



Radicado: 17001-23-31-000-2004-00964-01 (45535)

Demandante: Clara Eugenia Palacio Arenas y otros

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN B**

**Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Bogotá D.C., treinta (30) de marzo de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** Reparación directa  
**Radicación:** 17001-23-31-000-2004-00964-01 acumulado con 17001-23-31-000-2005-01117-00 y 17001-23-31-000-2005-02242-00 (45535)  
**Demandante:** Clara Eugenia Palacio Arenas y otros  
**Demandado:** Municipio de Manizales y otros

**Tema:** Acción de reparación directa por deslizamiento de tierra. Se revoca la decisión de condenar a las entidades demandadas porque no se demostró que el daño les fuera imputable. No se estudia la responsabilidad de los llamados en garantía porque no se condena al llamante.

**SENTENCIA**

---

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación, procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuestos por el Municipio de Manizales, la Corporación Autónoma Regional de Caldas (en adelante, Corpocaldas), la Constructora La Palma S.A. y los demandantes contra la sentencia proferida el 29 de junio de 2012 por el Tribunal Administrativo de Caldas, en la que se dispuso lo siguiente:

<<I) **ADMÍTESE** la declaración de impedimento manifestada por la magistrada PATRICIA VARELA CIFUENTES para conocer de la acción de reparación directa en los procesos acumulados promovidos por los señores Hugo Hernán Valencia Pérez y otros, Zoraida Marín Aguirre y otros y Clara Eugenia Palacio Arenas y otros en contra del Municipio de Manizales y otros.

II) **DECLÁRANSE probadas** las excepciones de 'inexistencia de nexo causal' e 'ilegitimación en la causa por pasiva' formuladas por **AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P.**, e infundadas las de 'fuerza mayor' y la genérica; por lo mismo, **EXÍMESE** de responsabilidad a la llamada en garantía **SURAMERICANA DE SEGUROS S.A.** con respecto a aquella empresa de servicios públicos.

III) **ABSUÉLVESE de responsabilidad** a la Curaduría Primera Urbana de Manizales.

IV) **DECLÁRANSE infundados** los medios exceptivos propuestos por la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS 'CORPOCALDAS'**,



los cuales denominó 'fuerza mayor' y 'cumplimiento del contenido obligacional por parte de CORPOCALDAS'.

**V) DECLÁRASE no probada** la excepción de fuerza mayor propuesta por el **MUNICIPIO DE MANIZALES**.

**VI) DECLÁRANSE probadas** las excepciones propuestas por la llamada en garantía **LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS**, que denominó 'inexistencia de amparo para los hechos origen de la demanda' e 'inexistencia de obligación de indemnizar al asegurado, Municipio de Manizales'.

**VII) DECLÁRASE extracontractualmente responsables**, de manera individual (70%) a la **CONSTRUCTORA LA PALMA S.A.** (art. 2350 C. Civil) y solidariamente a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS 'CORPOCALDAS'** y **MUNICIPIO DE MANIZALES** (15% cada una) (art. 2344 C. Civil), de los perjuicios materiales y morales causados a los accionantes en los diferentes procesos acumulados, en los porcentajes que ulteriormente se indicarán.

Como consecuencia de la declaración anterior, se condena a la **CONSTRUCTORA LA PALMA S.A.**, a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS 'CORPOCALDAS'** y **MUNICIPIO DE MANIZALES** a pagar a cada uno de los grupos familiares los perjuicios materiales y morales, en la forma como se discriminó en la parte considerativa de esta sentencia, lo que arroja los siguientes totales:

[...] **TOTAL PERJUICIOS MATERIALES: \$1.291.726.170,86**

[...] **TOTAL PERJUICIOS MORALES: 2370 S.M.L.M.V.**

**VIII) NIÉGANSE** las demás pretensiones de los demandantes.

Las entidades condenadas **CONSTRUCTORA LA PALMA S.A.**, **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS 'CORPOCALDAS'** y **MUNICIPIO DE MANIZALES** darán cumplimiento a esta sentencia en los términos previstos en los artículos 176 y 177 del CCA, cuyas sumas líquidas de dinero devengarán intereses comerciales los primeros seis (6) meses y moratorios después de este lapso, hasta que se produzca el pago total de las respectivas obligaciones.

**SIN COSTAS.**

**EJECUTORIADA** esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere y **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático Justicia Siglo XXI>>.

La Sala es competente para proferir esta providencia de acuerdo con los artículos 129 y 132 numeral 6 del Código Contencioso Administrativo (CCA), por tratarse de recursos de apelación contra una sentencia proferida por un tribunal administrativo. El Tribunal Administrativo de Caldas conoció el proceso en primera instancia en razón de la cuantía estimada en la demanda.



Los recursos de apelación fueron admitidos el 20 de marzo de 2013 y se corrió traslado para alegar de conclusión el 22 de abril de 2013. Los demandantes de los procesos 2004-00964 y 2005-02242 y la Constructora La Palma S.A. presentaron alegatos. El Ministerio Público rindió concepto.

## I. ANTECEDENTES

### A.- Posición de la parte demandante

1.- El expediente de la referencia contiene tres procesos acumulados, que se identifican con los radicados 17001-23-31-000-2004-00964-01, 17001-23-31-000-2005-01117-00 y 17001-23-31-000-2005-02242-00. Los procesos fueron acumulados antes de proferirse la sentencia de primera instancia y en todos ellos se persigue la reparación de los perjuicios causados por un deslizamiento de tierra ocurrido el 4 de diciembre de 2003 en el barrio La Sultana de Manizales.

2.- Las siguientes demandas dieron origen a los procesos:

2.1.- Demanda del proceso 2004-00964: fue presentada el 11 de agosto de 2004 por Zoraida Marín Aguirre y su grupo familiar. Se dirigió contra el Municipio de Manizales, Corpocaldas y Aguas de Manizales S.A. E.S.P. Como consecuencia del deslizamiento fallecieron dos (2) familiares de los actores y un inmueble sufrió daños.

2.2.- Demanda del proceso 2005-01117: fue interpuesta el 10 de mayo de 2005 por Clara Eugenia Palacio Arenas y los integrantes de sesenta (60) grupos familiares del barrio La Sultana. Se dirigió contra el Municipio de Manizales y Corpocaldas. Los demandantes se agruparon así: **(i)** familias que perdieron vidas humanas, **(ii)** familias que perdieron su casa y bienes muebles y sufrieron perjuicios morales, **(iii)** familias propietarias de inmuebles que sufrieron depreciación del predio y **(iv)** familias arrendatarias que sufrieron perjuicios morales.

2.3.- Demanda del proceso 2005-02242: fue presentada el 29 de agosto de 2005 por Hugo Hernán Valencia Pérez y su grupo familiar. Se dirigió contra el Municipio de Manizales, Corpocaldas y Aguas de Manizales, con el fin de obtener la reparación del daño causado por la muerte de cuatro (4) personas.

3.- Las afirmaciones relacionadas con el daño, ocurrido el **4 de diciembre de 2003**, y su atribución a las entidades demandadas son comunes a las tres demandas, de modo que se agrupan así:

3.1.- Desde **1995**, la corona de la ladera sur del barrio La Sultana, en Manizales, había comenzado a ser urbanizada para construir conjuntos residenciales. Entre



esas urbanizaciones se encontraban las denominadas <<Bosques de Niza>> y <<Mirador de la Sierra>>.

