidas por Corpocaldas en oficio 2019-IE-00010151 del 14 de abril de 2019, en el sentido de realizar visitas periódicas al sitio con el propósito de verificar una posible evolución desfavorable del proceso de inestabilidad, así como de la implementación de técnicas de bioingeniería mediante el establecimiento de coberturas vegetales, en caso de que las que ya fueron dispuestas hayan perecido o sea necesario implementar nuevas intervenciones de este tipo.

TERCERO: Expedir copia de este fallo con destino a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

CUARTO: Notificar esta sentencia en la forma prevista por el artículo 203 del CPACA, y demás normas concordantes.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, archívense las diligencias previas las anotaciones respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



CARLOS MARIO ARANGO HOYOS
Juez

JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO
MANIZALES – CALDAS

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

El auto anterior se notifica en el Estado
No. 071 del 29 DE SEPTIEMBRE DE 2020



PAULA ANDREA HURTADO DUQUE
Secretaria

Firmado Por:

CARLOS MARIO ARANGO HOYOS
JUEZ

**JUEZ - JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE MANIZALES-
CALDAS**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

db7a2285f77c11bc933653f0f2b23a2519fe2ed2017b9b41b4cbc1e55d6dccbc

Documento generado en 28/09/2020 03:56:39 p.m.