3.2.- En **marzo de 1998**, el señor Jorge Sánchez Ramírez advirtió a Corpocaldas que, debido a la construcción de conjuntos residenciales en la corona de la ladera, su vegetación protectora se estaba retirando. En respuesta a esta petición, Corpocaldas señaló que las obras estaban autorizadas y que el talud no debería presentar afectaciones si se mantenía <<intacta>> su cobertura boscosa.

3.3.- Mediante la Resolución No. 0428-1-2002 del **25 de octubre de 2002**, el Curador Primero Urbano de Manizales concedió una licencia de construcción a la Constructora La Palma S.A. para edificar el conjunto residencial <<Rincón de la Palma>> en la corona de la ladera.

3.4.- Entre **noviembre y diciembre de 2003** la comunidad del barrio La Sultana envió varias comunicaciones a Corpocaldas y al Municipio de Manizales en las que advirtieron sobre los siguientes problemas y señales de inestabilidad en la ladera: **(i)** la salida de aguas de escorrentía por orificios del talud, **(ii)** la pérdida de cobertura vegetal en el talud y su corona, **(iii)** la inclinación de algunos árboles, **(iv)** el relleno de un cauce intermitente que descendía por la ladera, **(v)** la insuficiencia de filtros y drenajes, **(vi)** la presencia de procesos de reptación antiguos, **(vii)** la falta de planeación en el desarrollo urbanístico y **(viii)** la ausencia de un manejo ambiental adecuado. A pesar de que las entidades demandadas respondieron estas comunicaciones y remitieron algunos informes técnicos a los peticionarios, no adoptaron medidas idóneas para evitar que se produjera el deslizamiento.

3.5.- En los días previos al deslizamiento que es objeto de este proceso, se presentaron las siguientes evidencias concretas de inestabilidad en el talud:

a.- Entre el **10 y 15 de noviembre de 2003** hubo agrietamientos en la parte alta de la ladera, cerca de donde se adelantaban las obras para la construcción del conjunto Rincón de la Palma.

b.- El **22 de noviembre de 2003** se desprendió un pedazo de tierra en la parte baja del talud y se volcaron algunos árboles. En consecuencia, la Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres de Manizales (OMPAD) ordenó la evacuación de algunas viviendas potencialmente afectadas.

c.- En horas de la mañana del **4 de diciembre de 2003** se vio un incremento notable de las grietas principales y aparecieron grietas secundarias erráticas sobre el talud.



3.6.- Hacia el medio día del **4 de diciembre de 2003** hubo un alud en la ladera. El deslizamiento produjo un saldo de múltiples fallecidos y heridos, la destrucción de varios bienes y el deterioro de otros.

3.7.- Los demandantes propusieron varias posibles causas para la ocurrencia del deslizamiento, que se agrupan en las siguientes categorías para mayor claridad:

a.- Factores asociados a las redes de aguas: **(i)** la ladera carecía de un sistema de manejo de aguas superficiales y sub-superficiales y **(ii)** las tuberías anexas no fueron mantenidas adecuadamente.

b.- Factores asociados a las licencias de construcción: la curaduría urbana autorizó la construcción de conjuntos residenciales en la corona del talud, a pesar de ser una ladera de protección ambiental; esta denominación solo permitía intervenir el área para ejecutar actividades de estabilización mediante bioingeniería y obras civiles.

c.- Factores asociados a la ejecución de las obras del conjunto Rincón de la Palma: **(i)** la construcción produjo movimientos de tierra que desestabilizaron el talud; **(ii)** se edificó un relleno sobre el borde de la ladera para ubicar un salón comunal y **(iii)** las obras adelantadas por la constructora para estabilizar el talud fueron inadecuadas.

d.- Factores asociados a la preservación y mantenimiento de la ladera: **(i)** no se mantuvo intacta la cobertura vegetal de la corona del talud; **(ii)** no se adelantaron obras de mantenimiento y estabilización de la ladera, y **(iii)** no se previno el desastre ni se rehabilitaron las áreas afectadas por procesos de degradación.

4.- La parte actora atribuyó el daño a la <<falla del servicio>> de las entidades demandadas, porque no adoptaron medidas oportunas para evitar la tragedia. Por un lado, Corpocaldas y el Municipio de Manizales omitieron vigilar la ejecución de las obras de la constructora, adecuar las áreas que presentaban riesgos y realizar actividades de prevención de desastres, a pesar de las advertencias de la comunidad. Tampoco reaccionaron oportunamente ante las señales de inestabilidad del talud en los días anteriores al deslizamiento. Por otro lado, Aguas de Manizales manejó en forma inadecuada las aguas del sector.

## **B.- Posición de la parte demandada**

5.- Las entidades demandadas se opusieron a las pretensiones en los procesos acumulados. Como presentaron argumentos similares en cada una de las contestaciones, se sintetizan sus razones de defensa para los tres procesos:



5.1.- El Municipio de Manizales sostuvo que: **(i)** no es cierto que la ladera donde ocurrió el deslizamiento estuviera catalogada como zona de alto riesgo; **(ii)** el área sí estaba definida como un ladera de protección ambiental, pero este hecho no exigía una intervención del Municipio; **(iii)** si bien en días previos al incidente se presentaron pequeños desprendimientos de tierra, estos se observaron en lugares distintos al deslizamiento mayor; **(iv)** el Municipio obró en forma diligente; **(v)** la Constructora La Palma no informó oportunamente al Municipio sobre los problemas de estabilidad en la corona de la ladera, que se estaban presentando en sus lotes; **(vi)** la constructora usó maquinaria hidráulica para instalar drenes horizontales de penetración, con lo que introdujo más agua a un suelo sobresaturado; **(vii)** la zona baja del talud fue intervenida por los habitantes del barrio, quienes limpiaron la capa vegetal para sembrar plantas ornamentales; **(viii)** la competencia para otorgar licencias de urbanismo y construcción era de los curadores urbanos; y **(ix)** se formuló la excepción de fuerza mayor, porque la causa principal del deslizamiento fueron las fuertes lluvias presentadas en los meses anteriores, cuya magnitud fue imprevisible.

5.2.- Corpocaldas afirmó que: **(i)** los estudios realizados en el barrio antes del deslizamiento no habían mostrado problemas de erosión y estabilidad, ni se había definido la zona como de intervención urgente; **(ii)** los estudios elaborados con posterioridad al deslizamiento hacen referencia a múltiples factores que incidieron en la inestabilidad, pero ninguno es imputable a Corpocaldas; **(iii)** la entidad cumplió con sus funciones en forma diligente; **(iv)** los problemas de estabilidad que se presentaron en la parte alta de la ladera estaban ubicados en predios de la Constructora La Palma, quien señaló que eran problemas locales y estaba adelantando obras de estabilización; **(v)** las inestabilidades en la parte baja de la ladera se debieron a que los habitantes del barrio talaron árboles para sembrar plantas ornamentales; y **(vi)** formuló las excepciones de fuerza mayor y culpa del urbanizador. En cuanto a la primera, sostuvo que la causa del deslizamiento fueron las intensas lluvias de los días anteriores. Respecto de la segunda, señaló que la constructora no transmitió a Corpocaldas la información completa sobre las inestabilidades en la parte alta de la ladera.

5.3.- Aguas de Manizales formuló las siguientes excepciones: **(i)** falta de legitimación en la causa por pasiva, porque su objeto social no incluía el manejo de aguas superficiales o sub-superficiales ni la prevención de desastres; **(ii)** ausencia de nexo causal, pues en el lugar de los hechos no había redes locales de acueducto y alcantarillado; y **(iii)** fuerza mayor, debido a que el deslizamiento fue causado por la fuerte temporada invernal de 2003.

### **C.- Llamamientos en garantía y denuncias del pleito**

6.- Aguas de Manizales llamó en garantía a la Compañía Suramericana de Seguros Generales S.A. (antes Compañía Agrícola de Seguros S.A.) y el



Municipio de Manizales hizo lo propio con La Previsora S.A. Ambas aseguradoras se opusieron al llamamiento y sostuvieron, en síntesis, que los hechos de las demandas estaban excluidos de la cobertura de las pólizas de seguro y que, en todo caso, no se demostraron en el proceso.

7.- Además, las entidades demandadas <<denunciaron el pleito>> a los siguientes sujetos:

7.1.- Las tres demandadas <<denunciaron el pleito>> a la Constructora La Palma S.A.<sup>1</sup>, con fundamento en que una de las causas del deslizamiento pudo ser la construcción del conjunto Rincón de la Palma. La constructora se opuso a las pretensiones y expuso los siguientes argumentos de defensa: **(i)** los demandantes no demostraron los hechos imputados a las entidades demandadas; **(ii)** no existió relación de causalidad entre las obras ejecutadas por la constructora y el deslizamiento ocurrido; **(iii)** el conjunto Rincón de la Palma se construyó en terrenos adecuados, y **(iv)** las afirmaciones de los demandantes son el resultado de comentarios del público sin sustento técnico.

7.2.- Aguas de Manizales y el Municipio de Manizales denunciaron el pleito al Curador Primero Urbano de Manizales<sup>2</sup>, porque expidió las licencias de urbanización y construcción en la corona del talud. El curador se opuso a las pretensiones y adujo que: **(i)** su función se limitaba a verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas vigentes; **(ii)** esas normas debían ser conocidas por el solicitante de la licencia, y **(iii)** al Municipio le correspondía vigilar el cumplimiento de la licencia de construcción.

#### **D.- Sentencia recurrida**

8.- En la sentencia del 29 de junio de 2012, el Tribunal Administrativo de Caldas adoptó las siguientes decisiones:

8.1.- Negó las pretensiones contra Aguas de Manizales y el Curador Primero Urbano de Manizales. En cuanto a la primera, señaló que no había redes locales de acueducto y alcantarillado en la ladera, y las redes internas de la urbanización no presentaron inconvenientes. Y respecto del segundo, sostuvo que el curador verificó el cumplimiento de las normas urbanísticas al expedir la licencia de construcción y no se demostró que el estudio de suelos realizado por la Constructora La Palma incumpliera las normas aplicables.

<sup>1</sup> En el proceso 2004-00964 fue denunciada en el pleito por el Municipio de Manizales y Corpocaldas, en el 2005-01117 por el Municipio de Manizales y en el 2005-02242 por Aguas de Manizales y Corpocaldas.

<sup>2</sup> En el proceso 2005-01117 fue denunciado en el pleito por el Municipio de Manizales y en el 2005-02242 por esta entidad y por Aguas de Manizales.



8.2.- Declaró la responsabilidad de Corpocaldas, el Municipio de Manizales y la Constructora La Palma, por las siguientes razones:

a.- Respecto de Corpocaldas, afirmó que: **(i)** le competía la vigilancia ambiental, ejecutar las obras de infraestructura para la protección de los recursos naturales y adecuar las áreas urbanas en zonas de alto riesgo; **(ii)** algunos predios donde se produjo el deslizamiento estaban catalogados como zonas de riesgo por factores de erosión, manejo de cauces o deforestación; **(iii)** el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Manizales señalaba que estaba prohibida la construcción en las laderas de protección ambiental, como la ladera sur del barrio La Sultana, y demandaban prioridad para su preservación y recuperación; **(iv)** antes del deslizamiento Corpocaldas fue avisada por la comunidad sobre la existencia de signos de inestabilidad en el terreno; y **(v)** a pesar de ello, se limitó a hacer una visita técnica al sector y entregar informes técnicos a los ciudadanos y a la constructora, pero no adoptó acciones para el análisis, preservación y recuperación de la ladera.

b.- En relación con el Municipio de Manizales, sostuvo que: **(i)** debía proteger a los residentes, controlar la ejecución de las obras por parte de los constructores y colaborar con Corpocaldas en la adecuación de zonas de riesgo; **(ii)** el Municipio fue advertido de los problemas de inestabilidad de la ladera por varias peticiones ciudadanas, incluso antes de que la constructora le informara sobre los asentamientos en el relleno de la corona del talud; **(iii)** no ejerció suficiente control y vigilancia a las obras ejecutadas por la constructora; y **(vi)** no se demostró que estuviera adelantando gestiones para realizar los estudios técnicos y geológicos que permitieran determinar si tales obras eran suficientes o se debía intervenir el terreno.

c.- En cuanto a la Constructora La Palma S.A., cuya responsabilidad estudió de manera directa, señaló que: **(i)** la parte demandante no allegó pruebas contundentes sobre la imposibilidad de construir en la parte superior de la ladera del barrio La Sultana; **(ii)** sin embargo, en los escritos enviados por el ingeniero Juan Carlos Castaño Araque al gerente de la constructora se registraron evidencias de inestabilidad cerca del salón comunal del conjunto Rincón de la Palma; **(iii)** las obras de estabilización realizadas por la constructora no fueron suficientes para evitar lo ocurrido; **(iv)** algunas de esas obras fueron inconvenientes, como usar perforaciones hidráulicas para instalar los drenajes en un suelo que ya estaba saturado por las lluvias recientes; y **(v)** en la mañana del deslizamiento se observaron agrietamientos en el cuerpo del talud sin que se tomaran medidas de prevención.

8.3.- Negó la excepción de fuerza mayor respecto de todos los demandados. Aunque en 2003 hubo lluvias anormalmente intensas en Manizales, el deslizamiento no fue un evento imprevisible, porque existieron señales de



inestabilidad en el área. Tampoco fue irresistible, porque las entidades demandadas pudieron haber evacuado las viviendas aledañas al sector y debieron realizar oportunamente las obras de estabilidad.

8.4.- Teniendo en cuenta el artículo 2350 del Código Civil (CC), condenó a la Constructora La Palma a responder en forma individual por el setenta por ciento (70%) de los perjuicios, mientras que impuso una condena solidaria al Municipio de Manizales y Corpocaldas por el treinta por ciento (30%) restante. La condena total ascendió a mil doscientos noventa y un millones setecientos veintiséis mil ciento setenta pesos con ochenta y seis centavos (\$1.291.726.170,86) por concepto de perjuicios materiales, y dos mil trescientos setenta (2.370) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) por perjuicios morales.

#### **E.- Recursos de apelación**

9.- Corpocaldas, el Municipio de Manizales, la Constructora La Palma y los demandantes apelan el fallo de primera instancia.

9.1.- Corpocaldas solicita que se revoque el fallo y se nieguen las pretensiones en su contra. Su inconformidad se centra en los siguientes puntos:

a.- El tribunal erró en su interpretación de las funciones atribuidas a esta entidad, debido a que sus competencias ambientales no comprendían la verificación del uso del suelo para construcciones. Tampoco puede reprocharse la falta de imposición de sanciones porque no hubo infracciones ambientales.

b.- La ladera sur del barrio La Sultana no había sido calificada como zona de alto riesgo. Se trataba de una ladera de protección ambiental, que restringía las actividades permitidas sobre el talud pero no exigía su intervención con obras de estabilidad. Además, recalcó que la superficie sobre la que se edificó el conjunto Rincón de la Palma no fue la ladera, sino su corona, en la que sí se podía construir según el POT.

c.- El deslizamiento fue producido por un evento de fuerza mayor, consistente en las lluvias excepcionalmente altas de noviembre y diciembre de 2003. La tragedia no tuvo relación con los desprendimientos ocurridos en días anteriores, pues éstos se produjeron en la base del talud y no en su corona. Las entidades demandadas obraron en forma diligente bajo los estándares técnicos.

d.- El tribunal fue inconsistente al condenar a Corpocaldas y, a la vez, absolver al Curador Primero Urbano de Manizales. Para condenar a la entidad afirmó que la zona era una ladera de protección ambiental que implicaba restricciones



constructivas, mientras que para absolver al curador indicó que no era claro que estuviera prohibida la construcción en el área.

9.2.- El Municipio de Manizales solicita revocar la sentencia y negar las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

a.- Se configuró la fuerza mayor como causal de exoneración de responsabilidad. El evento fue exterior al Municipio porque la constructora no reveló información importante sobre la magnitud del problema y usó maquinaria hidráulica sobre el suelo. No pudo preverse la dimensión del deslizamiento a partir de los agrietamientos en el terreno, que estaban siendo tratados por la constructora.

b.- El Municipio obró en forma diligente porque hizo seguimiento a las peticiones de la comunidad, visitó el sitio de los hechos, dispuso el perfilado de la parte baja del talud y la poda de árboles, y ordenó la evacuación de algunas viviendas que podrían ser afectadas por un eventual deslizamiento.

c.- La expedición de licencias de construcción corresponde a las curadurías urbanas, no al Municipio. Al otorgarlas se deben verificar los estudios geotécnicos y el cumplimiento de las normas aplicables.

d.- El Municipio obró de buena fe, porque ya se había otorgado una licencia de construcción para el conjunto Rincón de la Palma. Los informes rendidos por la constructora daban tranquilidad sobre las obras de estabilización de la ladera.

9.3.- La Constructora La Palma solicita revocar el fallo apelado y negar las pretensiones en su contra. Formula los siguientes reparos:

a.- El tribunal no podía pronunciarse sobre la responsabilidad de la constructora sin estudiar su relación con los denunciados del pleito. Solo procedía estudiar su responsabilidad en caso de que las entidades denunciadas fueran condenadas.

b.- Las pruebas aportadas al proceso demuestran que luego de los signos de inestabilidad del talud todas las partes intervinieron en forma inmediata. Sin embargo, el deslizamiento tomó un curso imprevisto al chocar con una peña cuya existencia se desconocía. El conjunto Rincón de la Palma fue construido sobre terrenos aptos para la construcción y aligeró el peso del talud.

c.- La sentencia apelada desconoció que, según los estudios técnicos, la falla fue producida por varios factores naturales. El tribunal no contrastó adecuadamente las declaraciones de los testigos con los estudios aportados.

9.4.- Los demandantes del proceso 2005-01117 solicitan: **(i)** aumentar la participación porcentual del Municipio de Manizales y de Corpocaldas en la



condena y **(ii)** reconocer la indemnización por perjuicios morales a favor de algunos demandantes.

9.4.1.- Para fundamentar los dos motivos concretos de la apelación, sostienen que se probó la omisión en el cumplimiento de las funciones de Corpocaldas y el Municipio, porque fueron advertidas de las señales de inestabilidad y no tomaron medidas adecuadas para evitar el daño. Advierten que la Constructora La Palma no habría podido ejecutar las obras sin la autorización del Municipio, de Corpocaldas y de la curaduría. Y, por último, señalan que la sentencia no valoró las pruebas de la afectación moral de los demandantes.

9.5.- Los demandantes de los procesos 2004-00964 y 2005-02242 solicitan declarar la responsabilidad solidaria de la Constructora La Palma, Corpocaldas y el Municipio de Manizales. Sostienen que se demostró que el incumplimiento de las funciones de las entidades públicas demandadas fue total, no parcial. Las demandadas no ejercieron control y vigilancia sobre la construcción y no mejoraron la estabilidad del talud. Es improcedente aplicar el artículo 2350 del CC, pues no se trata de la ruina de un edificio sino de un deslizamiento producido porque las entidades estatales de control ambiental y urbanístico no cumplieron con sus deberes.

## II. CONSIDERACIONES

### F.- Asuntos procesales

10.- La Sala se pronunciará de fondo porque están reunidos los presupuestos procesales para fallar y las demandas fueron presentadas dentro del término de dos años previsto en el artículo 136 del CCA. El deslizamiento se produjo el 4 de diciembre de 2003 y las demandas se radicaron el 11 de agosto de 2004, el 10 de mayo de 2005 y el 29 de agosto de 2005<sup>3</sup>.

### G.- Exposición del litigio, decisiones a adoptar y plan de exposición

11.- No se discute que el 4 de diciembre de 2003 se produjo un deslizamiento de tierra en la ladera sur del barrio La Sultana, en Manizales. El objeto del litigio se circunscribe a determinar si es posible imputar ese hecho, y los perjuicios derivados de él, directamente al Municipio de Manizales y a Corpocaldas y, como llamada en garantía, a la Constructora La Palma S.A. En ese sentido, no se estudiará la decisión de negar las pretensiones respecto de Aguas de Manizales y el Curador Primero Urbano de Manizales porque no fue apelada.

12.- En esta providencia, la Sala:

<sup>3</sup> Fl. 1 c. 1.4, fl. 1195 vuelto c. 1.1 y fl. 1 c. 1.6.



12.1.- Revocará la decisión de condenar a la Constructora La Palma S.A., porque no era procedente estudiar su responsabilidad como la de una demandada directa; solo se debía analizar su responsabilidad en caso que las entidades demandadas que la citaron al proceso fueran declaradas responsables.

12.2.- Revocará la decisión de condenar al Municipio de Manizales y a Corpocaldas. En su lugar, negará las pretensiones porque la parte demandante no demostró que el deslizamiento de tierra ocurrido el 4 de diciembre de 2003 les fuera imputable. En consecuencia, no se pronunciará sobre las denuncias del pleito y los llamamientos en garantía realizados por las entidades demandadas.

13.- En la primera parte, la Sala explicará por qué no es procedente estudiar directamente la responsabilidad de los llamados en garantía. En la segunda parte, señalará las razones por las cuales concluye que no está probada la causa del daño que se pretendió atribuir a las entidades demandadas.

#### **H.- Solo es procedente estudiar la responsabilidad de la Constructora La Palma si se declara responsables a los demandados directos**

14.- Las entidades demandadas <<denunciaron el pleito>> a la Constructora La Palma, quien no fue demandada por la parte actora. En la sentencia de primera instancia se estudió su responsabilidad en forma directa.

15.- Con independencia de la denominación que le dieron las entidades demandadas, se advierte que la figura mediante la cual se vinculó a la constructora fue la del llamamiento en garantía. De acuerdo con el artículo 57 del Código de Procedimiento Civil (CPC), puede llamar en garantía <<quien tenga derecho legal o contractual de exigir a un tercero la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia>>. En cambio, la denuncia del pleito se restringe al supuesto del saneamiento por evicción, previsto para el contrato de compraventa en el artículo 1899 del CC. En todo caso, el artículo 57 del CPC señala que al llamamiento en garantía le aplican las mismas disposiciones que a la denuncia del pleito, por lo que esta Corporación ha igualado ambas figuras<sup>4</sup>.

16.- Tanto en el llamamiento en garantía como en la denuncia del pleito es improcedente estudiar la responsabilidad del tercero en forma directa. El inciso final del artículo 56 del CPC dispone que <<en la sentencia se resolverá, cuando fuere pertinente, sobre la relación sustancial que existe entre denunciante y denunciado, y acerca de las indemnizaciones o restituciones a cargo de éste>>.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Auto del 11 de marzo de 2013. Expediente: 45783. M.P. Dr.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



El llamamiento en garantía no estructura una relación jurídico-procesal directa entre el demandante y el tercero, ni convierte a éste en un codemandado. Cuando el tercero es llamado en garantía al proceso por el demandado, su responsabilidad está sujeta a que: **(i)** prosperen las pretensiones dirigidas contra el llamante y **(ii)** el tercero tenga una obligación legal o contractual de reintegrar las indemnizaciones a cargo de quien lo citó. Así lo ha expresado esta Corporación:

<<Puede afirmarse así que, en principio, entre el actor y ese tercero no existe conflicto alguno. **En otras palabras, si la actora no lo cita como codemandado con la administración, el llamamiento no puede darle ese carácter frente a aquella, ni convertirlo en obligado suyo.**

**En el evento del llamamiento la relación principal sigue siendo la del demandante - demandado, ya que la del demandado - tercero es, si se quiere, de simple garantía y de interés primordial para la parte que hace la denuncia.**

(...) **Lo precedente permite afirmar que la suerte de la relación parte demandada - tercero está condicionada, en principio, al éxito de la relación principal. Es en este sentido que puede hablarse de que es accesoria. Así, si no prospera la principal no podrá existir pronunciamiento alguno en la resolutive sobre la segunda relación;** se aclara, sí, que aún en el evento de la prosperidad de la primera relación no será forzosa la prosperidad de la segunda, porque esta tiene unos alcances y efectos diferentes. Así podrá resultar condenada la entidad y absuelto el llamado cuando no se demuestre el dolo o la culpa grave cometida por este en el ejercicio de sus funciones<sup>5</sup>>> (resalta la Sala).

#### **I.- La parte demandante no demostró que el deslizamiento fuera imputable a las entidades demandadas**

17.- Los demandantes sostuvieron que el deslizamiento del 4 de diciembre de 2003 fue producido por las acciones y omisiones del Municipio de Manizales y Corpocaldas.

18.- La parte actora se concentró en probar las <<omisiones>> o <<fallas>> en las que habrían incurrido. La parte demandante aportó múltiples comunicaciones intercambiadas entre los vecinos de la zona y las entidades demandadas en las que los primeros advertían sobre aparentes problemas de estabilidad en la ladera. Sin embargo, no probó que las actuaciones y omisiones atribuidas a las entidades demandadas hubieran incidido causalmente en el daño cuya reparación se pretende. Durante el proceso se propusieron múltiples hipótesis sobre las causas del deslizamiento, pero no se demostró cuál o cuáles de ellas determinaron la ocurrencia del accidente. Así mismo, los indicios que pueden derivarse de los medios de prueba apuntan a distintas causas del deslizamiento,

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 6 de octubre de 1994. Expediente: 9803. M.P. Dr.: Carlos Betancur Jaramillo.



por lo que no son convergentes, y no permiten estructurar la responsabilidad de las entidades demandadas.

19.- En el expediente obran las siguientes pruebas relacionadas con la causalidad: **(i)** algunos <<estudios técnicos>>, que contienen las opiniones de expertos sobre las circunstancias que produjeron el deslizamiento de tierra<sup>6</sup>; **(ii)** un informe sobre los índices de lluvias que cayeron en Manizales en los meses anteriores al evento<sup>7</sup>; **(iii)** los documentos que detallan las obras de estabilización adelantadas por las entidades demandadas luego de la tragedia<sup>8</sup>; y **(iv)** los testimonios de ingenieros que visitaron el lugar de los hechos en días anteriores y posteriores al deslizamiento<sup>9</sup>.

20.- La Sala estima necesario hacer algunas precisiones sobre el alcance que la ley otorga a los anteriores medios de prueba, en especial, a los dictámenes periciales y los testigos técnicos. Estas precisiones son relevantes para su valoración de cara a la demostración de la causa del daño:

20.1.- Los <<estudios técnicos>> aportados por las partes son dictámenes periciales. Según el artículo 233 del CPC, <<la peritación es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos>>. Es decir, el dictamen pericial procede cuando se deban: **(i)** constatar hechos y **(ii)** para ello se requieran conocimientos especializados (científicos, técnicos o artísticos). Los estudios aportados al

<sup>6</sup> Estas pruebas son: **(i)** el estudio preliminar del ingeniero geólogo Carlos Alberto Ospina Parra en diciembre de 2003 (fl. 831-844 c. 1.1); **(ii)** el estudio técnico del 12 de diciembre de 2003, elaborado por John Jairo Chisco Leguizamón para el Grupo de Infraestructura Ambiental de Corpocaldas (fl. 373-374 c. 1.4); **(iii)** el estudio de Corpocaldas del 16 de diciembre de 2003 (fl. 378-392 c. 1.4); **(iv)** el estudio técnico preliminar del 28 de diciembre de 2003 del Grupo de Infraestructura Ambiental de Corpocaldas (fl. 852-864 c. 1.1); **(v)** el memorando interno del 16 de enero de 2004 denominado "Concepto técnico – deslizamiento barrio La Sultana (diciembre 4 de 2003)" por parte del coordinador del Grupo de Infraestructura Ambiental, al director general y la subdirectora de Corpocaldas (fl. 868-873 c. 1.1); **(vi)** el "Estudio geológico, geotécnico e hidráulico en el barrio La Sultana" de febrero de 2004, elaborado por el ingeniero Carlos Enrique Escobar Potes por encargo de Corpocaldas (fl. 1021-1115 c. 2B) y **(vii)** el "Estudio geológico-geotécnico-hidráulico de la ladera sur del barrio La Sultana – Informe Final", entregado a Corpocaldas en mayo de 2004 por Aquaterra Ingenieros Consultores (fl. 1116-1229 c. 2B). Además, se allegaron estudios previos al deslizamiento relacionados con las características de la zona: **(i)** el estudio elaborado por Hidrotec para Corpocaldas (en ese momento denominada <<Cramsa>>) en marzo de 1979 (fl. 400-401 c. 1.4) y **(ii)** el estudio "Macrozonificación Geotécnica del Barrio La Sultana Microzonificación Geotécnica de la Escuela de Carabineros Alejandro Gutiérrez", elaborado en 2003 por la geóloga Claudia Elizabeth Orozco Marulanda de la Universidad de Caldas (fl. 502-590 c. 1.4). Estos últimos no estudiaron los factores que luego se evaluarían como causas del deslizamiento, sino que se refirieron en general a las condiciones de la zona.

<sup>7</sup> "Precipitación y número de días con lluvia mensual y anual registrados en 2000 a 2005 y su comparación con sus valores históricos (1956-2004) en la estación Agronomía Manizales", elaborado el 8 de junio de 2006 por Cenicafé (fl. 63-66 c. 3).

<sup>8</sup> "Informes proceso de rehabilitación barrio La Sultana – deslizamiento diciembre 4 de 2003 'Dos años después'" del Municipio de Manizales (fl. 811-813 c. 2A); "Informe de acciones Corpocaldas – Deslizamiento barrio La Sultana diciembre 4 de 2003" enviado por Corpocaldas al Tribunal Administrativo de Caldas (fl. 240-251 c. 6).

<sup>9</sup> Testimonios de José Horacio Rivera Posada (fl. 1-10 c. 9), Carlos Alberto García Montes (CD 1 de 8, fl. 190 c. 6), Juan Carlos Castaño Araque (CD 5 de 8, fl. 252 c. 6), Sandra Inés López Ramírez (CD 7 de 8, fl. 253 c. 6) y Carlos Enrique Escobar Potes (CD 6 de 8, fl. 252 c. 6). También se practicaron otros testimonios relacionados con las redes manejadas por Aguas de Manizales, las comunicaciones de los vecinos con las entidades demandadas y los perjuicios sufridos por los actores.



proceso son dictámenes porque se valen de conocimientos expertos para ofrecer opiniones sobre hechos, como son: la causa del deslizamiento del 4 de diciembre de 2003, las condiciones de la ladera y la idoneidad de las medidas adoptadas para enfrentar la inestabilidad. El artículo 241 del CPC dispone que para la valoración de la prueba pericial *<<se tendrá en cuenta la firmeza, precisión y calidad de sus fundamentos, la competencia de los peritos y los demás elementos probatorios que obren en el proceso>>*.

20.2.- En este sentido, la Sala tendrá en cuenta las siguientes características de los estudios aportados al proceso: **(i)** todos fueron realizados por ingenieros civiles o geólogos; **(ii)** de esas pericias, solo las elaboradas por el ingeniero Carlos Enrique Escobar Potes y la firma Aquaterra Ingenieros Consultores dijeron ser estudios *<<finales>>*; y **(iii)** las demás advirtieron expresamente que eran *<<preliminares>>*, debido a que se requerían estudios posteriores que analizaran los hechos en forma detallada. Los dos estudios finales fueron encargados por Corpocaldas: el del ingeniero Escobar Potes era un estudio *<<local>>*, es decir, que debía evaluar el lugar de la ladera en que se produjo el deslizamiento; y el estudio de Aquaterra era un estudio *<<regional>>*, por lo que comprendía toda la zona circundante a la ladera. Se advierte que el dictamen elaborado por el ingeniero Escobar Potes fue el único que tenía como objetivo expreso realizar un análisis *causal* del deslizamiento<sup>10</sup>.

20.3.- Los *<<testigos técnicos>>*, como todos los testigos, declaran sobre los hechos que les constan (bien sea directamente o por oídas). Por esto, el inciso segundo del artículo 219 del CPC establece que el *<<juez podrá limitar la recepción de los testimonios cuando considere suficientemente **esclarecidos los hechos** materia de esa prueba>>*. El testigo técnico tiene conocimientos especializados que cualifican su percepción de esos hechos, pero se diferencia claramente del perito porque su declaración no busca demostrar una hipótesis, o dar una opinión, a partir de sus conocimientos técnicos o científicos. En este sentido, la doctrina señala que *<<estos testigos, por tratarse de personas especialmente calificadas, dados sus conocimientos técnicos, científicos o artísticos sobre la materia, podrán al declarar emitir conceptos **cuando sean necesarios para precisar o aclarar sus propias percepciones**>>*<sup>11</sup>.

20.4.- Respecto de la demostración de la causalidad, los testigos técnicos son idóneos para compartir su percepción sobre hechos que les constan, como las actividades que se estaban adelantando en la ladera antes del deslizamiento y

<sup>10</sup> El objetivo general de este dictamen es *<<el estudio geológico, geotécnico e hidráulico en el barrio La Sultana en la zona de influencia directa del deslizamiento de diciembre 4 de 2003>>*, y uno de sus objetivos específicos es *<<realizar un análisis de causalidad del deslizamiento ocurrido el 4 de diciembre de 2003 en el barrio La Sultana, con base en el estudio de antecedentes del sitio, en la identificación de los principales factores de inestabilidad, en las mediciones de campo y laboratorio, así como en una modelación numérica>>*.

<sup>11</sup> Betancur Jaramillo, Carlos. Derecho procesal administrativo. Medellín: Señal Editorial, 2013, p. 464.



las que se adoptaron después. Los conceptos u opiniones sobre las causas del alud, por el contrario, corresponden a la prueba pericial.

21.- A continuación, se analizan las pruebas relacionadas con las causas del deslizamiento que fueron propuestas por los demandantes y las demandadas en relación con el Municipio de Manizales y Corpocaldas.

**i) Factores naturales e inherentes a la ladera**

22.- Las entidades demandadas sostuvieron que el deslizamiento se produjo por factores externos a ellas, como las fuertes lluvias de los meses anteriores y las características de la ladera.

22.1.- Está demostrado que las lluvias del año 2003 superaron en un diecinueve por ciento (19%) el valor histórico registrado para Manizales, y en los meses de marzo, agosto y octubre lo excedieron en un sesenta y cinco por ciento (65%)<sup>12</sup>.

22.2.- Se identificó que las altas pendientes de la ladera, su longitud extensa y el contacto desfavorable entre tipos de suelo incidieron en la producción del daño<sup>13</sup>. Así mismo, el estudio del ingeniero Carlos Enrique Escobar Potes señaló que la cobertura vegetal natural de la ladera no estaba contribuyendo a su estabilidad, <<porque ha favorecido las condiciones de humedad del suelo de forma sostenida, incrementando el proceso de deterioro del suelo>><sup>14</sup>.

23.- No hay discusión en los estudios técnicos acerca de que estos factores contribuyeron a producir el deslizamiento y que las fuertes lluvias fueron su <<detonante>>. La duda surge en relación con los factores *antrópicos* que pudieron incidir en el accidente<sup>15</sup>, respecto de los cuales la prueba técnica no es concluyente.

**ii) Factores asociados a las licencias de construcción en la corona del talud**

24.- La licencia de construcción del conjunto Rincón de la Palma fue otorgada por el Curador Primero Urbano de Manizales<sup>16</sup>, quien no fue demandado directamente. En todo caso, la parte actora sostuvo que la expedición de la licencia en una ladera de protección ambiental, que derivó en la tala de la

<sup>12</sup> Fl. 63-66 c. 3.

<sup>13</sup> Estudios del Grupo de Infraestructura Ambiental de Corpocaldas (fl. 852-864 c. 1.1), del ingeniero Carlos Enrique Escobar Potes (fl. 1021-1115 c. 2B) y de Aqaterra Ingenieros Consultores (fl. 1116-1229 c. 2B).

<sup>14</sup> Fl. 1078-1081 c. 2B.

<sup>15</sup> Según la RAE: <<producido o modificado por la actividad humana>>. El estudio del ingeniero Escobar Potes los define como aquellos <<debidos a la intervención del hombre>>.

<sup>16</sup> Fl. 1490-1496 c. 1.2.



vegetación en la corona del talud, significó un incumplimiento de las funciones ambientales a cargo del municipio y de Corpocaldas.

25.- Para la Sala no está demostrado que la causa del daño provenga del otorgamiento de las licencias de construcción, porque: **(i)** las licencias fueron concedidas para construir en la *corona del talud*, no sobre la ladera, que era el área definida como de protección ambiental<sup>17</sup>; **(ii)** ni la ladera ni la corona estaban calificadas como zonas de riesgo<sup>18</sup> y **(iii)** aunque la parte actora sostuvo que Corpocaldas había advertido que la cobertura boscosa del talud debía mantenerse <<*intacta*>>, en esa comunicación no se hizo referencia la corona<sup>19</sup>. No se acreditó que el daño hubiera sido causado por un incumplimiento en las normas urbanísticas en la corona de la ladera.

26.- En todo caso, la Sala advierte que la posibilidad de tramitar una licencia de construcción en esa zona proviene del POT y éste es un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, a cuya expedición no se imputó el daño.

### **iii) Factores asociados a la ejecución de las obras del conjunto Rincón de la Palma**

27.- Los demandantes atribuyeron a las entidades demandadas una falta de vigilancia sobre la ejecución de las obras del conjunto Rincón de la Palma. Afirmaron que la construcción sobrecargó la ladera, en especial un relleno construido al borde de la corona del talud para ubicar un salón comunal. Así mismo, señalaron que las obras adelantadas por la Constructora La Palma para conjurar las inestabilidades fueron inadecuadas. En relación con estas causas se tiene que:

27.1.- El estudio *preliminar* elaborado por el ingeniero Carlos Alberto Ospina Parra llamó la atención acerca de que: **(i)** la corona del deslizamiento estaba <<*exactamente alineada*>> con las obras del salón comunal; **(ii)** las grietas observadas en días anteriores eran un signo <<*importantísimo de alerta*>> y **(iii)** los drenes horizontales construidos para retirar agua no parecían haber funcionado<sup>20</sup>. Sin embargo, expresamente advirtió que sus conclusiones eran <<*preliminares*>> y se debía adelantar un estudio completo sobre la causalidad.

27.2.- En cambio, el estudio técnico elaborado por el ingeniero Carlos Enrique Escobar Potes descartó la incidencia causal de la construcción del conjunto en

<sup>17</sup> Acuerdo No. 573 del 24 de diciembre de 2003 (POT de Manizales), numeral 2.2.1.2 del componente urbano del documento técnico de soporte.

<sup>18</sup> POT de Manizales, numeral 2.2.3 del componente urbano del documento técnico de soporte. "Estudio geológico-geotécnico-hidráulico de la ladera sur del barrio La Sultana – Informe Final", entregado a Corpocaldas en mayo de 2004 por Aquaterra Ingenieros Consultores (fl. 1116-1229 c. 2B).

<sup>19</sup> Oficio del 19 de marzo de 1998 de la Oficina de Bosques y Suelos de Corpocaldas a Jorge Sánchez Ramírez (fl. 795-796 c. 1.1).

<sup>20</sup> Fl. 831-844 c. 1.1.



el deslizamiento. Señaló que las obras de urbanismo contribuyeron a impermeabilizar la corona de la ladera y a canalizar las aguas lluvias, y los movimientos de tierra aliviaron cargas y presiones en el talud. Además, afirmó que las obras adelantadas para manejar las aguas de escorrentía eran adecuadas<sup>21</sup>.

27.3.- La Sala advierte que el salón comunal del conjunto Rincón de la Palma se demolió luego del deslizamiento<sup>22</sup>. Esta circunstancia no demuestra que su construcción hubiera causado el accidente, debido a que la decisión de demolerlo se tomó <<con base en las condiciones actuales>> (posteriores al deslizamiento) y para dar paso a las obras de estabilidad que recomendó el estudio del ingeniero Escobar Potes<sup>23</sup>. La parte demandante no acreditó que, en las condiciones previas al deslizamiento, esa obra hubiera producido la inestabilidad del talud.

#### iv) Factores asociados a la preservación y mantenimiento de la ladera

28.- La parte actora señaló que el deslizamiento pudo haber sido causado porque las entidades demandadas no realizaron obras de estabilidad y rehabilitación en el talud. Los demandantes insistieron en que las entidades demandadas tenían conocimiento de tiempo atrás sobre los problemas de estabilidad en la zona.

29.- Sin embargo, desde el punto de vista de la causalidad, no demostraron qué tipo de obras habrían estabilizado el talud a partir de sus condiciones *previas* al deslizamiento, y que éstas correspondieran a las funciones del Municipio de Manizales y Corpocaldas. Se recuerda que en el proceso solamente están demostradas las obras realizadas luego del deslizamiento, a partir de las condiciones en que quedó la zona tras el accidente, lo que no permite establecer con certeza que esas u otras fueran las obras necesarias para estabilizar la ladera antes de que ocurriera el alud y evitar que éste se causara.

30.- Además, el área no estaba calificada como zona de riesgo, y su denominación como ladera de protección ambiental *permitía*, mas no *exigía*, la realización de obras de estabilidad y rehabilitación<sup>24</sup>. Se advierte que, aun si se demostrara que la intervención para proteger la estabilidad de las laderas estaba

<sup>21</sup> Fl. 1021-1115 c. 2B.

<sup>22</sup> Acta de la inspección judicial del 10 de febrero de 2009 (fl. 254-262 c. 6).

<sup>23</sup> Oficio del 5 de abril de 2004 enviado por el director general de Corpocaldas a la Fiscalía (fl. 281 c. 2B); "Informe de acciones Corpocaldas – Deslizamiento barrio La Sultana diciembre 4 de 2003" enviado por Corpocaldas al Tribunal Administrativo de Caldas (fl. 240-251 c. 6).

<sup>24</sup> El artículo 17 del POT señalaba que en las laderas de protección ambiental <<**no se permite ningún tipo de intervención antrópica, ni urbanística, ni constructiva, siendo admisibles, solamente, las intervenciones tendientes a la conservación, recuperación y reforestación del medio ecosistémico y que procuren garantizar su estabilidad y su preservación como recurso biótico, paisajístico y/o cultural**>>. En cambio, el artículo 18 calificaba a las áreas con tratamientos geotécnicos como aquellas que <<*han sido afectadas por procesos erosivos de origen antrópico o natural (derrumbes, deslizamientos, movimientos masales, etc) y en las que ha sido necesaria la realización de obras de estabilización y/o manejo de taludes*>>. Si bien algunas zonas cercanas a la ladera sur del barrio La Sultana estaban clasificadas como áreas con tratamientos geotécnicos, la ladera como tal no tenía esta denominación (numeral 2.2.1.3, documento técnico de soporte).



comprendida dentro de las funciones de las entidades demandadas, no se probaron las intervenciones requeridas *en esa zona*, su entidad, características e idoneidad para evitar el accidente.

**v) Uso de métodos hidráulicos para instalar drenes horizontales de penetración**

31.- Las entidades demandadas señalaron que la constructora usó maquinaria hidráulica para instalar drenes, lo que pudo sobresaturar el suelo luego de las lluvias antecedentes. Para el tribunal, el uso de esos métodos implicó un incumplimiento de las funciones de seguimiento de la construcción que debía realizar el Municipio de Manizales. Al respecto se tiene que:

31.1.- La ingeniera Sandra Inés López Ramírez declaró que observó el uso de este método días antes del deslizamiento, y así lo confirmó el ingeniero Juan Carlos Castaño Araque<sup>25</sup>. La Sala precisa que, como testigos técnicos, sus declaraciones son idóneas para dar fe de los hechos que les constan –que se realizaron las perforaciones hidráulicas–, pero sus conceptos sobre la conveniencia e idoneidad de estos mecanismos (en los que no coinciden) exceden el alcance de esta prueba. La prueba no fue solicitada para ello ni pudo ser controvertida por las partes en esos términos.

31.2.- El estudio técnico del ingeniero Carlos Enrique Escobar Potes señaló que la inyección de agua al suelo para instalar drenajes <<pudo>> contribuir a sobresaturar la ladera, pero no detalló qué grado de incidencia tuvo en el alud<sup>26</sup>.

31.3.- En todo caso, no se aportaron medios probatorios para considerar que ese factor sería imputable a las entidades demandadas y no a la constructora, quien adelantó las perforaciones. No está probado que el uso del método hidráulico implicara el desconocimiento de una norma relativa a la construcción y, por ende, la intervención del municipio. Tampoco existe una prueba técnica que demuestre que el Municipio de Manizales debía suspender la construcción tan pronto advirtió el uso del método hidráulico.

**vi) Siembra de cultivos ornamentales en la parte baja de la ladera**

32.- Las entidades demandadas sostuvieron que los habitantes del barrio talaron algunos árboles en el pie de la ladera para sembrar jardines, lo que pudo debilitar la estabilidad del talud. En el estudio elaborado por el ingeniero Carlos Enrique Escobar Potes se indicó que, en general, este factor antrópico podía incidir en procesos de inestabilidad; pero, en el caso concreto, la falla que dio inicio al

<sup>25</sup> CDs 5 de 8 (fl. 252 c. 6) y 7 de 8 (fl. 253 c. 6).

<sup>26</sup> Fl. 1021-1115 c. 2B.



deslizamiento tuvo lugar en la *parte alta* de la ladera y los jardines estaban sembrados en la *parte baja*<sup>27</sup>. Por lo tanto, no es claro que estos cultivos hayan tenido una incidencia causal en el deslizamiento.

### vii) Trayectoria imprevisible del deslizamiento

33.- Las entidades demandadas adujeron que, una vez se produjo el movimiento de tierra, éste tomó un curso imprevisible porque chocó con una peña cuya existencia se desconocía. La OMPAD había evacuado las viviendas que, de acuerdo con las grietas advertidas en los días anteriores, podían estar ubicadas en la trayectoria de un eventual deslizamiento. El estudio preliminar de Carlos Alberto Ospina Parra señaló que el choque desvió el curso del alud<sup>28</sup>, pero las pruebas no se refirieron a su carácter previsible o imprevisible. Tampoco se acreditó que las grietas previas al 4 de diciembre de 2003 indicaran que debían evacuarse otras viviendas.

34.- En conclusión, ante las múltiples hipótesis propuestas en el transcurso del proceso, a la parte actora le correspondía demostrar la causa del daño. No obstante, limitó su actividad probatoria a allegar los estudios técnicos que han sido relacionados y dejó de aportar una prueba pericial que estudiara, en conjunto, los factores propuestos y permitiera atribuir el daño a las entidades demandadas. En ese sentido, la presentación de varios derechos de petición al municipio o a Corpocaldas: **(i)** no demuestra que la causa del daño resida en las entidades demandadas y **(ii)** no permite atribuirles responsabilidad sin una prueba sobre la causalidad.

35.- La Sala advierte que los demandantes en los procesos 2004-00964 y 2005-02242 solicitaron la práctica de una inspección judicial acompañada de un perito geólogo para determinar, entre otros asuntos, las causas del deslizamiento<sup>29</sup>. Estas pruebas se decretaron en el primer proceso acumulado, lo que llevó a que se negaran en el segundo<sup>30</sup>. Sin embargo, los demandantes del proceso 2004-00964 desistieron de la práctica del dictamen pericial. Las partes no recurrieron el auto que aceptó el desistimiento ni la providencia que corrió traslado para alegar de conclusión<sup>31</sup>. Ante estas conductas, es evidente que la parte actora tomó la decisión de que no se practicara el dictamen y, por lo tanto, limitó la prueba técnica a la que ya obraba en el proceso.

## J.- Costas

<sup>27</sup> La ubicación de los cultivos en la ladera es un *hecho* que fue observado por los testigos Carlos Aberto García Montes, Carlos Enrique Escobar Potes, Sandra Inés Escobar López y Juan Carlos Castaño Araque. El sitio de la falla fue analizado por el ingeniero Escobar Potes en su dictamen pericial (fl. 1102 c. 2B).

<sup>28</sup> Fl. 831-844 c. 1.1.

<sup>29</sup> Los demandantes del proceso 2005-01117 también pidieron una inspección judicial y prueba pericial, pero relacionadas con la cuantía de los perjuicios por el deterioro y pérdida de sus bienes.

<sup>30</sup> Fl. 673-678 c. 1.5 y 1678-1697 c. 1.3.

<sup>31</sup> Fl. 1815, 1825 y 1851 c. 1.3.



36.- En vista de que no se observa en este caso temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE

**PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia proferida el 29 de junio de 2012 por el Tribunal Administrativo de Caldas.

**SEGUNDO: NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

**TERCERO: SIN CONDENA** en costas.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente a su tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Con firma electrónica*  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
**Presidente**  
*Con salvamento de voto*

*Con firma electrónica*  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
**Magistrado**

*Con firma electrónica*  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado**