



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

Consejero Ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
Radicación núm.: 17001-23-33-000-2023-00270-01
Demandante: PERSONERÍA MUNICIPAL DE MANIZALES
Demandados: MUNICIPIO DE MANIZALES Y OTROS
Vinculados: FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. Y OTRO
Coadyuvantes: ARNOLDO SUÁREZ AGUDELO Y OTROS

Sentencia de segunda instancia

La Sala decide los recursos de apelación presentados por la demandante, el Concejo de Manizales y por los coadyuvantes Jorge James Sánchez y José Jairo Arias, contra la sentencia de 13 de febrero de 2025, proferida por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas¹.

I. ANTECEDENTES

I.1. La demanda

1. La Personería Municipal de Manizales, en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, presentó demanda contra el municipio de Manizales, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) y la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales S.A.S. (ERUM S.A.S.), con el propósito de obtener la salvaguarda de los derechos colectivos establecidos en los literales a), g), h), l) y m) del artículo 4.^{o2} de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998³.

2. La demandante formuló las siguientes pretensiones:

¹ De conformidad con la constancia secretarial de 9 de septiembre de 2025, el proceso fue remitido a este Despacho en atención a la compensación de expedientes. Cfr. Índice 19 del expediente digital del Consejo de Estado.

² "[...] Artículo 4º.- Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: [...] a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

[...]

g) La seguridad y salubridad públicas;

[...]

h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;

[...]

l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;

[...]

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

³ "[...] Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. [...]."



"[...] **PRIMERO:** *Que se declare el estado de cosas inconstitucional y como consecuencia los accionados:*

- a) *Diseñen y pongan en marcha las políticas, planes y programas que garanticen de manera adecuada los derechos constitucionales y fundamentales, cuyo goce efectivo depende de la superación del estado de cosas inconstitucional;*
- b) *Que se ordene según las competencias la estructuración de un nuevo estudio técnico que conduzca a la realización de obras necesarias para hacer cesar la vulneración de los derechos invocados.*
- c) *Basado en el resultado del estudio técnico, se ordene que, de manera conjunta y armónica según las competencias de los demandados, se reformulen y refinancie el denominado "Macroproyecto San José", de tal forma que se adapte a las realidades sociales y que contemple todas las necesidades de la comunidad a impactar.*
- d) *Se apropien los recursos necesarios para garantizar la efectividad de tales derechos;*
- e) *Se modifiquen las prácticas, las fallas de organización y de procedimiento que resultan violatorias de la Constitución;*
- f) *Se reforme, desarrolle y actualice el marco jurídico cuyas falencias han contribuido al estado de cosas inconstitucional;*
- g) *Se realicen los trámites administrativos, presupuestales y de contratación que sean indispensables para superar la vulneración de los derechos.*

SEGUNDO: *Amparar la protección a los derechos e intereses constitucionales al (I) GOCE DE UN AMBIENTE SANO, (II) SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICA, (III) REALIZACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS Y DANDO PREVALENCIA A LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES, (IV) DERECHO A UN CRECIMIENTO URBANO Y AMBIENTAL SOSTENIBLE, (V) DERECHO COLECTIVO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE (VI) ACCESO A INTERNET COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL (VII) DERECHO A LA VIDA EN CONDICIONES DIGNAS, (VIII) DERECHO A LA EDUCACIÓN, (IX) DERECHO AL MINIMO VITAL Lo anterior a través de la adopción de medidas técnicas, administrativas y presupuestales que puedan dar solución efectiva a la problemática.*

[...]". (Negrilla y mayúscula sostenida del texto).

3. Indicó que las Comunas Cumanday y San José, ubicadas en el centro tradicional de Manizales, presentaban un avanzado deterioro físico y social. Por esta razón, la administración local diseñó un plan de recuperación, el cual en un principio no contó con recursos suficientes para llevarlo a cabo.
4. Refirió que el Gobierno Nacional, a través de la Ley 1151 de 24 de julio de 2007⁴, creó los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) como herramientas de gran escala para facilitar el acceso a vivienda, incentivar el empleo y mejorar el espacio público en los sectores con déficit habitacional.
5. Precisó que el 27 de julio de 2009, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial adoptó, mediante la Resolución 1453, el Macroproyecto

⁴ "[...] Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 [...]"



“Centro Occidente de Colombia San José”, declarado de utilidad pública e interés social bajo la financiación del Presupuesto General de la Nación y FONVIVIENDA.

6. Detalló que la infraestructura proyectada en 2009 incluía obras de gran impacto como el Par Vial de la Avenida Colón, centros de servicios, colegios técnicos y la generación de 3.500 unidades de vivienda (VIS y VIP). Sin embargo, a la fecha, la ejecución es incipiente y no se han realizado entregas satisfactorias o totales de los componentes principales.

7. Expuso que entre los años 2009 y 2021 se han expedido ocho resoluciones modificatorias que han alterado la estructuración financiera, el trazado vial, los usos del suelo y los plazos de ejecución. Incluso, en el año 2021 el municipio de Manizales pretendió reformular el macroproyecto omitiendo el deber legal de participación ciudadana, lo que derivó en una orden judicial (radicado 2021-277) que obligó a la administración a garantizar la intervención de la comunidad, previo a cualquier cambio normativo.

8. Mencionó que la evaluación de amenazas y riesgos fue modificada varias veces sin contar con estudios técnicos adecuados. Como resultado, zonas que al principio se consideraban de riesgo no mitigable se autorizaron para el desarrollo de proyectos de vivienda de alta densidad (edificios de más de 10 pisos), en contra de lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

9. Advirtió que existe una problemática de seguridad derivada de las demoliciones inconclusas, en donde se desarrollan actividades de microtráfico y se refugian las estructuras criminales, conforme lo señalado por la Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana 041-2020.

10. Explicó que el anuncio del proyecto en 2009 generó un *“congelamiento”* de los precios de los inmuebles y obligó a los propietarios a negociar en la actualidad con valores de hace 14 años. Esta problemática condujo a que las familias desplazadas no hayan adquirido viviendas en condiciones similares. Además, la falta de vigilancia en los predios adquiridos por la ERUM S.A.S. facilitó nuevas invasiones en zonas de alto riesgo y agravó los problemas de saneamiento básico.

11. Por último, mencionó que la gestión de escombros no es adecuada, existen fallas en las condiciones de salubridad y seguridad, la infraestructura vial está en mal estado, la oferta educativa ha disminuido, las empresas de servicios públicos domiciliarios se rehúsan a prestar sus servicios, y las entidades responsables no han coordinado acciones de manera conjunta ni complementaria.



I.2. Actuación procesal en primera instancia

12. La acción referida correspondió por reparto al Tribunal Administrativo de Caldas, autoridad judicial que, por auto de 24 de enero de 2024⁵, admitió la demanda.

13. Por auto de 8 de mayo de 2024⁶, se ordenó la vinculación de la Fiduciaria La Previsora S.A. y se admitieron las solicitudes de coadyuvancia⁷.

1. El 28 de agosto de 2024⁸, se declaró fallida la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, porque no se formuló propuesta de pacto de cumplimiento.

2. Por medio de auto de 2 de diciembre de 2024⁹, se decretaron las pruebas del proceso.

I.3. Contestaciones de la demanda

I.3.1. Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales S.A.S.¹⁰

3. La ERUM S.A.S. se opuso a la totalidad de las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de: i) “[...] *Falta de integración del litisconsorcio necesario – Fiduprevisora S.A. [...]*”; ii) “[...] *Falta de idoneidad del medio de control [...]*”; y iii) “[...] *Falta de configuración de los elementos necesarios para declarar un Estado de Cosas Inconstitucional [...]*”.

4. Sostuvo que la acción popular no es el medio idóneo para solicitar la declaratoria de un “*Estado de Cosas Inconstitucional*” y tampoco se cumplen los seis factores establecidos en la jurisprudencia para ello. La Corte Constitucional ha utilizado esta figura cuando se presenta: i) una vulneración masiva de derechos fundamentales; ii) una omisión prolongada de las autoridades; iii) prácticas inconstitucionales; iv) falta de medidas legislativas o presupuestales; v) existencia de un problema social que requiera intervención de múltiples entidades; y vi) congestión judicial por tutelas masivas.

5. Explicó que el proceso de adquisición de los predios fue legal, ya que la declaración de utilidad pública responde a la función social de la propiedad y al

⁵Cfr. Índice 8 del expediente digital de primera instancia, documento denominado: “71ED_C01Principal_072AUTOADMITEDEMANDA3FPDF(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8”.

⁶Cfr. Índice 33 del expediente digital de primera instancia.

⁷Arnoldo Suárez Agudelo, Guillermo Muñoz Pérez, Martha Aleida Henao Arroyave, Carlos Alberto Morales, Patricia Botero Gómez, Gilsan Darío Quintero, Germán Vallejo Obando, Álvaro Salazar Marín, William Valencia Arias, Jorge Omar Rodríguez Ospina, Luis Alberto Valencia Torres, Claudia Francia Posada Galvis, Luis Fernando Acebedo Restrepo, Humberto Salazar, José Jairo Arias González, Fernando Toro Sánchez, Moisés Gallego Restrepo, Ernesto Quintero Rincón, y Jorge James Sánchez.

⁸Cfr. Índices 92 y 138 del expediente digital de primera instancia.

⁹Cfr. Índice 141 del expediente digital de primera instancia.

¹⁰Cfr. Índice 8 del expediente digital de primera instancia, documento denominado: “81ED_C01Principal_082CONTESTACIONDEMANDAERUMPDF(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8”.



interés general. Además, se siguió un procedimiento administrativo que garantizó el respeto al debido proceso, por medio de la venta voluntaria o la expropiación.

6. Aclaró que los avalúos comerciales que determinaron el precio de los inmuebles no fueron realizados por la ERUM, sino por entidades competentes, y que estos tuvieron una vigencia menor a un año conforme a la norma. El valor del metro cuadrado presentó incrementos en los diferentes momentos de compra, contrario a lo afirmado por el actor popular.

7. Respecto a la presunta vulneración del derecho a la educación por la demolición de las instituciones educativas Jesús María Guingue e Instituto Educativo Sagrado Corazón de Jesús, la entidad sostuvo que, de acuerdo con la resolución que regula el proyecto, la ERUM no es la autoridad responsable de la infraestructura educativa.

8. Finalmente, señaló que el demandante no aportó elementos probatorios idóneos, pertinentes y conducentes que demuestren la vulneración de los derechos colectivos, pues se limitó a realizar afirmaciones abstractas que no logran desvirtuar la presunción de buena fe que ampara las actuaciones de la administración pública.

I.3.2. Municipio de Manizales¹¹

9. El ente territorial se opuso a la prosperidad de todas las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de: i) “[...] *Improcedencia de la acción* [...]”; ii) “[...] *Moralidad administrativa* [...]”; iii) “[...] *Inexistencia de los presupuestos legales para incoar la acción* [...]”; iv) “[...] *Carencia de prueba que constituya presunta vulneración de derechos colectivos* [...]”; v) “[...] *Carencia actual de objeto – falta de legitimación en la causa* [...]”; y vi) “[...] *Competencia exclusiva de un tercero para salvaguardar un presunto derecho colectivo vulnerado* [...]”.

10. Manifestó que el ente territorial no ha vulnerado ni puesto en peligro, por acción u omisión, los derechos colectivos mencionados en la demanda. Adicionalmente, los conceptos técnicos de las Secretarías de Desarrollo Social, Educación, Infraestructura, Interior y Planeación certifican el compromiso y la gestión efectiva de la administración municipal en la ejecución y desarrollo del Macroproyecto San José.

11. Argumentó que el actor popular no acreditó la relación de causalidad entre las acciones u omisiones del municipio y la presunta afectación colectiva, ni se demostró negligencia o desatención en el ejercicio de sus funciones.

12. Sostuvo que al municipio no le compete la administración de los inmuebles pertenecientes a la Fiduprevisora y tampoco está legitimado para responder por la

¹¹ Cfr. Índice 8 del expediente digital de primera instancia, documento denominado: “101ED_C01Principal_102CONTESTACIONDEMANDAMPIOMANIZALESPDF(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8”.



instalación o mantenimiento de las redes de gas e internet. La función municipal se limita a la actuación de autoridades de policía ante posibles invasiones de terceros, siempre que medie la querrela respectiva por parte del administrador.

I.3.3. Nación - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio¹²

13. La cartera ministerial se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y propuso la excepción de “[...] *Falta de legitimación material en la causa por pasiva* [...]”, por cuanto no le compete la ejecución del macroproyecto.

14. Precisó que la ejecución de los macroproyectos de interés social nacional está a cargo del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y/o de la entidad territorial, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 4260 de 2 de noviembre de 2007¹³.

15. Explicó que acompañó y evaluó la solicitud de reformulación del macroproyecto presentada por el municipio de Manizales. Dicha solicitud se encuentra actualmente en trámite administrativo, de manera que el municipio debe demostrar el cumplimiento de ciertos requisitos, especialmente el de participación ciudadana.

16. Sostuvo que no se encuentran satisfechos los elementos jurisprudenciales exigidos para declarar un estado de cosas inconstitucional. En la sentencia T-302 de 2017, la Corte Constitucional explicó que esta figura requiere de un análisis detallado por parte del juez de tutela para establecer escenarios de vulneración masiva de derechos fundamentales, los cuales no han sido demostrados ni pueden ser verificados en el presente proceso.

I.3.4. Fiduciaria La Previsora S.A.¹⁴

17. La sociedad presentó las excepciones de: i) “[...] *Inexistencia de la obligación* [...]”; ii) “[...] *Enriquecimiento sin causa* [...]”; iii) “[...] *Falta de causa jurídica* [...]”; iv) “[...] *Buena fe* [...]”; y v) “[...] *Ausencia total de responsabilidad por parte de Fiduciaria La Previsora como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo denominado Macroproyecto San José de Manizales PA Matriz* [...]”.

18. Precisó que actúa en calidad de vocera y administradora del patrimonio autónomo derivado del contrato de fiducia mercantil irrevocable de recaudo, administración, garantía y pagos, celebrado con la ERUM S.A.S. Según el contrato marco 3-1-14774, el órgano decisorio del patrimonio es la Junta del Fideicomiso. En consecuencia, la fiduciaria no asume ninguna responsabilidad por el desarrollo del macroproyecto; su labor se limita únicamente a administrar los bienes y realizar los pagos según las instrucciones recibidas.

¹² Cfr. Índice 8 del expediente digital de primera instancia, documento denominado: “90ED_C01Principal_091CONTESTACIONDEMANDAMINVIVIENDAPDF(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8”.

¹³ “[...] por el cual se reglamentan los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007 [...]”.

¹⁴ Cfr. Índice 40 del expediente digital de primera instancia.



19. Destacó que el patrimonio autónomo se constituye como un conjunto de bienes independiente de los activos del fideicomitente y de la fiduciaria. La propiedad de las obras y bienes entregados en fiducia está destinada exclusivamente al cumplimiento de los objetivos del macroproyecto, dando prioridad al interés general sobre el interés particular en el desarrollo de la infraestructura de San José.

1.3.5. Concejo de Manizales¹⁵

20. El concejo manifestó que se acoge a lo probado en el proceso y presentó la excepción de “[...] *Falta de legitimación en la causa por pasiva* [...]”.

21. En relación con la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, precisó que se allana a lo probado. No obstante, subrayó que la implementación de esta figura y sus medidas correspondientes se consideran pasos cruciales para garantizar el cumplimiento de la Constitución Política y la protección de los derechos humanos en el desarrollo del macroproyecto.

22. Argumentó que ha cumplido satisfactoriamente sus funciones constitucionales y legales. Esa entidad tiene prohibido coadministrar, ejecutar o desarrollar proyectos de obra, por lo que las deficiencias en la implementación del macroproyecto son situaciones que exceden sus facultades legales.

II. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

23. La Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas en la sentencia de 13 de febrero de 2025 resolvió:

“[...] PRIMERO: DECLARAR PROBADAS LAS EXCEPCIONES propuestas por la Empresa de Renovación Urbana denominadas “Idoneidad (sic) del medio de control”; y “Falta de configuración de los elementos necesarios para declarar un estado de cosas inconstitucional a partir de la sentencia T-025 de 2004”. Y la excepción planteada por el municipio de Manizales titulada “Carencia de prueba que constituya presunta vulneración de derechos colectivos”, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: NEGAR LAS PRETENSIONES de la demanda dentro del medio de control de PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS promovido por EL PERSONERO MUNICIPAL DE MANIZALES contra LA NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO; FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA; MUNICIPIO DE MANIZALES; Y LA EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA – ERUM., y como vinculados LA FIDUPREVISORA S.A Y EL CONCEJO MUNICIPAL DE MANIZALES, según lo expuesto en las consideraciones de este fallo.

TERCERO: SIN COSTAS en esta instancia, según lo indicado en la parte motiva.

¹⁵ Cfr. Índice 96 del expediente digital de primera instancia.



CUARTO: EXPÍDASE copia de la sentencia con destino a la Defensoría del Pueblo para los fines previstos en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

QUINTO: EJECUTORIADA esta providencia, **ARCHIVENSE** las diligencias, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático **SAMAI**. [...]". (Negrilla del texto).

24. El tribunal consideró que carecía de competencia para declarar en el caso concreto un estado de cosas inconstitucional (ECI), al tratarse de una atribución exclusiva de la Corte Constitucional, conforme al artículo 241 de la Constitución Política.

25. Argumentó que dicha figura opera ante vulneraciones masivas de derechos fundamentales, exige el cumplimiento de parámetros estrictos y supone la adopción de órdenes estructurales y macro políticas que desbordan el ámbito funcional de los jueces ordinarios o populares.

26. Señaló que la demanda era abstracta y agrupaba varias problemáticas del Macroproyecto San José dentro de una única figura jurídica compleja. En ese contexto explicó que el juez popular puede impartir órdenes de hacer o no hacer para la protección de derechos colectivos, pero no está facultado para reemplazar la función de revisión sistémica de conductas vulneradoras de los derechos fundamentales reservada al tribunal de cierre constitucional.

27. Aclaró que la acción popular, si bien es autónoma y principal, está concebida para la protección de derechos e intereses colectivos y no para la defensa de derechos individuales o prestacionales. En ese orden, estimó que no se acreditó una relación de causalidad entre las omisiones administrativas alegadas y una afectación multidimensional que hiciera necesaria una reforma integral del marco jurídico del macroproyecto.

28. En todo caso, mencionó que en el expediente solo se acreditó la presentación de cuatro acciones de tutela desde el año 2010, relacionadas con la presente problemática; cifra insuficiente para demostrar un problema estructural que requiera la intervención coordinada de todas las ramas del poder público, como lo exige la figura del ECI.

29. Precisó que el juez popular, conforme al principio de congruencia, cuenta con facultades *ultra* y *extra petita*, lo que le autoriza para pronunciarse sobre vulneraciones a los derechos colectivos no invocadas expresamente en la demanda, siempre que guarden relación con los hechos y se respete el derecho de defensa.

30. Aun así, indicó que el impacto del macroproyecto no se presenta de manera uniforme en todos los habitantes de las comunas Cumanday y San José. Por ello, las órdenes genéricas propuestas por la parte actora resultaban desproporcionadas,



ante la ausencia de pruebas técnicas que cuantificaran y delimitaran de forma concreta el daño o la amenaza respecto de cada derecho colectivo invocado.

31. Sostuvo que ese proyecto ha enfrentado dificultades en sus etapas de planeación, estructuración y ejecución. Sin embargo, la parte demandante no cumplió con la carga de demostrar cómo dichas falencias se han traducido en una amenaza o vulneración actual y específica de los derechos colectivos alegados.

32. Precisó que la facultad probatoria prevista en el artículo 213 de la Ley 1437 no puede suplir la negligencia de las partes ni trasladar al juez la carga probatoria que corresponde al demandante. Adicionalmente, los videos no pudieron valorarse por falta de autenticidad y los informes de la Comisión de la Verdad constituyen opiniones cualificadas, más no suplen la necesidad de estudios técnicos, censos poblacionales o estadísticas oficiales que acrediten la afectación colectiva.

33. Enfatizó que el simple retraso de una obra pública no configura, por sí solo, una vulneración de derechos colectivos, si no se acredita una acción u omisión generadora de un perjuicio real y concreto, lo cual no ocurrió en el caso.

34. Contrastó las afirmaciones del actor con las pruebas allegadas por el municipio de Manizales, de las cuales se desprende que las zonas de riesgo se mantienen conforme al POT y que el cierre de las instituciones educativas respondió a la existencia de riesgos físicos inminentes, previa reubicación de la población escolar. Además, las controversias relacionadas con los avalúos tienen una naturaleza particular que excede el presente medio de control.

35. Finalmente, precisó que los coadyuvantes no podían ampliar el objeto del litigio fijado inicialmente por el personero municipal y que las problemáticas relacionadas con la seguridad, el manejo de escombros y la participación ciudadana se estudiaron en la acción popular con radicación núm. 17001-23-00-000-2010-00456-00 de 2010 y en la acción de cumplimiento de 2021.

III. LOS RECURSOS DE APELACIÓN

III.1. Actor popular¹⁶

36. La Personería de Manizales afirmó que las pruebas documentales y los videos aportados con la demanda demuestran la transgresión de los derechos colectivos invocados, debido a los problemas en la planificación, ejecución y desarrollo del Macroproyecto de Interés Social Nacional Centro Occidente de Colombia San José.

37. Sostuvo que el juez popular debe actuar como director del proceso y, si considera que las pruebas presentadas no son suficientes, debe ordenar de oficio las pruebas

¹⁶ Cfr. Índice 181 del expediente digital de primera instancia.



necesarias para esclarecer los hechos, tal como lo establece el artículo 30 de la Ley 472 de 1998.

38. Precisó que la jurisprudencia faculta al juez de la acción popular para proferir fallos *ultra* y *extra petita* por lo que el tribunal debió aplicar un papel dinámico para salvaguardar los derechos colectivos, en el sentido de ordenar soluciones que superen las pretensiones iniciales.

39. Señaló que: “[...] *el grado de dificultad de un litigio no puede ser un argumento válido para negar la protección de los derechos fundamentales y colectivos invocados [...]*”.

40. Argumentó que el tribunal debió determinar si era competente para conocer el caso respecto de la pretensión encaminada a declarar un estado de cosas inconstitucional. Al no serlo, debió rechazar la demanda y remitirla a la autoridad correspondiente, que según la sentencia de primera instancia es la Corte Constitucional. Por lo tanto, al emitir un fallo de fondo sin competencia, la sentencia carece de validez e incurre en una causal de nulidad.

41. Sostuvo que no entiende como: “[...] *el Tribunal manifiesta en la parte considerativa su incompetencia y trata el factor de competencia como un requisito propio para la procedencia del estado de cosas inconstitucional, tanto que, para sustraerse de fallar o emitir concepto de fondo sobre el particular, (dejando claro que no debió emitir pronunciamiento alguno), declaró probada la “excepción de falta de configuración de elementos necesarios para declarar un estado de cosas inconstitucional a partir de la sentencia T-025 de 2004”, entendiendo la competencia como un elemento propio de dicha figura jurídica y no como la atribución para administrar justicia [...]*”.

42. Manifestó que “[...] *si bien es cierto el Tribunal declaró erróneamente su falta de competencia vía excepción, declarando probada la excepción de falta de configuración de elementos necesarios para declarar el estado de cosas inconstitucional, no es en la sentencia el momento procesal oportuno para hacerlo, dado que el artículo 23 de la ley 472 de 1998 establece que allí solo se podrán resolverse las excepciones previas de falta de jurisdicción, cosa juzgada y no la de falta de competencia [...]*”.

43. Solicitó aplicar el precedente proferido por el Tribunal Administrativo del Quindío en el proceso con radicación núm. 63001-2333-000-2018-00069-00, en el cual se declaró el estado de cosas inconstitucional en el municipio de Armenia por la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y a la salubridad públicas.

44. Señaló que: “[...] *no es coherente que, al finalizar el litigio, el despacho desconozca las intervenciones de los coadyuvantes y desestime todos los*



documentos, pronunciamientos y solicitudes aportadas y más aun sin tener en cuenta que los terceros intervinientes dentro de una acción Constitucional de este tipo, hacen parte de la comunidad Manizaleña que se ha visto afectada y que conoce de primera mano el grado de quebrantamiento y vulneración de derechos que se han presentado como consecuencia del Macroproyecto San José [...]”.

45. Cuestionó que el tribunal no tomara en cuenta el documento llamado “*Alerta temprana No. 041-2022*”, emitido por la Defensoría del Pueblo y aceptado como prueba. En este informe se mencionan varias violaciones a los derechos, entre ellas: i) la situación de vulnerabilidad causada por invasión y uso inadecuado del territorio; ii) el desplazamiento de comunidades debido a proyectos de renovación urbana; iii) el desempleo; iv) la vulnerabilidad de niños, niñas, adolescentes y jóvenes; y v) la baja cobertura educativa.

46. Igualmente, manifestó que se desconocieron los argumentos esbozados por el Ministerio Público y el Concejo de Manizales; autoridades que solicitaron el amparo de los derechos constitucionales alegados.

III.2. Concejo de Manizales¹⁷

47. El concejo indicó que no ha vulnerado ningún derecho fundamental ni colectivo. No obstante, argumentó que quienes gestionan el macroproyecto de la comuna San José podrían estar afectando esos derechos y, por ello, resulta pertinente declarar un estado de cosas inconstitucional. Esto permitiría que se tomen medidas judiciales urgentes y efectivas para corregir esas violaciones.

48. Sostuvo que “[...] *el Estado no puede, bajo ninguna circunstancia, convertirse en el victimario de sus propios ciudadanos. En este caso, el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales por parte de las autoridades competentes, particularmente en relación con el Macroproyecto de la comuna San José, evidencia una vulneración a los derechos fundamentales de los residentes de esta zona [...]”.*

49. Explicó que, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, especialmente según los numerales 1, 2 y 7 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, ha enfocado sus esfuerzos en regular eficazmente la prestación de los servicios públicos y sociales del municipio, promover planes de desarrollo económico y social, y supervisar el uso adecuado del suelo y la construcción de viviendas.

50. Sostuvo que los concejos municipales, aunque no ejercen control político sobre entidades nacionales, aprueban los planes de desarrollo municipal, los cuales deben estar alineados con las políticas nacionales y pueden influir en la gestión de recursos para proyectos ejecutados en el municipio. Además, deben velar que la política de ordenamiento territorial cumpla con los lineamientos nacionales,

¹⁷ Cfr. Índice 178 del expediente digital de primera instancia.



especialmente en temas urbanos, rurales y ambientales. En este marco, ha realizado debates relevantes de control político respecto al Macroproyecto San José, los cuales obran en el acervo probatorio.

III.4. Jorge James Sánchez y José Jairo Arias¹⁸

51. Los coadyuvantes señalaron que el *a quo* admitió no tener competencia para decidir sobre este asunto. Por ello, consideraron que “[...] *no tiene motivo de existir parte resolutive en la sentencia y debió trasladar el expediente para el estudio por la instancia correspondiente [...]*”.

IV. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

52. Mediante auto de 5 de marzo de 2025¹⁹ el magistrado sustanciador del proceso en primera instancia concedió ante el Consejo de Estado los recursos de apelación presentados por la demandante, el Concejo municipal de Manizales y los coadyuvantes, Jorge James Sánchez y José Jairo Arias, contra la sentencia de primera instancia. Además, se negó la causal de nulidad planteada por el recurrente en relación con la falta de competencia funcional, al verificar que el Tribunal Administrativo de Caldas era competente para conocer de la presente acción popular.

53. A través de auto de 6 de junio de 2025²⁰, se admitieron los recursos de apelación, se notificó al Ministerio Público para que emitiera concepto, se prescindió del traslado para alegar de conclusión, se les advirtió a los sujetos procesales que podían pronunciarse en relación con los recursos de apelación y se resolvió la solicitud de nulidad²¹.

54. Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

V.1. Competencia

55. De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, en el artículo 150 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011²² y en el artículo 13 del Acuerdo

¹⁸ Cfr. Índice 180 del expediente digital de primera instancia.

¹⁹ Cfr. Índice 183 del expediente digital de primera instancia.

²⁰ Cfr. Índice 7 del expediente digital de segunda instancia.

²¹ “[...] *En consecuencia, en atención a que la parte actora acudió a esta jurisdicción a través de la acción popular, la cual fue presentada contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entre otras entidades del orden nacional, para obtener el amparo de diversos derechos colectivos, el factor funcional de la competencia se encuentra incólume, razón por la que no se configura la causal de nulidad alegada. La Sala Unitaria precisa que, de acuerdo con el concepto de competencia, los argumentos expuestos por la parte actora no desvirtúan la aptitud legal del Tribunal para conocer de la acción de la referencia. Por el contrario, lo que se evidencia es un cuestionamiento frente a los argumentos jurídicos empleados por el a quo para resolver el asunto particular, que no se relaciona en modo alguno con su competencia para tramitar la acción popular presentada [...]*”.

²² “[...] *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]*”.



080 de 12 de marzo de 2019²³, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias proferidas en primera instancia por los tribunales administrativos, en el marco de las acciones populares.

V.2. Planteamiento de los problemas jurídicos

56. La Personería Municipal de Manizales atribuyó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a Fonvivienda, al municipio de Manizales, a ERUM, a la Fiduprevisora S.A. y al Concejo Municipal de Manizales, la transgresión de los derechos colectivos establecidos en los literales a), g), h), l) y m) del artículo 4.º de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, como consecuencia de las deficiencias en la planeación, estructuración, ejecución y desarrollo del Macroproyecto de Interés Social Nacional Centro Occidente de Colombia San José.

57. En la sentencia de 13 de febrero de 2025, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas negó el amparo de los derechos colectivos invocados en la demanda. Explicó que el juez popular no puede declarar un estado de cosas inconstitucional ni se configuraron los supuestos jurisprudenciales exigidos para ello. Además, consideró que la demanda carecía de pruebas suficientes y presentaba un alto grado de abstracción al agrupar múltiples problemáticas bajo una sola figura jurídica, sin demostrar una relación de causalidad concreta ni la existencia de un daño real y específico a los derechos colectivos.

58. La Personería municipal de Manizales, el Concejo municipal de Manizales y los coadyuvantes Jorge James Sánchez y José Jairo Arias interpusieron recurso de apelación.

59. Los apelantes consideraron que la sentencia de primera instancia incurrió en un vicio de nulidad, porque el tribunal no estaba facultado para decidir de fondo la solicitud de declaratoria de un estado de cosas inconstitucional. Por lo tanto, el *a quo* debió rechazar la demanda y remitirla a la Corte Constitucional para su trámite. En todo caso, consideraron que esa declaratoria era necesaria para corregir la grave vulneración de los derechos humanos derivada del proyecto.

60. Aunado a ello, el actor popular sostuvo que la prueba documental y testimonial obrante en el expediente acreditaba la vulneración de los derechos colectivos invocados. En su criterio, el juez de la acción popular debía asumir un papel activo como director del proceso, decretar y practicar pruebas de oficio para esclarecer los hechos y hacer uso de sus facultades *ultra* y *extra petita* para adoptar las medidas necesarias de protección.

²³ “[...] Por medio del cual se expide el reglamento interno del Consejo de Estado [...]”.



V.3. Análisis del caso concreto

61. Para resolver los problemas jurídicos, la Sala estudiará: i) la solicitud de declaratoria de un estado de cosas inconstitucional; ii) la prueba sobre la presunta vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados en la demanda; iii) la responsabilidad de las entidades demandadas y (iv) las órdenes en el caso concreto.

V.3.1. La solicitud de declaratoria del estado de cosas inconstitucional

62. El tribunal sostuvo en la sentencia de 13 de febrero de 2025 que el juez de la acción popular no puede declarar un estado de cosas inconstitucional (ECI) al resolver este tipo de procesos, porque esa figura es propia de la jurisdicción constitucional en el control de las acciones de tutela. Dicha decisión supone constatar una vulneración masiva, generalizada y sistemática de derechos fundamentales que permite a la Corte Constitucional la expedición de órdenes estructurales, complejas y de carácter macro político.

63. Precisó que la acción popular está diseñada para la protección de los derechos e intereses colectivos y para impartir órdenes concretas y específicas, no para adelantar una revisión integral del orden institucional, ni sustituir el juicio constitucional que exige verificar estrictamente los criterios jurisprudenciales fijados para ello.

64. Adujo que, luego de estudiar el material probatorio, no se acreditó ninguna vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados, e incluso las problemáticas relacionadas con los avalúos de los bienes expropiados y la imposibilidad de realizar mejoras en las viviendas del sector, excedían el objeto del medio de control al estar relacionadas con derechos subjetivos²⁴.

65. En consecuencia, el *a quo* resolvió en el ordinal primero de la parte resolutive de esa sentencia:

“[...] PRIMERO: DECLARAR PROBADAS LAS EXCEPCIONES propuestas por la Empresa de Renovación Urbana denominadas “Idoneidad (sic) del medio de control”; y “Falta de configuración de los elementos necesarios para declarar un estado de cosas inconstitucional a partir de la sentencia T-025 de 2004”. Y la excepción planteada por el municipio de Manizales titulada “Carencia de prueba que constituya presunta vulneración de derechos colectivos”, conforme a lo expuesto en la parte motiva. [...]”. (Negrilla fuera del texto).

²⁴ El tribunal señaló que “[...] Incluso habría escenarios que podrían escapar a la órbita de este tipo de medio de control, como los referentes a los avalúos que se realizan con precios de 14 años atrás, así como la imposibilidad de realizar mejoras a las viviendas; primero, porque ocurre lo ya expuesto y es que no se logra concretar a qué casos específicos se refieren, cuantas viviendas son afectadas; si es que no se ha realizado el proceso de compra o expropiación conforme a la ley; y segundo, porque incluso esto podría convertirse en un tema particular al hacer referencia a cada propietario, quien acorde a las condiciones de su inmueble estará en una circunstancia diferente a la de los demás dueños, máxime cuando no se ha probado un hecho que los involucre a todos. [...]”.



66. La Personería de Manizales, el Concejo de Manizales y los coadyuvantes Jorge James Sánchez y José Jairo Arias no compartieron los fundamentos de esa decisión. Señalaron que la sentencia de primera instancia no es válida porque el tribunal, antes de emitir cualquier decisión, debió analizar si era o no competente para resolver la demanda de fondo y rechazarla para que la Corte Constitucional, al resolver el presente caso, sea quien declare el estado de cosas inconstitucionales.

67. Argumentaron que el *a quo* no tenía permitido declarar su falta de competencia mediante excepción, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley 472 de 1998, porque en los fallos de las acciones populares, solo es posible resolver las excepciones previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, pero no la excepción de falta de competencia.

68. En todo caso, la personería y el concejo solicitaron nuevamente que se declare un estado de cosas inconstitucional que permita tomar medidas judiciales urgentes y efectivas para corregir las vulneraciones y amenazas a los derechos colectivos derivadas del macroproyecto, siguiendo el precedente establecido por el Tribunal Administrativo del Quindío en el proceso con radicación núm. 63001-2333-000-2018-00069-00.

69. Para resolver, la Sala considera importante precisar que existe una distinción entre el concepto de “competencia” y las facultades especiales que tienen los jueces al dictar órdenes de amparo en las acciones populares y en las acciones de tutela, dada la naturaleza y el propósito particular de cada una de estas acciones constitucionales.

70. La “[...] competencia es la facultad o el poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinada función [...]”²⁵. Según la sentencia C-537 de 2016 de la Corte Constitucional, la competencia de los jueces es un presupuesto de validez de las actuaciones judiciales y una garantía esencial del debido proceso, en cuanto asegura que el juez natural con competencia previa y legalmente determinada conozca los asuntos a su cargo.

71. La competencia del juez de la acción popular se define a partir de cuatro criterios principales: i) objetivo, que se refiere a la naturaleza del caso; ii) subjetivo, relacionado con las características de las partes involucradas en el proceso; iii) territorial, que corresponde al lugar donde debe llevarse a cabo el litigio; y iv) funcional, que indica el nivel o instancia entre los diferentes funcionarios judiciales encargados de conocer el asunto.

72. El elemento objetivo parte de la premisa consistente en que la acción popular tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando

²⁵ Rodríguez Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano, Temis, Bogotá, 2013, pág. 322



estos resultan amenazados o vulnerados por la acción u omisión de los particulares y/o de las autoridades públicas.

73. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, el juez tiene la obligación de verificar si el derecho en debate es indivisible o colectivo, para determinar cuándo es procedente el medio de control ejercido²⁶. Cuando en ese análisis se advierte que el libelo de la acción popular materialmente pretende el amparo de un derecho fundamental del actor popular, conforme al principio *iura novit curia*, procede la adecuación del proceso como acción de tutela²⁷. Sin embargo, en el evento en que la titularidad de los derechos individuales recaiga en particulares que no demandaron, en la sentencia se debe declarar improcedente el medio de control ejercido²⁸.

74. El artículo 34 de la Ley 472 de 1998 señaló cuáles son los presupuestos básicos que contiene la sentencia y las responsabilidades que tiene la autoridad judicial al momento de garantizar la materialización de su decisión. En suma, “[...] *en la sentencia que ampara los derechos colectivos el juez está facultado para adoptar las medidas que, conforme a la situación fáctica probada, sean conducentes y pertinentes para obtener la protección de dichos derechos [...]*”²⁹.

75. La acción de tutela, por su parte, según el Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991³⁰, es el mecanismo judicial preferente, breve y sumario creado para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales cuando estos resultan vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares.

76. El numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política confiere a la Corte Constitucional la función de revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela. En desarrollo de esta competencia constitucional, los artículos 32 al 36 del Decreto 2591 de 1991 indicaron que todas las sentencias de tutela deben remitirse a la Corte Constitucional para su eventual revisión discrecional, con el fin de unificar la jurisprudencia, garantizar la supremacía de la Constitución y asegurar la protección efectiva de los derechos fundamentales.

77. El estado de cosas inconstitucional (ECI) es una forma de decisión que la Corte Constitucional adopta cuando se cumplen ciertos requisitos para enfrentar una

²⁶ Ver, entre otras, sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007 de Corte Constitucional (M. P. Rodrigo Escobar Gil) y sentencia de 10 de febrero de 2005 del Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P: María Elena Giraldo Gómez, radicación núm. 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP).

²⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 4 de diciembre de 2014, radicación número, 41001-23-33-000-2012-00051-01.

²⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 11 de diciembre de 2025, radicación número, 15001-23-33-000-2019.00110-01.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 28 de marzo de 2014, radicación núm. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).

³⁰ “[...] *Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política. [...]*”.



situación grave y masiva de vulneración de derechos fundamentales, originada en fallas reiteradas del Estado que no se solucionan con órdenes individuales³¹.

78. En la sentencia T-025 de 2004 la Corte sistematizó seis factores que han sido valorados en la jurisprudencia para determinar la existencia de un estado de cosas inconstitucional:

"[...] (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (v) La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial. [...]"³².

79. En este contexto normativo y jurisprudencial, el hecho consistente en que el juez de la acción popular declare que el medio de control es improcedente para resolver controversias individuales, e incluso para declarar un "estado de cosas inconstitucional", no significa que la sentencia sea contraria a derecho.

80. El juez de la acción popular desempeña un papel central en la resolución de las controversias que impactan a la colectividad, al ser quien conoce de aquellas problemáticas en las que se cuestiona la afectación de derechos e intereses colectivos. En consecuencia, cuando la demanda incoada como acción popular materialmente busca el amparo de derechos fundamentales de un grupo específico de personas, el mecanismo resulta improcedente. Por el contrario, cuando el objeto de la demanda está vinculado a la protección de derechos colectivos, el juez popular tiene la facultad de adoptar las medidas más idóneas para corregir la problemática detectada.

81. En la demanda de la acción popular de la referencia, se invocaron como vulnerados los derechos colectivos: i) al goce de un ambiente sano; ii) a la seguridad y salubridad públicas; iii) a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes; iv) al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; y v) a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

³¹ En la sentencia SU-090 de 2000 la Corte explicó que "[...] El estado de cosas inconstitucional se predica de aquellas situaciones en las que (1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales - y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales. [...]".

³² Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004. MP Manuel José Cepeda Espinosa.



82. Sin embargo, la personería también solicitó el amparo del “[...] (VII) DERECHO A LA VIDA EN CONDICIONES DIGNAS, (VIII) DERECHO A LA EDUCACIÓN, (IX) DERECHO AL MINIMO VITAL [...]”.

83. En este contexto, como el tribunal de primera instancia no era competente para efectuar un estudio de fondo de los derechos fundamentales de personas indeterminadas que no eran parte del proceso, y tampoco podía adoptar una decisión que pertenezca a otra jurisdicción ni pronunciarse sobre la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional (ECI), únicamente estudió la acción popular respecto de los derechos colectivos invocados en la demanda.

84. Por lo tanto, cuando la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas declaró probadas las excepciones de mérito propuestas por las entidades demandadas denominadas “[...] Falta de idoneidad del medio de control [...]” y “[...] Falta de configuración de los elementos necesarios para declarar un estado de cosas inconstitucional a partir de la sentencia T-025 de 2004 [...]”, no quebrantó el artículo 23³³ de la Ley 472 como lo afirma la parte actora.

85. Por lo tanto, los argumentos de oposición aquí estudiados no prosperan.

V.3.2. La presunta vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados en la demanda

86. La Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas negó las pretensiones de la demanda, al considerar que la parte demandante no acreditó ninguna vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados y que la problemática relacionada con los avalúos de los bienes expropiados y la imposibilidad de realizar mejoras en las viviendas del sector excedía el objeto del medio de control ejercido.

87. Adicionalmente, explicó que el macroproyecto cuestionado fue objeto de dos pronunciamientos judiciales previos. En primer lugar, ese tribunal en la sentencia de 13 de noviembre de 2014, amparó los derechos colectivos vulnerados por la ejecución del Macroproyecto de Renovación Urbana “Centro Occidente de Colombia San José” e impartió órdenes encaminadas a garantizar la seguridad, la recolección inmediata de escombros, los cerramientos adecuados y el control de actas de vecindad. Esa decisión fue confirmada parcialmente por la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia de 15 de junio de 2018³⁴.

88. En segundo lugar, el Juzgado Sexto Civil del Circuito, mediante sentencia de 9 de agosto de 2023, ordenó el cumplimiento del artículo 4 de la Ley 388 de 1997

³³ “[...] **ARTÍCULO 23.-** Excepciones. En la contestación de la demanda sólo podrá proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia [...]”.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, radicación núm. 17002-23-33-000-2010-00456-01 y 17001-23-33-000-2010-00089-00 (acumulado).



para permitir la participación de la comunidad en la reformulación del macroproyecto.

89. En contraposición, la Personería de Manizales sostiene que en el plenario se acreditó la transgresión de los derechos colectivos establecidos en los literales a), g), h), l) y m) del artículo 4.º de la Ley 472, debido a los problemas que han surgido en la planificación, ejecución y desarrollo del Macroproyecto de Interés Social Nacional Centro Occidente de Colombia San José.

90. Para resolver se estudiará si: i) se configuró el fenómeno de cosa juzgada; y ii) lo acreditado en el plenario sobre la presunta vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados en la demanda.

A. Análisis de oficio de la configuración de la cosa juzgada

91. La cosa juzgada es una institución de naturaleza procesal, en virtud de la cual los asuntos decididos por los jueces no pueden controvertirse nuevamente, una vez sus sentencias quedan ejecutoriadas, salvo expresa excepción legal. En virtud de las características de imperatividad, coercibilidad e inmutabilidad de las sentencias, la cosa juzgada constituye una excepción previa que, en caso de encontrarse acreditada, debe ser decretada de oficio, teniendo por efecto la terminación del proceso.

92. Los requisitos previstos para la configuración de este fenómeno, conforme al artículo 303 de la Ley 1564 de 2012³⁵ y a la jurisprudencia de esta Sección³⁶, refieren a la identidad de parte demandada, objeto y *causa petendi*.

93. Esto significa que a la Sala le corresponde verificar si la sentencia de 13 de noviembre de 2014, confirmada parcialmente por esta Sección mediante sentencia de 15 de junio de 2018, en la acción popular con radicación núm. 17002-23-33-000-2010-00456-01 (acumulado 17001-23-33-000-2010-00089-00), comparte las mismas partes demandadas, derechos colectivos, y hechos a los que motivaron la presente acción popular, conforme al siguiente cuadro comparativo:

Acción popular radicación núm. 17002-23-33-000-2010-00456-01 (17001-23-33-000-2010-00089-00 acumulado)	Acción popular radicación núm. 17001-23-33-000-2023-00270-01
Parte demandada	
Demandados: 1. Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 2. Municipio de Manizales 3. Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales S.A.S. Vinculados:	Demandados: 1. Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 2. Municipio de Manizales 3. Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales S.A.S. 4. Fondo Nacional de Vivienda

³⁵ Aplicable por la remisión contenida en el artículo 306 del CPACA y en el artículo 44 de la Ley 472.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, sentencia de 18 de abril de 2007, radicación núm. 54001-23-31-000-2005-00118-01(AP).



Radicación núm. 17001-23-33-000-2023-00270-01
Demandante: Personería municipal de Manizales

4. Empresa Metropolitana de Aseo S.A. E.S.P. 5. Policía Nacional	
Hechos relevantes	
Esta Sección en la sentencia de 15 de junio de 2018 resumió los hechos de ambas demandas, así: <i>“[...] II.1.1. Señalan los accionantes que, en el marco del artículo 79 del Plan Nacional de Desarrollo, desarrollado por la Ley 1151 de 24 de julio de 2007, fue adoptado el Macroproyecto “Centro Occidente de Colombia San José”, proyecto de renovación urbana que se adelanta en el sector Comuna de San José del Municipio de Manizales, mediante las Resoluciones No. 1453 de 27 de julio de 2009 y No. 1527 de 6 de agosto de 2010 expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.</i> <i>II.1.2. Afirman que el proyecto se inició con la compra de predios y la posterior demolición de las casas ubicadas en ellos, actividad que generó una sensación de inseguridad en las personas que aún residen en el barrio, pues, una vez se produjo la demolición de las casas, infortunadamente la recolección de escombros no se llevó a cabo de manera inmediata, situación que promovió el ingreso de ladrones, maleantes y saqueadores, produciendo daños y robos en las viviendas donde aún habitan personas. Agregan que aumentó la inseguridad en la zona ante la falta de presencia de la Policía Nacional.</i> <i>II.1.3. Manifiestan que sumado al aumento de la delincuencia, la descomposición de los escombros genera malos olores y promueve la propagación de plagas. En relación con la prestación de servicios públicos, informan que las empresas de servicios públicos han suprimido el servicio de acueducto y energía eléctrica, afectando los derechos colectivos de las personas que aún residen en la zona y cuyas casas no han sido priorizadas para su compra a cuenta del Macroproyecto de renovación urbana adelantado en la Comuna San José. [...]”.</i>	La personería sostuvo en la presente demanda que el Macroproyecto San José presenta problemas en materia de planeación, estructuración, ejecución y desarrollo, por las siguientes razones: 1. Los habitantes enfrentan restricciones estructurales para acceder a los servicios públicos domiciliarios y al servicio de internet, debido a que las empresas prestadoras explican que la ejecución del macroproyecto justifica la falta de cobertura. Esto propició el desarrollo de construcciones informales sin manejo adecuado de los servicios de saneamiento básico. 2. “[...] Las demoliciones de las viviendas se realicen de manera no estructurada; demoliendo así, por ejemplo, la mayoría de las viviendas de una sola manzana y dejando en pie únicamente una de ellas. Los espacios vacíos de estas demoliciones no cuentan con cerramientos o vigilancia por parte de la Empresa de Renovación Urbana y en ocasiones, tampoco son recolectados los escombros que deja la misma; por lo que se propician focos de inseguridad e insalubridad, proliferación de vectores y contaminación por mala disposición de residuos sólidos; afectando de esta forma a quienes habitan las viviendas que continúan en pie [...]”. 3. El abandono institucional ha generado inseguridad, presencia de habitantes de calle, proliferación de vectores, y conflictos de convivencia. El deterioro urbano derivado del macroproyecto aumentó la vulnerabilidad frente al crimen organizado. 4. La falta de vigilancia efectiva sobre predios adquiridos o bajo control estatal ha facilitado nuevas invasiones y la expansión de asentamientos en condiciones de alto riesgo. 5. No existe una gestión estructurada, técnica ni financieramente sólida del macroproyecto, ni coordinación armónica entre las entidades responsables. Tras más de 14 años, no se acreditan acciones administrativas concretas del municipio ni un apoyo efectivo de la Nación para resolver las problemáticas identificadas.



Radicación núm. 17001-23-33-000-2023-00270-01
Demandante: Personería municipal de Manizales

	6. No se garantizó la participación ciudadana al momento de proponer al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la reformulación del Macroproyecto San José, conforme lo determinado en el artículo 4 de la Ley 388 de 1997. 7. El espacio público y la malla vial han sufrido un deterioro progresivo. Las obras viales no han sido finalizadas y la malla vial existente no cuenta con mantenimiento, lo que impacta de manera desproporcionada a personas con movilidad reducida. 8. El derecho a la educación se ha visto afectado por la desaparición de las instituciones educativas. 9. La resolución que anunció el macroproyecto “congeló” los precios de los predios desde 2009. Esto generó negociaciones inequitativas, ventas no voluntarias, pérdida del arraigo y desplazamientos masivos. Además, los recursos obtenidos resultaron insuficientes para garantizar reubicaciones en condiciones equivalentes. 10. La prohibición de realizar mejoras locativas, sumada a demoliciones inconclusas y a la falta de planificación, ha provocado el deterioro progresivo de viviendas, amenazas de ruina, debilitamiento estructural y pérdida del valor comercial de los inmuebles.
Pretensiones	
En la acción popular No. 17002-23-33-000-2010-00456-01 se solicitó: <i>“[...] PRIMERO: Que se declare (sic) vulnerados y en estado de riesgo los derechos colectivos y del medio ambiente de los habitantes de la comuna San José a – EL GOCE DE UN AMBIENTE SANO – LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS – LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE – EL ACCESO A LA INFRAESTRUCUTRA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA; - EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA; Y LA REALIZACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES Y EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS DE MANERA ORDENADA, Y DANDO PREVALENCIA AL BENEFICIO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES</i>	<i>“[...] PRIMERO: Que se declare el estado de cosas inconstitucional y como consecuencia los accionados:</i> <i>Diseñen y pongan en marcha las políticas, planes y programas que garanticen de manera adecuada los derechos constitucionales y fundamentales, cuyo goce efectivo depende de la superación del estado de cosas inconstitucional;</i> <i>Que se ordene según las competencias la estructuración de un nuevo estudio técnico que conduzca a la realización de obras necesarias para hacer cesar la vulneración de los derechos invocados.</i> <i>Basado en el resultado del estudio técnico, se ordene que, de manera conjunta y armónica según las competencias de los demandados, se reformulen y refinancie el denominado “Macroproyecto San José”, de tal forma que se adapte a las realidades sociales y que contemple todas las necesidades de la comunidad a impactar.</i>



Radicación núm. 17001-23-33-000-2023-00270-01
Demandante: Personería municipal de Manizales

Segundo: Conforme con lo anterior se ordene a los demandados:

La presencia de la fuerza pública con el número suficiente de efectivos, en forma permanente y continua.

Que se estructure el Plan Integral de seguridad coordinado entre todas las instituciones que tienen que ver con la seguridad en la Comuna. Dicho plan debe contener: Medidas de Prevención y Seguimiento, atención oportuna de los problemas; judicialización y tratamiento de los sujetos actores de la delincuencia. Evaluación y retroalimentación de las medidas. Cerramiento de los predios demolidos conforme con la ley urbana.

La recolección inmediata de los residuos de demoliciones.

La fumigación y erradicación de roedores, vectores, plagas y demás factores que atentan contra la salubridad.

La restauración y reposición de los elementos para la prestación de los servicios públicos.

El cumplimiento del requisito de la suscripción de las actas de vecindad antes de las intervenciones.

El resarcimiento de los daños que se han ocasionado a los predios que aún no han sido negociados, a quienes coadyuvan esta acción.

Se evite el desplazamiento de los habitantes de la comuna, ofertando vivienda que permita a los habitantes permanecer en dicho entorno.

Tercero: Por tratarse de un bien colectivo y bienestar ciudadano, no pretendemos el pago de incentivo alguno, por tal razón solicitamos que se nos reconozcan las costas judiciales o en su defecto que los gastos que se ocasionen se cubran con cargo al Fondo para Acciones Populares y de Grupo. [...] (Negrilla fuera del texto).

En la acción popular No. 17001-23-33-000-2010-00089-00 se solicitó:

[...] 1. Que se garantice el retiro de los escombros y que se haga una limpieza y aseo en los lugares afectados, en forma urgente, inmediata a la demolición.

2. Se proteja la vida y los bienes de las personas moradoras en la aplicación de medidas tales como:

a. Vigilancia permanente de toda la comuna y sectores donde se haga la demolición de predios.

b. La operancia de la justicia penal con respecto a las bandas de saqueadores y maleantes que aprovechan esas oportunidades para desvalijar lo que queda y para introducirse en las viviendas vecinas a la demolición.

c. Que se haga labor de controles de saneamiento: control de plagas etc.

Se apropien los recursos necesarios para garantizar la efectividad de tales derechos;

Se modifiquen las prácticas, las fallas de organización y de procedimiento que resultan violatorias de la Constitución;

Se reforme, desarrolle y actualice el marco jurídico cuyas falencias han contribuido al estado de cosas inconstitucional;

Se realicen los trámites administrativos, presupuestales y de contratación que sean indispensables para superar la vulneración de los derechos.

SEGUNDO: Amparar la protección a los derechos e intereses constitucionales al (I) **GOCE DE UN AMBIENTE SANO**, (II) **SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICA**, (III) **REALIZACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS Y DANDO PREVALENCIA A LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES**, (IV) **DERECHO A UN CRECIMIENTO URBANO Y AMBIENTAL SOSTENIBLE**, (V) **DERECHO COLECTIVO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE** (VI) **ACCESO A INTERNET COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL** (VII) **DERECHO A LA VIDA EN CONDICIONES DIGNAS**, (VIII) **DERECHO A LA EDUCACIÓN**, (IX) **DERECHO AL MINIMO VITAL** Lo anterior a través de la adopción de medidas técnicas, administrativas y presupuestales que puedan dar solución efectiva a la problemática [...]. (Negrilla fuera del texto).



Radicación núm. 17001-23-33-000-2023-00270-01
Demandante: Personería municipal de Manizales

<i>d. Cerramiento de los lotes afectados en forma adecuada e inmediata a la demolición.</i> <i>Que se pague el incentivo tal como trata la legislación. [...]”</i>	
--	--

94. Vistos en paralelo los elementos esenciales de ambas acciones populares, se observa que, frente a la acción con radicación núm. 2023-00270-01, el conflicto de la referencia encuentra identidad de parte demandada en cuanto al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Municipio de Manizales y a la ERUM S.A.S.

95. Igualmente existe identidad de pretensiones pues en ambos procesos se pretende el amparo de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y a la realización de construcciones y desarrollos urbanos respetando el orden jurídico y la calidad de vida de los habitantes.

96. La “[...] *identidad de pretensiones debe predicarse respecto de los derechos objeto de protección, y no sobre lo que pide el actor que el juez ordene para su amparo en el fallo [...]”*³⁷, e incluso las pretensiones específicas propuestas en las acciones con radicación núm. 17002-23-33-000-2010-00456-01 (17001-23-33-000-2010-00089-00 acumulado), se subsumen en las solicitadas en la presente acción popular.

97. En lo referente a la *causa petendi* o las circunstancias que motivaron las acciones populares comparadas, se advierte que en el proceso decidido mediante sentencia de 13 de noviembre de 2014, confirmada parcialmente el 15 de junio de 2018, se estudiaron las consecuencias derivadas de las demoliciones adelantadas en el marco del mismo macroproyecto, particularmente la recolección tardía o inexistente de escombros, la falta de cerramiento de lotes intervenidos, la falta de acceso a los servicios públicos, la proliferación de vectores y focos de insalubridad, así como el aumento de la inseguridad en los sectores donde permanecían viviendas y el deterioro progresivo de viviendas por debilitamiento estructural.

98. Estas mismas situaciones estructurales son nuevamente alegadas en la presente acción.

99. Conforme a la comparación descrita anteriormente, se observa que la problemática relativa al manejo inadecuado de escombros, los riesgos de afectación de las viviendas del sector, la generación de focos de inseguridad como consecuencia de demoliciones no estructuradas, la omisión en el cerramiento

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera C.P. Ruth Stella Correa Palacio, sentencia de 31 de julio de 2008, radicación núm. 25000-23-26-000-2005-00240-01.



inmediato de lotes y la deficiente prestación o supresión de servicios públicos ya fue objeto de debate y decisión judicial.

100. Concretamente, el Tribunal Administrativo de Caldas, mediante providencia de 13 de noviembre de 2014, resolvió lo siguiente:

“[...] PRIMERO: DECLÁRASE PROBADA la excepción propuesta por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, denominada “Falta de legitimación en la causa por pasiva”.

SEGUNDO: DECLÁRENSE NO PROBADAS las siguientes excepciones: “Escogencia de una vía procesal inadecuada para la obtención de las pretensiones” y “Falta de legitimación por pasiva” propuestas por el Municipio de Manizales y la Empresa de Renovación Urbana de Manizales; e “Inexistencia de litisconsorcio necesario por pasiva” propuesta por la Empresa Metropolitana de Aseo – EMAS S.A. E.S.P., de conformidad con lo expuesto en precedencia.

TERCERO: DECLÁRASE la vulneración de los derechos e intereses colectivos relacionados con “El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias”, “El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”, “El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna”, “El derecho a la seguridad” y “La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes” invocados por la parte accionante, frente al Municipio de Manizales, la Empresa de Renovación Urbana de Manizales – ERUM – y la Policía Nacional.

CUARTO: SE PREVIENE A LA EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO “EMAS S.A. E.S.P.”, para que continúe y mejore continuamente la ejecución del denominado “PLAN DE RONDAS PERIODICAS DE SUPERVISIÓN EN SECTOR DONDE SE CONSTRUYE EL PROYECTO DE RENOVACIÓN DE LA COMUNA SAN JOSÉ”.

QUINTO: SE ORDENA a la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE MANIZALES y al MUNICIPIO DE MANIZALES, realizar la inmediata recolección de los escombros que se generen en adelante con ocasión de las demoliciones de inmuebles efectuadas en desarrollo de las obras en el referido sector. Para el efecto, podrá acudir a la Empresa Prestadora del servicio Público de Aseo en los términos indicados en el artículo 45 del Decreto 2981 del 20 de diciembre de 2013.

Del mismo modo, el MUNICIPIO DE MANIZALES deberá recolectar y disponer de las **aguas negras** que se encontraron en el lote ubicado en la Carrera 11 con Calle 26, o en cualquier otro sitio que se halle en similares condiciones, si es que a la fecha no lo ha hecho.

SEXTO: SE ORDENA a la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE MANIZALES, realizar los cerramientos con un material que dé garantía de solidez y estabilidad, con una altura suficiente de manera que se imposibilite de manera eficaz, el acceso a los mismos por parte de cualquier persona como no sea para la ejecución de las Obras mencionadas.

Deberá elegir la opción más adecuada para lograr el cometido de los cerramientos, cual es el de evitar que al interior de los lotes se desplieguen actividades relacionadas con la comisión de delitos u otras totalmente ajenas a la ejecución del proyecto.



SÉPTIMO: SE ORDENA a la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE MANIZALES, que adelante un estricto control sobre el levantamiento de las Actas de Vecindad con anterioridad a la demolición que se pretenda en cada caso, a fin de remediar los eventuales daños que se provoquen a los predios contiguos.

OCTAVO: Todo lo anterior, sin perjuicio de las obligaciones que puedan tener los contratistas de la Empresa de Renovación Urbana de Manizales “ERUM” en relación con la recolección y Transporte de escombros, el taponamiento de alcantarillas y colillas de aguas negras, el cerramiento de los predios dentro del plazo estipulado en el contrato y la elaboración junto con el contratista interventor y la supervisión de la ERUM de las actas de vecindad que tiene como objetivo la revisión antes y después de los predios colindantes.

NOVENO: SE ORDENA al MUNICIPIO DE MANIZALES, en cabeza de su Alcalde como primera autoridad de policía a nivel local, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de la ley 62 de 1993, diseñar y desarrollar un plan integral de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de la Comuna San José y demás sectores intervenidos con el Macroproyecto de Renovación Urbana.

El plan integral de seguridad debe estar precedido de un estudio de seguridad en la Comuna San José y demás zonas intervenidas, en el que se evalúe la necesidad y conveniencia (en términos de exposición al riesgo) de instalar allí de manera permanente dos (2) o más centros de Reacción Inmediata “CAI”, adicionales a los que actualmente existen.

Así mismo, **SE ORDENA** que el referido Plan contemple un aumento del parque automotor y del número de Agentes de Policía que están actualmente al servicio de la Comuna San José, para que hagan presencia continua en los sectores que sean de mayor vulnerabilidad según los resultados del estudio de seguridad.

Para llevar a cabo el estudio de seguridad antes referido, el MUNICIPIO DE MANIZALES Y LA POLICÍA NACIONAL disponen de un término no superior a treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de esta sentencia.

El Plan de Seguridad con el componente reseñado por la Sala, DEBE ponerse en ejecución a más tardar dentro de los sesenta (60) días siguientes al vencimiento del término para la realización del mencionado estudio de seguridad, debiendo las entidades accionadas al término de dicho plazo, remitir los resultados del estudio y el Plan de Seguridad respectivo a este Tribunal.

DÉCIMO: SE NIEGAN las demás pretensiones de la demanda.

DÉCIMO PRIMERO: SIN COSTAS por lo brevemente considerado. [...]”. (Negrilla del texto).

101. En la segunda instancia, esta Sección resolvió en la sentencia de 15 de junio de 2018 lo siguiente:

“[...] **PRIMERO: DECLARAR** el hecho superado en relación con lo ordenado en el ordinal quinto de la sentencia de 13 noviembre de 2014, proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.



Radicación núm. 17001-23-33-000-2023-00270-01
Demandante: Personería municipal de Manizales

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia de 13 de noviembre de 2014, proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: CONFORMAR el Comité de Verificación para el cumplimiento de la sentencia de primera instancia en la presente acción popular, el cual estará integrado por el magistrado ponente del Tribunal Administrativo de Caldas, quien lo presidirá, el Personero del Municipio de Manizales, el Alcalde de Manizales o su delegado, el Gerente de la Empresa de Renovación Urbana de Manizales – ERUM, o su delegado y los accionantes; el cual se reunirá por convocatoria de su Presidente a petición de cualquiera de sus miembros. [...]” (Negrilla del texto).

102. La parte motiva de la última providencia explicó que esas órdenes incluían las futuras demoliciones que se adelantaran para el desarrollo del macroproyecto en los siguientes términos:

*“[...] De acuerdo a lo informado por el **Municipio de Manizales** y la **Empresa de Renovación Urbana de Manizales – ERUM**, el macroproyecto citado aún se encuentra en ejecución, encontrándose pendiente, entre otras, la ejecución de actividades relacionadas con la gestión del suelo, las cuales incluyen la compra de predios y eventualmente la demolición de las viviendas que allí se ubican.*

Así las cosas, y con el fin de evitar que ocurran en el futuro situaciones como las que generaron la presentación de la acción popular que nos ocupa, la Sala, en aplicación a lo previsto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, dispondrá la conformación del Comité de verificación, a través del cual se garantizará el cumplimiento de las órdenes emitidas, especialmente cuando se presenten nuevas demoliciones que modifiquen las condiciones de seguridad en la zona donde se desarrolla el macroproyecto “Centro Occidente de Colombia San José”. [...]” (Negrilla del texto).

103. Por lo tanto, la Sala declarará de oficio la excepción de cosa juzgada parcial, conforme a las consideraciones expuestas en precedencia.

B. Lo acreditado en el proceso

104. La Personería de Manizales señaló que las pruebas documentales y los videos aportados con la demanda demuestran la transgresión de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

105. La personería insistió que la jurisprudencia faculta al juez de la acción popular para proferir fallos *ultra* y *extra petita* y, por ello, el *a quo* debía desempeñar un papel dinámico en el sentido de ordenar soluciones que superen las pretensiones iniciales.



106. Las problemáticas referidas en su demanda, frente a las que no operó la cosa juzgada, tienen el siguiente alcance:

- i. No existe una gestión estructurada, técnica ni financieramente sólida del macroproyecto, ni coordinación armónica entre las entidades responsables. Tras más de 14 años, no se acreditan acciones administrativas concretas del municipio ni un apoyo efectivo de la Nación para resolver las problemáticas identificadas.
- ii. No se garantizó la participación ciudadana al momento de proponer al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la reformulación del Macroproyecto San José, conforme lo determinado en el artículo 4 de la Ley 388 de 1997.
- iii. El espacio público y la malla vial han sufrido un deterioro progresivo. Las obras viales no han sido finalizadas y la malla vial existente no cuenta con mantenimiento, lo que impacta de manera desproporcionada a personas con movilidad reducida.
- iv. Vulneración del derecho a la educación por la desaparición de las instituciones educativas.
- v. La resolución que anunció el macroproyecto “congeló” los precios de los predios desde 2009. Esto generó negociaciones inequitativas, ventas no voluntarias, pérdida del arraigo y desplazamientos masivos. Además, los recursos obtenidos resultaron insuficientes para garantizar reubicaciones en condiciones equivalentes.
- vi. La prohibición de realizar mejoras locativas, sumada a demoliciones inconclusas y a la falta de planificación, ha provocado la pérdida del valor comercial de los inmuebles.

107. Frente a dichos asuntos, la Sala coincide con el *a quo* en torno a que los argumentos relacionados con la pérdida del valor comercial de los inmuebles y la compensación económica que el Estado pagó a los propietarios para adquirir los predios donde se desarrolla el macroproyecto, refieren a la órbita de los derechos subjetivos cuyo análisis corresponde al juez ordinario.

108. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante sentencia de unificación de 13 de febrero de 2018³⁸, explicó que: “[...] la acción popular no se instituyó para desconocer o desplazar las acciones judiciales ordinarias, ni como un procedimiento alternativo a las mismas [...]”, dado que ambos medios de control judicial cuentan con las finalidades y características específicas³⁹.

³⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. William Hernández Gómez, sentencia de 13 de febrero de 2018, núm. de radicación: 25000-23-15-000-2002-02704-01.

³⁹ Se consideró que: “[...] La acción de nulidad tiene como finalidad la protección y el restablecimiento del orden jurídico general o abstracto, es decir, el respeto del principio de legalidad y de la Constitución, sin que con ella necesariamente se busque proteger los derechos e intereses colectivos vulnerados con su expedición, salvo que estos se involucren en el concepto de violación y se pida su nulidad por ello. Su fin último es retirar del ordenamiento jurídico la norma demandada.



109. Por lo tanto, la Sala únicamente analizará si las pruebas demuestran una vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados debido a una planeación y gestión técnica y financiera inadecuada del macroproyecto; la ausencia de coordinación entre las entidades responsables; la carencia de participación ciudadana en los procesos de reformulación del proyecto; el deterioro progresivo del espacio público y de la infraestructura vial que afecta gravemente a las personas con movilidad reducida; y la vulneración del servicio público educativo debido a la desaparición de instituciones educativas.

110. Previamente se advierte que la forma en que los entes territoriales competentes planifican, ordenan y distribuyen el territorio de su jurisdicción está fuertemente relacionado con el ejercicio de los derechos colectivos establecidos en los literales a), g), h), l) y m) del artículo 4.º de la Ley 472. La función urbanística es la potestad de los municipios y distritos prevista en el ordenamiento jurídico para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales relacionados con el ordenamiento territorial, el desarrollo social y el medio ambiente.

111. El artículo 114⁴⁰ de la Ley 388 de 18 de julio de 1997⁴¹ señala que los macroproyectos urbanos son operaciones de gran escala que buscan orientar el crecimiento de la ciudad y generar impactos en su estructura espacial. Estos proyectos requieren acciones integrales y coordinadas para resolver problemas urbanos, involucran la participación de entidades públicas y privadas mediante mecanismos de concertación, y establecen procedimientos para la captación de plusvalías urbanas y la distribución equitativa de cargas y beneficios entre todos los implicados.

112. El artículo 79 de la Ley 1151 de 24 de julio de 2007⁴² definió los macroproyectos de interés social nacional así:

“[...] ARTÍCULO 79. Macroproyectos de Interés Social Nacional. El Gobierno Nacional en desarrollo de la presente ley podrá definir, formular, adoptar, ejecutar y financiar los macroproyectos de interés social nacional, y señalar las condiciones para su participación y desarrollo, con el fin de promover la disponibilidad del suelo para la ejecución de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social.

A su vez, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho o de plena jurisdicción, busca proteger un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica y su restablecimiento, así como la indemnización de perjuicios causados a cualquier persona que se crea lesionada con el acto. Es decir, su finalidad radica no solo en que se declare nulo el acto, sino en que su objetivo principal es amparar e indemnizar la violación de derechos subjetivos protegidos por la Constitución y la ley [...].”

⁴⁰ “[...] **ARTÍCULO 114.- Macroproyectos urbanos.** La ejecución de actuaciones urbanas integrales se desarrollarán mediante macroproyectos urbanos.

Los macroproyectos urbanos son el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana de orientar el crecimiento general de la ciudad. Todos los macroproyectos urbanos deberán involucrar como mínimo las siguientes características comunes:

1. Contemplar el desarrollo de acciones que permitan la solución integral y coordinada del problema considerado.
2. Vincular al proyecto las diversas instancias públicas y privadas directamente concernidas, mediante la utilización de mecanismos de concertación idóneos, convenidos en el acuerdo urbano que lo sustenta.
3. Establecer los procedimientos mediante los cuales el municipio o distrito participará en la captación de las plusvalías urbanas resultantes de las acciones urbanísticas contempladas para el desarrollo del respectivo macroproyecto, y una equitativa distribución de cargas y beneficios entre todos los agentes involucrados en la operación, al tenor de los instrumentos que esta Ley crea o modifica con dicho propósito. [...]”

⁴¹ “[...] Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones [...]”.

⁴² “[...] Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 [...]”.



Los macroproyectos de interés social nacional son el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial, de determinados municipios, distritos o regiones del país.

Los macroproyectos de interés social nacional constituyen determinantes de ordenamiento de superior jerarquía para los municipios y distritos en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se entienden incorporados en sus planes de ordenamiento territorial. Para el efecto, las acciones urbanísticas de los municipios y distritos que se adopten en las áreas que hagan parte de macroproyectos de interés social nacional, serán concertadas con el Gobierno Nacional. En todo caso, las licencias y/o planes parciales para el desarrollo de los macroproyectos de interés social nacional se otorgarán con sujeción a las normas adoptadas en estos últimos.

Se declaran de utilidad pública e interés social la totalidad de los inmuebles ubicados en suelo urbano, de expansión urbana o rural, en donde el Gobierno Nacional adelante o participe en macroproyectos de interés social nacional para el desarrollo de los programas, obras y proyectos de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997. Facúltase a las entidades del orden nacional para adquirir, mediante enajenación voluntaria, inmuebles de propiedad privada o del patrimonio de entidades de derecho público y para adelantar procesos de expropiación por la vía judicial o administrativa que estén destinados al desarrollo de los macroproyectos de interés social nacional.

Para la ejecución de los macroproyectos de interés social nacional las autoridades nacionales y territoriales podrán celebrar contratos de fiducia mercantil en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial participantes, podrán ser fideicomitentes. Las entidades y particulares aportantes, podrán percibir derechos de participación del fideicomiso. El Gobierno Nacional definirá las condiciones generales de tales contratos.

El Gobierno Nacional realizará los ajustes pertinentes a la estructura administrativa del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para la adecuada ejecución de estos macroproyectos, sin que ello implique incremento en las apropiaciones presupuestales. [...]”.

113. La Corte Constitucional en la Sentencia C-149 de 2010 declaró inexecutable la precitada norma, al considerar que dicha disposición vulneraba el principio de autonomía territorial, en la medida en que permitía al Gobierno Nacional intervenir de manera intensa en la planificación y ordenamiento del suelo. Aun así, en aplicación del principio de seguridad jurídica, la Corte dispuso que los efectos de la inexecutable no afectarían los macroproyectos en curso al momento de proferirse la sentencia.

114. Por ello, el macroproyecto objeto de cuestionamiento mantuvo su vigencia y se rige por la reglamentación dispuesta en el Decreto 4260 de 2 de noviembre de



2007⁴³, compilado en el Decreto 1077 de 26 de mayo de 2015⁴⁴ y en la Resolución 204 de 9 de febrero de 2011⁴⁵.

115. El Decreto 4260 reguló las etapas de identificación y determinación, formulación, adopción y ejecución del macroproyecto. El artículo 6 del decreto *ibidem*, compilado en el artículo 2.2.4.2.1.2.2⁴⁶ del Decreto 1077 enfatizó que el principio de planeación debe prevalecer en la aprobación de los macroproyectos. Por ello, la resolución aprobatoria de los mismos debe estar acompañada de un documento técnico de soporte que analice su impacto en la población, el déficit de vivienda de interés social y las condiciones territoriales, sociales y medioambientales de la zona donde se va a intervenir.

116. El objeto de los macroproyectos, conforme al artículo 2.4.2.1.1.2 del Decreto 1077 del Decreto 1077 es:

*“[...] promover el diseño y ejecución de proyectos integrales que contemplen la **habilitación de suelo para vivienda de interés social, la provisión de servicios públicos domiciliarios, redes viales de integración urbana, zonal y local, espacios públicos y equipamientos colectivos**; desarrollando asentamientos urbanos con altos parámetros de calidad urbanística y ambiental.*

Así mismo, los Macroproyectos deberán promover el ordenamiento territorial, la compactación urbana, la densificación, el desarrollo y crecimiento equilibrado y equitativo de las ciudades y su articulación con los sistemas de movilidad regional [...]”. (Negrilla fuera de texto).

117. La adopción del macroproyecto implica la determinación de usos del suelo, delimitación del área de intervención, definición de cargas urbanísticas y reglas de gestión. Según el artículo 3 del Decreto 4260, compilado en el artículo 2.2.4.2.1.1.3 del Decreto 1077 los macroproyectos son considerados determinantes de superior jerarquía en el ordenamiento territorial.

118. Los artículos 2.2.4.2.1.3.1 y siguientes del decreto regularon la ejecución, financiación y gestión del suelo a través de mecanismos como el reparto de cargas

⁴³ “[...] Por el cual se reglamentan los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007 [...]”. Norma modificada parcialmente por el Decreto 3671 de 2009.

⁴⁴ “[...] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio [...]”.

⁴⁵ “[...] Por la cual se dicta el procedimiento interno para la adopción de Macroproyectos de Interés Social Nacional, se establecen requisitos técnicos financieros y legales complementarios para su formulación y se crea el Comité Evaluador [...]”. Modificada por la Resolución 967 de 2015.

⁴⁶ “[...] 1. Objeto, descripción y localización del macroproyecto.

2. Análisis de la dinámica poblacional que describa el impacto del macroproyecto en el respectivo municipio, distrito, área metropolitana o región.

3. Análisis del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda de interés social del municipio, distrito, área metropolitana y en su caso del área de influencia de las ciudades con más de 500.000 habitantes, de acuerdo con Resolución 461 de 2006 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o la norma que la modifique, adicione o la sustituya.

4. Descripción del impacto territorial de la intervención, entendido como los aportes demostrables al mejoramiento cualitativo y cuantitativo del hábitat existente, la oferta de nuevos equipamientos colectivos y la ampliación o mejoramiento de los servicios públicos, espacio público e infraestructura vial y de transporte en municipios, distritos, áreas metropolitanas y regiones del país.

5. Prefactibilidad técnica y financiera del macroproyecto.

6. Las características ambientales, sociales, culturales y/o agrológicas de la zona en la cual se desarrollará el Macroproyecto, identificando las categorías de protección de que trata el artículo 4° del Decreto 3600 de 2007 y las demás categorías de protección al interior del perímetro urbano y de expansión urbana que se encuentren definidas en las normas urbanísticas estructurales de los Planes de Ordenamiento Territorial [...]”.



y beneficios, reajuste de tierras, la coordinación con autoridades ambientales y entidades territoriales, así como la obligación de garantizar la provisión de infraestructura y servicios públicos.

119. El párrafo del artículo 2.2.4.2.1.3.1 *ibidem* señaló que la estructuración financiera de cada macroproyecto deberá contemplar los mecanismos que aseguren su ejecución.

120. La Resolución 204 de 2011 fijó el procedimiento interno que debe seguir el Ministerio para tramitar Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) que estaban en curso dentro de la entidad al 5 de marzo de 2010, en línea con lo indicado por la Corte Constitucional en la sentencia C-149 de 2010. Esa norma autorizó la modificación de los macroproyectos así:

“[...] Artículo 17. Modificación de macroproyectos. El trámite para la modificación de los Macroproyectos de Interés Social Nacional adoptados surtirá el procedimiento reglamentado en la presente resolución, teniendo en cuenta únicamente las instancias o dependencias a cuyo cargo se encuentren los asuntos objeto de la modificación necesaria para el desarrollo del respectivo macroproyecto. [...]”

121. En este contexto normativo, el Macroproyecto de Interés Social Nacional “Centro Occidente de Colombia – San José” es una intervención integral de renovación urbana, adoptada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de la Resolución número 1453 de 27 de julio de 2009⁴⁷, para ejecutarse en la Comuna San José de Manizales⁴⁸.

122. Su propósito formal es transformar un sector central con altos niveles de pobreza, deterioro físico y riesgo geotécnico, mediante vivienda de interés social, infraestructura urbana, recuperación del espacio público y mejoramiento de equipamientos colectivos, cuya ejecución estaba a cargo de la ERUM S.A.S.

123. El cronograma de actividades adoptado en el artículo 38 de la Resolución 1453 finalizaba en el año 2018, así:

⁴⁷ “[...] Por medio de la cual se Adopta, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional “Centro Occidente de Colombia San José” del Municipio de Manizales, Departamento de Caldas [...]”.

⁴⁸ La parte considerativa de ese acto explica: “[...] 1. **Que la zona de la ladera norte del sector San José objeto de reubicación dentro del macroproyecto, está ocupada por asentamientos precarios con graves peligros para sus habitantes dadas las condiciones de riesgo en las cuales se encuentran. Un 66.68% de las viviendas en la ladera se encuentran en alta vulnerabilidad por riesgos de incendio y sismicidad.**

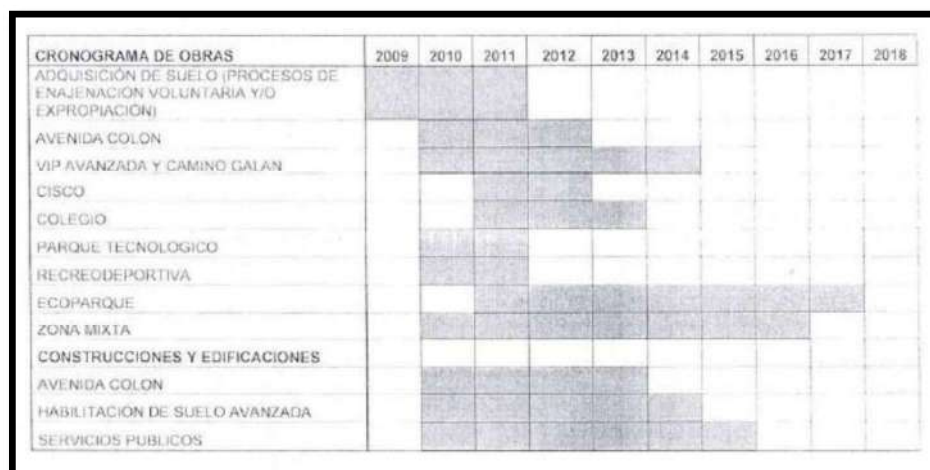
2. Que en la comuna San José se estima un déficit cuantitativo total 3.626 viviendas, y del total de los hogares, 2.680 habitan en considerable nivel de hacinamiento.

3. Que la población asentada en el área presenta altos niveles de pobreza, bajo nivel educativo y población con altos niveles de vulnerabilidad. Existen 1.795 jefes de hogar laborando como trabajadores independientes, lo cual los ubica en condiciones de marginalidad e incertidumbre como resultado directo de sus bajos niveles académicos. La situación más dramática se presenta en la zona de ladera, con la mayor participación de hogares con ingresos interiores a un salario mínimo legal [...]”.

(Negrilla fuera del texto).



Radicación núm. 17001-23-33-000-2023-00270-01
Demandante: Personería municipal de Manizales



124. Los componentes del macroproyecto fueron modificados por el ministerio mediante las Resoluciones 1527 de 6 de agosto de 2010, 1793 de 6 de septiembre de 2011, 0483 de 16 de julio de 2012, 0693 de 13 de noviembre de 2013, 0902 de 29 de noviembre de 2014, 0565 de 14 de julio de 2015 y 0085 de 15 de febrero de 2016.

125. En el año 2016 la ERUM S.A.S. solicitó al ministerio que compilara en un instrumento jurídico único todas las disposiciones normativas relacionadas con ese macroproyecto. Dicho trabajo se adelantó a través de la Resolución 0544 de 22 de agosto de 2017⁴⁹.

126. En términos generales, el proyecto comprende 111 hectáreas de renovación en donde se pretende: i) reasentar a las familias ubicadas en zonas de riesgo o con déficit habitacional, ii) redensificar el suelo con vivienda VIS y VIP, iii) renovar la malla vial, iv) reorganizar usos del suelo y (v) incorporar equipamientos públicos. Según el artículo 1.2. de la Resolución 0544 la cartografía del proyecto incluyó los siguientes componentes:

Piano N°.	Descripción
M-01	LOCALIZACION DEL MACROPROYECTO
M-02	DELIMITACION DEL MACROPROYECTO
M-03	AREAS DE CONSERVACION AMBIENTAL
M-04	ZONIFICACION DE AMENAZAS Y RIESGOS
M-05	TOPOGRAFICO
M-06	SISTEMA DE MOVILIDAD

⁴⁹ "[...] Por medio de la cual se consolidan las disposiciones contenidas en la Resolución 1453 de 27 de julio de 2009 y sus modificaciones, por la cual se adoptó el Macroproyecto de Interés Social Nacional denominado "Centro Occidente de Colombia San José", ubicado en el municipio de Manizales, departamento de Caldas [...]."



M-07A	SISTEMA DE SERVICIOS PUBLICOS – ACUEDUCTO
M-07B	SISTEMA DE SERVICIOS PUBLICOS – ALCANTARILLADO
M-07C	SISTEMA DE SERVICIOS PUBLICOS – RED ELECTRICA
M-07D	SISTEMA DE SERVICIOS PUBLICOS – SANEAMIENTO
M-08	SISTEMAS ESTRUCTURANTES
M-09	SISTEMA DE ESPACIO PUBLICO
M-10	SISTEMA DE EQUIPAMIENTOS
M-10A	SISTEMA DE ESPACIO PUBLICO Y EQUIPAMIENTOS
M-11	TRATAMIENTOS URBANISTICOS
M-12	UNIDADES DE EJECUCION – SECTORES DE PLANIFICACIÓN
M-13	BIENES DE INTERES CULTURAL
M-14	ZONAS OBJETO DE REASENTAMIENTO EN LA LADERA
M-15	DESTINACIÓN VIVIENDAS
U-01	SECTORES LA AVANZADA Y PAR VIAL AVENIDA COLÓN – PROPUESTA GENERAL DE URBANISMO

127. El artículo 2.2.2. de la Resolución 0544 describe de forma concreta cuáles son las obras viales estructurantes que el Macroproyecto San José ha definido como parte de su sistema de movilidad urbana dentro del área de intervención. Esas obras refieren a los siguientes componentes del sistema vial:

“[...] ARTÍCULO 2.2.1. Componentes del sistema vial. El sistema vial del Macroproyecto está compuesto por:

Vías arterias principales:

- a) La Avenida Gilberto Alzate.*
- b) Par Vial Avenida Colón.*

Vías arterias secundarias:

- a) Avenida Bernardo Arango. b) Calles 20, 21, 25, 26 y 27.*
- c) Carreras 15 (entre calles 19 y 25), 17, 19, 20 y 21.*

Vías colectoras:

- a) Calles 22, 23, 24, 27, 28, 31 - Camino Galán, y calle 32 (entre la Avenida Colón y la Carrera 18).*
- b) Carreras 14, 15 (entre calles 25 y 27), 16, y 19. [...]”.*

128. En cuanto a los equipamientos educativos dentro del área intervenida, el artículo 2.4.1. de la Resolución 0544 refirió al “[...] Institucional educativo (Incluido El Instituto Manizales Antigua Escuela de Artes y Oficios y La escuela del Sagrado Corazón, antigua Escuela modelo) [...]”, “[...] Instituto Educativo Divina Providencia Existente [...]”, y “[...] Instituto Educativo Jesús María Guingue [...]”.

129. La Resolución 0544 no definió un cronograma anual de cumplimiento, sino que planteó en su artículo 5.7. el siguiente horizonte de cumplimiento a corto, mediano y largo plazo:

Radicación núm. 17001-23-33-000-2023-00270-01
Demandante: Personería municipal de Manizales

Plazos de ejecución Proyectos por Sistemas Estructurantes			Proyectos del Sistema de equipamientos		
PROYECTO	PLAZO	RESPONSABLES			
Proyectos del Sistema Vial			La Adquisición de suelo, Estudios Técnicos y Ejecución estarán a cargo del Municipio de Manizales quien podrá		
Sector La Avanzada			Corto Plazo	Mediano Plazo	
Eje calle 27	Corto Plazo	Los recursos para estos proyectos se encuentran contemplados dentro de los cargos locales de la modelación financiera del Sector de la Avanzada.			
Eje calle 23	Largo Plazo				
Eje calle 26	Corto Plazo				
	Mediano Plazo				
Eje calle 29	Corto Plazo				
Eje calle 19	Mediano Plazo	Municipio de Manizales			
Eje calle 31	Corto Plazo				
	Mediano Plazo				
Sector Par Vial Avenida Colón					
Par vial Avenida Colón	Corto Plazo				
	Mediano plazo				
	Largo plazo				
Eje calle 33 (entre el Par vial Avenida Colón entre carreras 12 y 13)	Corto Plazo	Adquisición de suelo: Municipio de Manizales.			
Eje calle 26 (entre el Par vial Avenida Colón entre carreras 11 y 12)	Corto Plazo	Estudios Técnicos: Municipio de Manizales.			
Eje calle 28 (entre el Par vial Avenida Colón entre carreras 11 y 12)	Corto Plazo	Ejecución: Municipio de Manizales.			
Eje calle 31 (entre el Par vial Avenida Colón entre carreras 10 y 16)	Mediano Plazo				
Eje carrera 15 y calle 30 (segmento vial acceso PIC-2)	Mediano Plazo				
Eje calle 27 (sección - PRO)	Mediano Plazo				
Sector Central					
Reglamentación Eje calle 27 (entre el Par Vial Avenida Colón y carrera 18 - Avenida del Centro)	Corto Plazo	Estudios Técnicos: Municipio de Manizales.			
		Ejecución: Municipio de Manizales.			
Proyectos del Sistema de Espacio Público					
		En caso de requerirse adquisición de suelo: Municipio de Manizales podrá gestionar recursos ante Corporación u otras entidades.			
Parque Olivos	Largo plazo	Estudios Técnicos: Municipio de Manizales.			
		La Administración podrá gestionar recursos ante Corporación u otras entidades.			
		Ejecución: Municipio de Manizales.			
		La Administración podrá gestionar recursos ante Corporación u otras entidades.			
		Adquisición de suelo: Municipio de Manizales.			
		Estudios Técnicos: Municipio de Manizales.			
		Ejecución: Municipio de Manizales.			
		Financiación: Municipio de Manizales.			
Parque Recreo Deportivo - espacio público del Sector Par Vial Avenida Colón.	Corto Plazo				
	Mediano Plazo				
		La Administración Municipal gestionará recursos ante Corporación y/u otras entidades.			
			modelo).		
			Centro integrado de servicios comunitarios - CISCOC	Corto Plazo	
			Se permitirán usos complementarios, aprobados por la administración del Cero: C-1, C-2, C-3, ISG-1, IC-1, IC-2, IE-3, IS-1.	Mediano Plazo	
			Equipamiento Social (La sede del colegio José María Guinguer).	Corto Plazo	
			Institucional de Salud (IS-2) - Asobasalud.	Largo Plazo	
			Distrito de Policía.	Corto Plazo	
			Institucional de seguridad	Mediano Plazo	
			Dirección Territorial de Salud.	Largo Plazo	
			Parque Empresarial Tecnológico. La Administración municipal destinará un terreno para la construcción de un Parque Tecnológico IE-4.	Largo Plazo	
			Se permitirán como usos complementarios: CI, C3, S8, S12, S16, S21, IE3, IE4, IC1, IC2, IDA1, IL2, IA1.		
			(Artículo 18. de la Resolución 0085 de 2016).		

130. La Sala destaca que en el expediente reposan los documentos técnicos de soporte que sirvieron de fundamento a las Resoluciones 1527 de 2010, 1793 de 2011, 0483 de 2012, 0693 de 2013, 0902 de 2014 y 0565 de 2015, mediante las cuales se introdujeron ajustes a la planeación del macroproyecto.

131. En particular, el DTS asociado a la primera modificación de la Resolución 1453 de 2009 fijó como meta 3.500 soluciones habitacionales y una inversión de cuarenta mil millones de pesos. Asimismo, supeditó el desarrollo urbanístico a la previa mitigación de riesgos y a la estructuración de un sistema de equipamientos colectivos, con el fin de garantizar que la expansión habitacional contara con el soporte físico y social necesario.

132. El DTS de la Resolución 1527 del 6 de agosto de 2010 indicó que, durante la etapa de ejecución del macroproyecto y en el proceso de adquisición del suelo, se identificó nuevamente la necesidad de ajustar la configuración de las unidades de ejecución y el tratamiento del sector La Avanzada. Lo anterior se orientó a agilizar la construcción de vivienda de interés prioritario (VIP) y, de esa forma, acelerar el reasentamiento de las familias ubicadas en zonas de alto riesgo.

133. Ese mismo soporte técnico explicó que la modificación de la configuración de las unidades de ejecución y del tratamiento del sector La Avanzada respondía a los



retrasos derivados de la adquisición predial y del trámite de licencias, en especial por ocupaciones de hecho. Para superar esos obstáculos, se redimensionó la UEU 2, dividiéndola en diez unidades de menor tamaño, a fin de facilitar la gestión y acelerar la ejecución de la oferta habitacional proyectada.

134. Además, el DTS precisó que dicho sector no requería la formulación de planes parciales, pese a su tratamiento de renovación urbana, porque el macroproyecto ya contaba desde su origen con una planificación integral y un esquema de control de cargas y beneficios. También sustentó la redelimitación del Centro Integrado de Servicios Comunitarios (CISCO) como una unidad independiente y autónoma, para garantizar su ejecución inmediata bajo la normativa local. Finalmente, certificó que esas variaciones operativas no alteraron la estructura financiera ni los presupuestos originalmente previstos.

135. El DTS que soportó la Resolución 1793 del 6 de septiembre de 2011, se justificó en la necesidad de redelimitar las unidades 3 y 6 para crear las unidades 2a y 3a. La razón fue que las dificultades en la adquisición de dos predios, por falta de antecedentes registrales, retardaban el inicio del proyecto de vivienda de interés prioritario, dado que el trámite de la licencia de urbanización exige la titularidad del 100% de los predios.

136. Esa medida buscó agilizar la generación de oferta habitacional para los residentes del área y permitir la reubicación de familias ubicadas en zonas de alto riesgo. En ese contexto, se incrementó el número de Unidades de Ejecución Urbanística a trece, sin afectar el planteamiento urbano original, y se previó la incorporación del espacio público una vez se logrará su adquisición.

137. El DTS de la Resolución 0483 de 2012 se fundamentó en la necesidad de actualizar el sistema de georreferenciación al origen IGAC y de reconfigurar diez unidades de ejecución de La Avanzada (UEU-2 a UEU-11) en ámbitos territoriales menores, para facilitar una gestión efectiva y la obtención de licencias urbanísticas. Este ajuste permitió actualizar el diseño urbanístico, los cuadros de áreas y el diseño definitivo de la Avenida Colón.

138. De manera complementaria, ese DTS introdujo lineamientos constructivos específicos para el tratamiento de renovación urbana, tales como regulación de alturas, antejardines, voladizos y retiros, y realizó ajustes en los usos del suelo. También aclaró la norma aplicable a la pieza intermedia de planificación durante su proceso de adopción por el municipio y ordenó la actualización integral de la cartografía oficial, con el propósito de armonizar los planos con las nuevas realidades técnicas y reglamentarias del sector.

139. El DTS de la Resolución 0902 de 2014 se justificó en la necesidad de agilizar la construcción de vivienda de interés prioritario y de ajustar la modelación financiera y urbanística de los sectores La Avanzada y Par Vial Avenida Colón de manera



independiente. Para ello, se reconfiguraron unidades existentes (UEU-3 a UEU-19) y se crearon tres nuevas (UEU-20 a UEU-22) en La Avanzada, junto con la redelimitación de las unidades del Par Vial, con el fin de optimizar la gestión de licencias y estructurar el potencial habitacional mediante ajustes de densidades en vivienda VIP, VIS y no VIS.

140. Ese ajuste integral incorporó una nueva modelación urbanística que actualizó la cartografía y los cuadros de áreas de todo el ámbito de planificación. Asimismo, redefinió las normas constructivas, los aprovechamientos y el régimen de usos del suelo de forma diferenciada para cada sector, asegurando la coherencia entre el diseño técnico y la viabilidad financiera del proyecto.

141. El DTS de la Resolución 0565 de 2015 se sustentó en la necesidad de incorporar procedimientos para la variación de diseños y trazados del sistema de movilidad, así como en la actualización de usos del parque recreo-deportivo y del cuadro de edificación institucional. En el marco del proceso de relocalización de familias, el ajuste también buscó aclarar la destinación de los recursos asociados a precios de inmuebles y mejoras.

142. En el componente normativo, la reforma permitió ajustar instrumentos de planificación y tratamientos urbanísticos, incluyendo el anexo de Planes de Implantación y Regularización, y redefinió el régimen de usos en los sectores La Avanzada, Avenida Colón y Central. Igualmente, estableció ajustes técnicos en normas constructivas (altura libre entre placas, índices de cesión, aislamientos, sótanos y ascensores) para La Avanzada y el Par Vial, y aclaró la aplicabilidad del POT vigente para los sectores Parque Olivares y Central, lo cual conllevó la actualización integral de la cartografía oficial del macroproyecto.

143. Finalmente, el Documento Técnico de Soporte (DTS) de la Resolución 0544 de 22 de agosto de 2017 reformó parcialmente determinaciones urbanísticas y físicas contenidas en la matriz original de 2009 y en sus sucesivas adiciones hasta 2015. Esa modificación implicó, de manera imperativa, la actualización de la cartografía oficial del municipio de Manizales, ajustando los planos de planificación a las realidades de ejecución identificadas por el ministerio, en los siguientes términos:

*“[...] **ARTÍCULO 6.7. Incorporación en la cartografía.** La Secretaría de Planeación Municipal efectuará las anotaciones en la cartografía oficial relacionadas con la adopción del presente Macroproyecto, de conformidad con los planos anexos al Documento Técnico de Soporte de que trata el Artículo 2. Documentos de la presente Resolución.*

(Artículo 19. de la Resolución 0085 de 2016).

ARTÍCULO 6.8 Documento Técnico de Soporte (DTS). *Hace parte integral de la presente Resolución, el Documento Técnico de Soporte radicado en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con No. 2015ER0119291 del 9 de noviembre de 2015 y 2015ER0130775 del 9 de diciembre de 2015, el cual modifica parcialmente los Documentos Técnicos de Soporte anexos a las Resoluciones 1453 del 27 de julio de*



2009, 1527 del 6 de agosto de 2010, 1793 del 6 de septiembre de 2011, 0483 del 16 de julio de 2012, 0693 del 13 de noviembre de 2013, 0902 del 29 de diciembre de 2014 y 0565 del 14 de julio de 2015.

(Artículo 20. de la Resolución 0085 de 2016). [...]”. (Negrilla del texto).

144. Como puede apreciarse entre los años 2010 y 2017, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio autorizó diversas modificaciones de los componentes urbanísticos, financieros y normativos del proyecto. Posteriormente, mediante la Resolución 0544 de 2017, se compiló en un solo instrumento la normativa consolidada del macroproyecto.

145. Respecto de las condiciones de habitabilidad del sector, el demandante aportó la “[...] Alerta temprana 04-2020 realizada el 25 de agosto de 2020 [...]”⁵⁰ por la Defensoría del Pueblo, en la que se indica:

“[...] 2.1.6. Factores de vulnerabilidad generados por procesos de renovación urbana en la ciudad de Manizales

*En esta ciudad se han realizado en los últimos años proyectos de construcción de alto impacto que **han profundizado las condiciones de vulnerabilidad de la población local, como el caso del macro proyecto de renovación urbana de la Comuna San José, ya que las situaciones derivadas de los procesos de expropiación, demoliciones no terminadas y demás intervenciones realizadas en el marco del proyecto,** forzaron a una parte importante de pobladores a desplazarse a otras áreas de la ciudad, además del deterioro de la calidad de vida y otros efectos que, como se explica más adelante, incidieron en un mayor impacto de los factores de amenaza, como las redes de tráfico en dicha comuna.*

El desarrollo de este proyecto ha estado acompañado por el desalojo y expropiación de viviendas en un área ocupada por aproximadamente 28.500 habitantes⁵¹ que, para la época, registraba altos índices de pobreza, marginalidad, precariedad en el empleo y bajos niveles de educación. Una parte de los habitantes fueron expropiados y forzados a desplazarse a otros barrios de la ciudad, mientras que otros sufrieron afectaciones por las demoliciones inconclusas, que afectaron seriamente sus condiciones de habitabilidad en el barrio, y que derivaron en problemas de seguridad y en el debilitamiento de la estructura de las viviendas, así como la pérdida de su valor comercial.

*El deterioro de la calidad de vida de sus habitantes con ocasión del desarrollo de estos proyectos, se ha evidenciado a partir de la afectación de sus modos de vida, ya que gran parte de los mismos residían en grandes casonas en las que combinaban su forma de vida urbana con prácticas rurales (pequeños cultivos y cría de animales), además de la cercanía a la Galería (Plaza de Mercado de la ciudad) sector en el cual tenían ventas informales, condiciones de supervivencia que se vieron afectadas con la expropiación de las viviendas y **con intervenciones inconclusas que forzaron el traslado de una parte de los habitantes a otros sectores de la ciudad.***

⁵⁰ Cfr. Índice 8 del expediente digital de primera instancia, en el enlace del documento denominado: “6ED_C01Principal_006ESCRITOSUBSANACIONPDF(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8”. Archivo: ALERTA TEMPRANA 041-20 DEFENSORÍA DEL PUEBLO.pdf. Página 61.

⁵¹ “[...] De acuerdo con el Sistema de Identificación de Beneficiarios (Sisben), la población de la Comuna San José pertenece en un 53% al estrato I y en un 40% al estrato II. Al estrato III sólo pertenece el 7% de los comuneros. En Manizales el Sisben atiende a 234.000 personas de los 380.000 que habitan la ciudad”, cifras referenciadas en el artículo: “Plan de Renovación Urbana en la Comuna San José en la ciudad de Manizales o el Fracaso de una Política Pública sin Público, sin Ciudadanos, ver link: file:///C:/Users/lumontes/Downloads/5342-Texto%20del%20art%C3%ADculo-22139-1-10-20130628.pdf. [...]”.



De igual forma, no se ha dado cumplimiento a las obras de interés comunitario pactadas, entre ellas un Megacolegio y un Centro Integrado de Servicios Comunitarios –CISCO-, aspectos que se reiteraron en el Cabildo Abierto Comunal realizado el 6 de octubre de 2019. La profundización de estas condiciones de vulnerabilidad, incidieron en que las redes de tráfico de SPA cobraran mayor fuerza en dicha comuna, situaciones que han sido evidenciadas por líderes/as de la zona, y por la veeduría ciudadana al macroproyecto, en diferentes espacios interinstitucionales⁵² [...] (Negrilla fuera del texto).

146. A partir de lo anterior, la Defensoría del Pueblo recomendó:

“[...] 22. Al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial en coordinación con la Alcaldía municipal de Manizales, atender los acuerdos suscritos en la Mesa de concertación con los líderes y voceros de la Comuna San José en el marco de las solicitudes de reformulación del proyecto de renovación urbana, orientados a la suspensión de las expropiaciones y al retorno de personas expulsadas, a las que no se les pagó por el bien expropiado, además del cumplimiento de los compromisos de entrega de las obras de interés comunitario (Megacolegio, Centro Integrado de Servicios Comunitarios –CISCO- entre otros). [...]” (Negrilla fuera del texto).

147. También obra el Informe de auditoría de desempeño elaborado por la Contraloría General de Manizales el 23 de diciembre de 2021⁵³ sobre la gestión de las Secretarías de Planeación y Hacienda en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Manizales 2017–2021, especialmente en relación con el Macroproyecto San José. En este informe la contraloría calificó la implementación del POT con un 66.67%. Se resaltó especialmente una falla grave en los mecanismos de financiación, como el fondo de plusvalía que, aunque fue reglamentado, no recibió ningún recaudo.

148. El informe de auditoría destacó que la afirmación de la ERUM S.A.S., según la cual el macroproyecto no está sujeto al POT local, era incoherente ya que la Resolución 1453 de 2009 y sus documentos técnicos establecen claramente que el desarrollo urbano del sector debe seguir la normativa municipal. La auditoría concluyó que, después de cuatro años de vigencia del POT, ERUM no ha presentado pruebas técnicas sobre la planificación integral del proyecto; solo ha gestionado temas de propiedad y ha dejado de lado la consolidación de espacios públicos y equipamientos.

149. Los siguientes apartados del informen demuestran la gravedad de la problemática previamente enunciada:

“[...] Finalmente, el Macroproyecto San José no registra avances significativos durante el periodo evaluado; obtiene la menor calificación entre los aspectos críticos

⁵² “[...] Las inconsistencias de este proyecto de renovación urbana, también fueron identificadas por la Contraloría General de la República en varias auditorías realizadas frente al caso; en ellas se han identificado incumplimientos en los requisitos habilitantes para acceder al subsidio de vivienda, postulación a este subsidio por parte de personas que previamente han recibido subsidios de vivienda, postulación de personas propietarias de más de una vivienda, postulación de personas no registradas en el censo (para el programa de reasentamiento), y hallazgos que comprometen el uso de recursos públicos, entre otros. [...]”

⁵³ Cfr. Índice 8 del expediente digital de primera instancia, en el enlace del documento denominado: “6ED_C01Principal_006ESCRITOSUBSANACIONPDF(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8”. Archivo: INFORME AUDITORIA DESEMPEÑO IMPLEMENTACION POT.pdf.



valorados; las respuestas emitidas por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbana ERUM-S.A.S, responsable de la ejecución del Macroproyecto San José, limitan la identificación de áreas de mejoras que requieren el diseño de controles y de acciones que permitan intervenir en los siguientes escenarios de riesgos:

Ausencia de registros de la articulación del Macroproyecto San José con el POT de Manizales 2017-2031	Sin datos
Cierre financiero del Macro San José: Indefinición del trámite para modificar la Resolución 544 de 2017 compilatoria de la adopción del Macro Proyecto San José	Sin datos
No formulación de Plan de acción para reestructuración del Macro Proyecto San José	Sin datos

Esta situación se desprende de las respuestas dada por la ERUM S.A.S, al cuestionario de estudio previo-Auditoría de Desempeño 3.0-2021 Implementación del POT de Manizales 2017-2031-Transversal Macroproyecto San José, en el que la Contraloría de Manizales solicitó:

(...) La posición de la ERUM no guarda coherencia con lo estipulado en la Resolución 1453 de 2009 de adopción del Macroproyecto de Interés Social Nacional, ni con los **Documentos Técnicos de Soporte –DTS** de las Resoluciones modificatorias, que vinculan las normas urbanísticas del Macroproyecto con determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial, entre los que se señala:

[...] **Al analizar el Documento Técnico de soporte –Componente Urbano del POT- se puede evidenciar la relación que existe entre los proyectos del Macroproyecto San José como es el caso de la Avenida Marcelino Palacio-antes Par Vial Avenida Colon, que no puede ser desconocida por la ERUM cuando considera que el Macro no está supeditada al POT de Manizales 2017-2031:**

[...] **En síntesis, la ERUM no asume el rol que ostenta en el Programa de ejecución del POT de Manizales 2017-2031, ni aporta elementos de mejora para una actuación integral del Macroproyecto en su concepción integral, razón por la cual en los planes de vigilancia y control que adelante la Contraloría de Manizales se debe considerar a la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales dentro de los sujetos de control a quienes se les aplique una Auditoría financiera y de gestión [...]**

Macroproyecto San José.

En este caso es pertinente mencionar apartes de la Auditoría de Desempeño 6.1-2020, donde la Contraloría de Manizales estructuro el Hallazgo tres. Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento de Manizales POT-2017-2031:

El Artículo 12 del Acuerdo 1053 de 2020 Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales. 2020-2023 “Manizales +Grande”, hace referencia al **Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial** allí se insertan los programas de ejecución del POT en el horizonte de planificación de corto plazo que culmina en el año 2023, sin señalar las prioridades, la programación de actividades, ni los recursos respectivos, tal como lo dispone el artículo 18 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 231 del Acuerdo 0958 de 2017.

En el Concepto Ambiental emitido por CORPOCALDAS en marzo de 2020, se advierte la falta de articulación entre los dos instrumentos, así como la necesidad de que el Plan de Desarrollo de Manizales 2020-2023 contara con metas concretas para articularse a los proyectos del POT.



Esta situación se evidencia de nuevo respecto de la **"Ejecución del Macroproyecto San José"**, que es uno de los Proyectos Estratégicos para consolidar el modelo de ocupación, bajo la responsabilidad de la ERUM, que luego de cuatro años de entrada en vigencia del POT de Manizales no aporta ninguna evidencia respecto al análisis de las prioridades, programación de actividades y los recursos respectivos para desarrollar el Macroproyecto San José en su integralidad, y no solo a consolidar la gestión predial.

Adicional, la Contraloría de Manizales analizó la propuesta de **Documento Técnico de soporte-DTS** que respalda la modificación de la Resolución 544 de 2017 "por medio de la cual se consolidan las disposiciones contenidas en la Resolución 1453 de 27 de julio de 2009 y sus modificaciones, por la cual se adoptó el Macroproyecto de Interés Social Nacional denominado 'Centro Occidente de Colombia San José', que incluye una serie de aspectos técnicos en los que fue necesario acudir a la Gerente Regional Camacol Caldas, Doctora Ángela María Orozco Giraldo, quien aportó a dilucidar varios apartes del citado DTS. El resultado del apoyo técnico hace parte de los anexos.

Resultados de la Evaluación de Riesgos y controles Auditoría de Desempeño: Implementación del POT de Manizales 2017-2031.

Describe el control a evaluar	Resultado calificación del diseño de control	Riesgo combinado	Evaluación de la efectividad de los controles (70%)				Total calificación diseño y efectividad del control
			Existe evidencia de su uso (50%)	Mitiga el Riesgo (50%)	Resultado de la efectividad de los controles	Resultado calificación de la efectividad del control	
Registros de la articulación del Macroproyecto San José -POT	Inadecuado	Alto	No	No	Inefectivo	3	3,00

[...].

150. Respecto de la importancia del macroproyecto para los actores claves, se destacó:

[...] Para el Consejo Territorial de Planeación -CTP de Manizales el Macroproyecto San José, se constituye en el tema de mayor interés en la implementación del POT de Manizales, por cuanto la ciudad necesita habilitar suelo para su desarrollo urbano, la construcción de vivienda de interés social, la construcción de equipamiento comunitario, social, la reactivación de esta zona, cuyo estancamiento afecta toda la ciudad.

[...] Los Curadores urbanos de Manizales consideran que desde la función que ellos ejercen tanto la Plusvalía, como el Macroproyecto San José, son los aspectos claves en la implementación del POT de Manizales 2017-2031. [...].

151. En cuanto a las oportunidades de mejora en el financiamiento del macroproyecto, el informe de auditoría dijo:

"[...] **Oportunidades de mejora:**

a. **Proyectar la cuantificación del Programa de Ejecución**, que permite realizar un ejercicio de planificación ajustado a la realidad del municipio de Manizales y a su capacidad de gestión, y hace que los planteamientos del POT sean mucho más que



un establecimiento de objetivos inalcanzables, aunque estén técnicamente sustentados.

b. Considerar si el costo de los programas y proyectos del POT supera los recursos disponibles para cada una de las vigencias del plan o para su totalidad; o existen proyectos inalcanzables o sin posibilidades de ejecución, es importante que administración municipal y el equipo formulador del Plan adelanten un ejercicio para ajustar y/o priorizar los programas y proyectos a plantear, de acuerdo con los recursos humanos, financieros y tecnológicos disponibles.

c. Revisar la adecuada construcción del Programa de Ejecución, porque de ello depende en buena medida que el POT pueda ser concretado en el municipio de Manizales, en lo que tiene que ver con la inversión de los recursos públicos y la financiación de los diferentes programas y proyectos. [...]”. (Negrilla fuera de texto).

152. El informe de auditoría tenía anexa la respuesta dada por la ERUM sobre la modificación de la Resolución 0544 de 2017, que regula el Macroproyecto de Interés Social Nacional "Centro Occidente de Colombia San José". De ese documento se resalta:

"[...] 5.6 Análisis DTS modificación Resolución 544 de 2017

En atención a su consulta, a continuación me permito realizar las siguientes precisiones, de cara a contribuir al análisis que la Contraloría viene realizando del proyecto de Modificación de la Resolución 0544 del 22 de agosto de 2017 "por medio de la cual se consolidan las disposiciones contenidas en la Resolución 1453 de 27 de julio de 2009 y sus modificaciones, por la cual se adoptó el Macroproyecto de Interés Social Nacional denominado 'Centro Occidente de Colombia San José'":

[...] El numeral 3.4 de la propuesta de modificación del Macroproyecto San José, presenta los ajustes propuestos para la estructuración financiera de la operación, con excepción del sector de La Avanzada, que parte por traer a valor presente (Ruta IPC) los presupuestos y los costos aprobados y actualiza a su vez, los precios de vivienda de acuerdo con el valor del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente para 2021. Dicho ajuste busca garantizar el cierre financiero de la operación y se explica en el cuadro incluido en la página 66 donde se muestra un resumen de costos directos (costo lote, cargas generales y locales y costos de construcción), costos indirectos y utilidades a 2021.

Es de anotar que el ajuste a la estructuración financiera del proyecto, contempla el desarrollo de todas las obras de iniciativa pública que están pendientes (En vías, servicios públicos, espacio público y equipamientos) y que corresponden a las cargas generales mencionadas en el cuadro de la página 66. Así mismo, incluye el desarrollo de las obras privadas (viviendas tipo VIS/VIP y No VIS, comercio y servicios), que corresponden a los productos inmobiliarios referidos igualmente en el mencionado numeral 3.4 (... "A continuación, se presenta el resumen de los costos de generación y habilitación de suelo del Macroproyecto tales como los costos de construcción de obras de urbanismo, así como los costos de construcción de los productos inmobiliarios, y la utilidad de los sectores:

La Avanzada y Par Vial Avenida Colón del Macroproyecto de Interés Social Nacional del Centro Occidente de Colombia – San José". Subrayado por fuera del texto original)

Por su parte, en el numeral 3.5 se ajustan las fuentes y usos de los recursos iniciales destinados para la ejecución del Macroproyecto, cambio que se realiza en función de



los ajustes introducidos a la estructuración financiera que se realizan en el numeral 3.4.

En este punto se informa que las cargas generales, es decir, todas aquellas obras que se requieren para consolidar el sistema vial principal y las redes matrices de servicios públicos, entre otros, se financiarán a partir de recursos que se obtengan de la venta de viviendas tipo VIS/VIP y NO VIS, además de locales comerciales, de servicios e institucionales que se construyan dentro de operaciones inmobiliarias que se desarrollen en la zona del Macroproyecto de Interés Social Nacional. De la información expuesta dentro del cuadro incluido en la página 69, se infiere que se espera una participación del sector privado en la construcción de vivienda en el segmento VIS y por ende, participe de la ejecución de las mencionadas cargas generales. [...]”.

153. El documento titulado “*Víctimas del desarrollo: Entre el desespero y la esperanza*”, elaborado por la Comisión de la Verdad de la Comuna San José de Manizales en el año 2022, en relación con el objeto del proceso, refiere a las problemáticas sociales de desarticulación del tejido social, pérdida de escuelas, espacios comunitarios y economías populares, y empobrecimiento de los pobladores vulnerables del sector.

154. El documento explica que “[...] *La Comisión de la Verdad Comuna San José es una instancia convocada de manera autonómica por parte de los habitantes de la Comuna San José de Manizales, que tiene como fin visibilizar para dar respuesta a la violación masiva de derechos humanos y socioterritoriales ocasionadas en la ejecución del Macroproyecto de Renovación Urbana. [...]”.*

155. Este documento es un estudio cualitativo elaborado a partir del análisis de entrevistas, el cual presenta la siguiente queja comunitaria sobre el proyecto:

[...] Es evidente la marginación de la comuna frente a las dinámicas de desarrollo de Manizales. A pesar de su cercanía al Centro Histórico, el abandono estatal y la falta de oportunidades convirtieron a uno de los primeros asentamientos de la ciudad, en una de las zonas con mayores índices de desigualdad.

El Macroproyecto San José fue concebido como una propuesta de renovación urbana que puede calificarse como fallida, ya que 13 años después del inicio de obras, se evidencia que la destrucción de sus espacios no mejora la calidad de vida de sus habitantes; por el contrario, afecta su desarrollo social y económico.

Desde su aprobación, el Macroproyecto se concibe como una estrategia de gestión del suelo, en donde el accionar público es complementario a la iniciativa privada. Sin embargo, si el proyecto buscaba promover la inversión privada y el desarrollo económico, las cifras de calidad de la vivienda demuestran que, por el contrario, sus habitantes no tienen la seguridad para invertir en sus viviendas y comuna.

El aumento de precios de la vivienda en el mercado inmobiliario y el desarrollo económico en Manizales, no benefician a los habitantes de San José; pues mientras se registran más viviendas construidas con materiales vegetales en la comuna, en el resto de la ciudad tales disminuyen.

Los habitantes de San José son testigos de los mayores índices de trabajo infantil y percepción de inseguridad en Manizales. Así mismo, su brecha en servicios como el gas y el internet evidencian necesidades latentes en temas de acceso y competitividad.

Es necesario reformular el Macroproyecto desde una planificación comunitaria. Los beneficios económicos del mercado inmobiliario realmente deben llegar a los habitantes de San José, desde la educación, vivienda, servicios públicos y más, para que así también sus habitantes puedan invertir en su territorio sin la incertidumbre que hoy les rodea. [...]

[...] La Comuna San José en Manizales (Caldas, Colombia) es un territorio urbano popular que hace varios años viene siendo agredido por un Macroproyecto de Renovación Urbana, el cual es llamado por la comunidad: un Macrodesastre. Tras intensas luchas por parte de la comunidad activa de San José, en la actualidad lideresas, líderes y familias enteras siguen su proceso de organización para la liberación de esta Comuna compuesta por 17 barrios, muchos de los cuales surgieron con el nacimiento mismo de esta ciudad andina.

[...] Con más de 11 años de un Macroproyecto de Renovación Urbana, nos damos cuenta de que lo ocurrido en San José es un proceso de extracción de la vida —en todas sus formas— como principal recurso para el sistema capitalista. Se nos despojó paulatinamente, desarraigándonos de nuestra cultura, introduciendo más precariedad en los modos de vivir, empobreciendo un territorio que era rico por sus dinámicas entre lo rural y lo urbano, destruyendo un hábitat construido a partir de sueños colectivos, un entorno barrial tradicional y modesto, cuyo mayor pecado fue estar asentado sobre un suelo altamente codiciado para los intereses del capital en Manizales. [...]”.

156. En el plenario se encuentra la sentencia de 5 de septiembre de 2023⁵⁴, en la que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales resolvió la impugnación interpuesta por la alcaldía de Manizales en contra del fallo de 9 de agosto de 2023, dentro de la acción de cumplimiento presentada por la presunta pretermisión de los mecanismos de participación democrática señalados en el artículo 4 de la Ley 388 de 18 de julio de 1997⁵⁵, durante la fase de reformulación del macroproyecto en el año 2021.

157. En el mencionado proceso el demandante argumentó que, si bien existieron contactos institucionales, estos no versaron sobre el contenido de la modificación radicada ante el ministerio, configurándose así una posible omisión del deber de concertación previa que la normativa urbanística impone como presupuesto de validez para las actuaciones que impactan el ordenamiento del territorio y la vida de la comunidad.

158. La autoridad judicial consideró que “[...] no se advierte que se hayan brindado espacios para que la parte actora y los coadyuvantes efectúen sus sugerencias de la manera exigida, y la parte accionada no ha suministrado los escenarios

⁵⁴ Cfr. Índice 8 del expediente digital de primera instancia, en el enlace del documento denominado: "100ED_C01Principal_101ANEXOPROVIDENCIASEGUNDAINSTANCIA.PDF(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8(.pdf)

⁵⁵ “[...] Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones [...]”.

necesarios para materializar un genuino proceso democrático, por lo cual se entiende que solo converge en los momentos relatados por la parte activa en su documento genitor, dentro de los cuales no ha existido una verdadera y auténtica participación [...]”.

159. Frente a la infraestructura educativa, las Secretarías de Infraestructura y Educación del municipio de Manizales, en el concepto técnico⁵⁶ señalaron lo siguiente:

[...] Efectivamente las plantas físicas de las Escuelas Sagrado Corazón de Jesús y Jesús María Guingue fueron cerradas por amenaza de riesgo, con concepto técnico de la Hoy Unidad de gestión de Riesgo y con Resolución de la Secretaría de Planeación Municipal. La Secretaría de Educación canceló su licencia de funcionamiento.

Las inversiones adelantadas son las siguientes:

INVERSIONES COLEGIO 1 SAN JOSÉ- (hoy Institución Educativa Instituto Manizales).

En el año 2014 y 2016, Secretaría de Obras Públicas (hoy Infraestructura) ejecutó la Construcción de parte del Colegio 1 – San José, con recursos de la Secretaría de Educación y del Ministerio de Educación Nacional.

La inversión realizada en el COLEGIO 1 SAN JOSE y el INSTITUTO MANIZALES fue de cerca de \$4.247'492.173.00, fuera de los recursos invertidos por el propio Rector del plantel educativo y la asociación de padres de familia. Esto, sin contar recursos de la Juntas Administradoras Locales y de Transferencias de la Nación y el Municipio.

Con el fin de garantizar la prestación del servicio educativo a los alumnos de las Escuelas Sagrado Corazón de Jesús y Jesús María Guingue, estos fueron reubicados en los planteles más cercanos como Instituto Manizales y Liceo Isabel la Católica, entre otros, por decisión de sus padres o acudientes.

En estos momentos la capacidad Instalada en la zona del Macroproyecto San José, tiene oferta de cupos, por lo que no se requiere a la fecha la construcción o ampliación de los planteles educativos del sector.

Solo una vez se reactiven los planes de vivienda y haya población estudiantil proyectada, se llevará a cabo la complementación del Colegio 1 y a muy largo plazo el Colegio 2.

Secretaría de Educación:

A raíz del megaproyecto SAN JOSE, la población del barrio SAN JOSE, se desplazó a diferentes lugares del Municipio de Manizales, dando como resultado, una reducción de la población matriculada en las dos sedes mencionadas: Escuela Sagrado Corazón de Jesús y la I.E Jesús María Guinque.

⁵⁶ Cfr. Índice 8 del expediente digital de primera instancia, en el enlace del documento denominado: "[101ED_C01Principal_102CONTENCIONDEMANDAMPIOANIZALESPDF.pdf](#)" [NroActua 8\(.pdf\)](#) [NroActua 8\(.pdf\)](#) [NroActua 8\(.pdf\)](#) [NroActua 8\(.pdf\)](#) [NroActua 8\(.pdf\)](#)". Pág. 28.



Adicionalmente y dada la problemática del sector es importante mencionar que el Ministerio de Educación Nacional priorizo la construcción y adecuación de la INSTITUCION EDUCATIVA INSTITUTO MANIZALES, ubicada adyacente a la I.E Jesús María Guingue, para albergar la población educativa de esas dos sedes, cuyas infraestructuras se encontraban en mal estado presentando riesgos para sus estudiantes.

Según resolución 2038 del 12 de diciembre de 2011 emitida por la Secretaría de Educación de Manizales, en la cual considera "Que el Director técnico de la oficina municipal para la prevención y atención de desastres del municipio de Manizales OMPAD certifico de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Manizales, que el inmueble identificado con ficha catastral 1-03-0220-0013-000 localizado en lo callé 33 entre carreras 19 y 20 sede de la referida "institución" y mediante visita de Inspección ocular de esta oficina a la edificación señalada determino: "Presenta signos de deterioro generalizado..." lo que determinó el alto grado de vulnerabilidad estructural que expone al riesgo a la comunidad educativa, y por lo que recomendó la evacuación preventiva de las instalaciones; el día 02 del mes de mayo de 2011.

Que la Secretaría de Educación de Manizales con el fin de proteger la integridad física de la comunidad educativa, reubicó el personal directivo, docente, administrativo docente en el Liceo Isabel la Católica.

Que la Secretaría de Educación Municipal, conforme a lo anteriormente señalado, y con el fin de evitar no solo que la edificación avance en su deterioro sino una tragedia que cobre vidas humanas y repercuta en el proceso de enseñanza de los estudiantes y la comunidad educativa en general de la INSTITUCION EDUCATIVA JESUS MARIA GUINGUE, se hace indispensable intervenir cancelando la licencia de funcionamiento concedida mediante la resolución No. 1 767 del 21 de mayo de 2009. otorgada por este ente administrativo." *

Los estudiantes de la I.E Jesús María Guingue que para la vigencia 2011, año de cancelación de la licencia de funcionamiento según lo expuesto anteriormente, contaba con una matrícula de 408 estudiantes, los cuales fueron reubicados en ese entonces y temporalmente, en instituciones educativas cercanas a su lugar de residencia, por lo anterior no debían desplazarse a lugares lejanos para recibir clases, adicionalmente, contaban con el servicio de transporte escolar a la sede San Agustín (ubicada a un costado del terminal mixto de transporte en la plaza de mercado) de la I.E Marco Fidel Suarez, para los casos que fueran requeridos.

Para el caso de la escuela Sagrado Corazón de Jesús, la totalidad de la matrícula que para la vigencia 2004 era de 840 estudiantes, fue reubicada en la I.E Liceo Isabel La Católica, ubicada en el sector aledaño a la escuela en mención.

*Anexo resolución 2038 del 12 de diciembre de 2011 "Por medio de la cual se decide sobre la vigencia de la licencia de funcionamiento concedida según Resolución No. 1767 del 21 de mayo de 2009" [...]. (Negrilla fuera de texto).

160. En el oficio 2023EE0054450 de 29 de mayo de 2023⁵⁷ la Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales del Ministerio de Vivienda,

⁵⁷ Cfr. Índice 8 del expediente digital de primera instancia, en el enlace del documento denominado: "98ED_C01Principal_099ANEXORECIBIDORADFINAL2023EE0115558PDF(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8(.pdf) NroActua 8". El documento señala: "[...] para determinar su viabilidad técnica, financiera, jurídica y urbanística, periodo durante el cual se adelantaron mesas de trabajo con el equipo técnico del municipio de Manizales responsable de los diferentes componentes de la propuesta, dentro de las mesas más recientes se debe destacar



Radicación núm. 17001-23-33-000-2023-00270-01
Demandante: Personería municipal de Manizales

la realizada con el Director de Espacio Urbano y Territorial y su equipo de trabajo el 30 de noviembre de 2022 y las desarrolladas con el equipo técnico de la Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales (SATOU) los días 23 de marzo y 13 de abril de 2023.

Tal como se ha puesto en conocimiento en dichos espacios de trabajo, las variaciones significativas para el periodo 2021 y 2022 en el índice de precios al consumidor (IPC) y en el índice de costos de construcción de vivienda (ICCV) derivan una revisión y reflexión acerca de la estructuración de costos y del modelo financiero del macroproyecto "Centro Occidente de Colombia San José" a efectos de que se pueda comprobar que la información sigue siendo consistente con el esquema de gestión y financiación y que a su vez existe coherencia entre estos con el componente técnico y urbanístico.

De igual manera, se evidencian anexos y planos que obran en el expediente, que fueron actualizados por parte de la Alcaldía de Manizales, no obstante, los mismos no se relacionan de manera adecuada en el Documento Técnico de Soporte, haciéndose referencia a soportes o certificaciones distintas.

Por lo anteriormente expuesto, tal como se expresó en la mesa de trabajo del 13 de abril de 2023 y con el propósito de renovar los elementos técnicos y jurídicos que serán puesto en consideración del comité evaluador y en procura de que los procedimientos administrativos logren su finalidad y se continúe con el procedimiento establecido para la modificación, se solicita dar alcance a la radicación realizada, actualizando y aclarando lo siguiente:

1. Debe llamarse la atención que el reparto de cargas y beneficios es un principio de la Ley 388 de 1997. **Por lo tanto, se solicita comedidamente incorporar de manera explícita y debidamente soportada en el Documento Técnico de Soporte-DTS la forma como se da cumplimiento al principio del ordenamiento territorial en cuestión.**

2. **En línea con lo anterior, se solicita que el DTS presente con claridad y suficiencia la estrategia de gestión del, la cual fue mencionada por el promotor en las mesas de trabajo conjuntas con este Ministerio.** Este aspecto es de gran relevancia, en términos de explicitar si la estrategia de gestión esta soportada en un único gestor que desarrolla el proceso de gestión predial y de ejecución de cargas generales y locales o si se están empleando otros mecanismos para efectuar el reparto e implementación de la operación urbana.

3. De igual manera, se requiere que en el DTS **se diferencien los instrumentos de gestión, financiación y planeación** y que no se confundan o asimilen a la estrategia o modelo de gestión. Los instrumentos son una caja de herramientas que permiten la aplicación de la estrategia, por lo cual no basta con la mención de los diferentes instrumentos, si no que deben precisarse los elementos técnicos y jurídicos de aplicación específica dentro del Macroproyecto "Centro Occidente San José".

4. De igual forma, se solicita se armonicen las afirmaciones efectuadas a lo largo del DTS las cuales resultan confusas, en donde se advierten contradicciones en la existencia o no de un sistema de reparto. Afirmaciones como las realizadas en el numeral 10.1 referente a las estrategias de gestión del macro que señalan: "SISTEMA DE REPARTO EQUITATIVO DE CARGAS Y BENEFICIOS. El MISN no incluye un reparto de cargas. Por tanto, no es objeto de modificación", lo cual difiere de lo planteado en lo relativo a fuentes y usos en donde se señala: "que la financiación de las cargas generales será financiada principalmente con las ventas derivadas del uso comercial, NO VIS y para el sector de la avanzada por aportes del sector Par Vial Avenida Colon y en menor medida de la venta del uso VIS."

5. Se hace necesario que en el DTS se reflejen las estrategias y mecanismos para la captura de valor, en particular respecto de los usos distintos a VIS y VIP, lo anterior, teniendo en cuenta que en la presente propuesta de modificación y en modificación precedente hubo un cambio de uso del suelo con la incorporación viviendas NO VIS y un mayor número de estas, lo cual deriva en un mayor aprovechamiento del suelo, que impacta naturalmente en su valor.

6. Dados los cambios macroeconómicos mencionados en la introducción de la presente comunicación, se solicita presentar los datos en el DTS y el Excel soporte del modelo financiero del proyecto con precios actualizados a 2023. De igual forma, y tomando en consideración los avances en la ejecución del proyecto, valorar la necesidad de actualización de los costos de construcción o administrativos frente a las realidades del mercado evidenciadas.

7. **Se solicita presentar de manera clara los mecanismos para la destinación y cumplimiento de las obligaciones urbanísticas locales que debe ser satisfecho por las respectivas unidades de ejecución urbanística y la precisión de las reglas de compensación en dinero o en especie cuando su localización sea inconveniente o por presentar áreas inferiores a las mínimas exigidas, lo anterior acorde con el modelo de gestión previsto.**

8. Se aporta un anexo con la estructura predial actual denominado "anexo 01 "estructura predial par vial junio 2021" (archivo en Excel), sin embargo, no se adjunta el plano correspondiente que contenga la identificación de la composición predial y estructura catastral actual descrito en los numerales 3.6 y 4.2 del DTS. En ese orden, se requiere remitir la información cartográfica con el detalle mencionado en los numerales citados.

Adicionalmente, se requiere identificar tanto en los archivos de Excel, en la cartografía y en el DTS, aquellos predios que ya fueron o están siendo gestionados por el municipio; **información que contribuirá al entendimiento del modelo de gestión del Macroproyecto que se describa en el numeral 10 – "Estrategias de gestión y fases para la ejecución del Macroproyecto" del DTS.**

9. Con relación a la cartografía, se recomienda revisar el cuadro de convenciones y su legibilidad, debido a que en algunos planos esta información aparece cortada y no se puede visualizar de manera completa; es el caso de los planos U-01 SECTORES LA AVANZADA Y PAR VIAL Y M-15 DESTINACION VIVIENDAS.

10. **En lo que respecta a la factibilidad para la conexión a los servicios de acueducto y alcantarillado, se tiene el certificado de disponibilidad de acueducto y alcantarillado de Aguas de Manizales cuyo radicado es el No. 22013 del 22 de febrero de 2022, en el cual mencionan que de acuerdo a la solicitud realizada por ERUM para las 2.295 unidades de vivienda, la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P. informa que cuenta con disponibilidad para las unidades solicitadas, las cuales se podrán conectar a los puntos dados por la empresa para su conexión.** Sobre el particular, se debe actualizar la información incluida en el DTS, lo anterior, teniendo en cuenta que en el numeral 7.3 se menciona la disponibilidad otorgada por la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P. para 1.156 unidades de vivienda, información que no está acorde a la última factibilidad otorgada.

11. Si bien dentro de lo previsto en el Decreto 1077 de 2015 y en la resolución 204 de 2011, modificada a su vez por las Resolución 0967 de 2015 y 453 de 2022, para la formulación de los macroproyectos de primera generación y por tanto de sus modificaciones no se encuentra consignado de manera explícita un procedimiento de participación ciudadana, se considera fructuoso que, en virtud de los principios de participación, publicidad e imparcialidad que deben regir todas las actuaciones de la administración, se incluya dentro del DTS y acompañe junto con sus respectivos soportes los escenarios de participación ciudadana y divulgación que ha adelantado la ERUM y/o de la Alcaldía de Manizales con diferentes actores, recogiendo a su vez las observaciones, solicitudes o sugerencias respetuosas, que hayan sido presentados en dichos escenarios, aspecto que le permitirá al Ministerio conocer diferentes perspectivas frente a la modificación pretendida.

12. Sobre el estudio de Movilidad, se señala que en el numeral 3.4. del documento "Estudio de Tránsito y Movilidad", **se requieren, sobre la avenida Colón, carriles de acceso y salida a cada una de las manzanas, lo que conlleva a modificar**



Ciudad y Territorio indicó que, durante la evaluación de la viabilidad técnica, financiera, jurídica y urbanística del macroproyecto “*Centro Occidente de Colombia San José*”, se llevaron a cabo diversas mesas de trabajo con el equipo técnico del municipio de Manizales, especialmente con el director de Espacio Urbano y Territorial y con la Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales (SATOUI).

161. Explicó que estas instancias permitieron identificar variaciones significativas en los índices de precios al consumidor y costos de construcción, lo que motivó una revisión del modelo financiero y los costos del proyecto para asegurar la coherencia entre los componentes técnicos, urbanísticos y de gestión.

162. Se evidenció la necesidad de actualizar y clarificar los anexos y planos aportados por la Alcaldía de Manizales, ya que no están adecuadamente relacionados en el Documento Técnico de Soporte (DTS). Además, se solicitaron ajustes en la radicación realizada para renovar los elementos técnicos y jurídicos, incluyendo la incorporación explícita del principio de reparto de cargas y beneficios de la Ley 388 de 1997, así como la presentación clara de la estrategia de gestión, diferenciando entre instrumentos de gestión, financiación y planeación.

163. Refirió que el DTS debe armonizar sus afirmaciones respecto al sistema de reparto, precisando las estrategias y mecanismos para la captura de valor, especialmente en los usos NO VIS y VIP, debido a cambios en el uso del suelo y mayor aprovechamiento. También se requiere la actualización de los precios y costos de construcción a 2023, y la presentación transparente de los mecanismos para cumplir obligaciones urbanísticas locales, incluyendo reglas de compensación cuando la localización o el área no sean adecuadas.

164. Se solicitó remitir información cartográfica detallada sobre la estructura predial actual, identificando los predios gestionados por el municipio, así como mejorar la legibilidad de los cuadros de convenciones en los planos. Es necesario actualizar la información de factibilidad de servicios públicos en el DTS, y reflejar los escenarios de participación ciudadana y divulgación adelantados por la ERUM y la Alcaldía, incluyendo observaciones y sugerencias de los actores involucrados.

165. Se recomendó revisar el estudio de movilidad para garantizar que los perfiles viales proyectados permitan el acceso y salida adecuados, la construcción de puentes peatonales y zonas de cargue y descargue según lo planteado en el

el perfil vial existente en los puntos de ingreso y salida de cada manzana. Se recomienda verificar si el perfil actual y el propuesto, permite el diseño de estos puntos de ingreso y de salida requeridos.

De igual forma, en el referido numeral se informa la necesidad de construir puentes peatonales para la conexión con la Alameda del sector par vial, sin embargo, no se considera las condiciones de los perfiles viales para su ejecución, esto en relación con posibles compras de predios para lograr su construcción y si los mismos se encuentran contemplados en las cargas generales asociados al desarrollo de la intervención urbanística.

13. Es necesario que se validen si los perfiles viales existentes y proyectados garantizan los planteamientos en el estudio de movilidad respecto a las zonas establecidas para cargue y descargue de pasajeros, mercancías, ingresos y salida y demás condiciones planteadas en el documento [...]”. (Negrilla fuera del texto)



documento. Todo lo anterior debe ser validado y ajustado en el DTS para asegurar la consistencia y viabilidad del macroproyecto, conforme a la normativa vigente y a las necesidades identificadas durante el proceso de evaluación.

166. Finalmente, la Sala destaca del material probatorio la respuesta dada al Concejo municipal de Manizales por la ERUM el 25 de julio de 2024⁵⁸ con ocasión de la sesión plenaria celebrada el 18 de junio de 2024. En ese documento se explicó que el Macroproyecto de Interés Social Nacional “*Centro Occidente de Colombia – San José*” se encuentra actualmente en un escenario institucional marcado por la liquidación de la ERUM, ordenada a través del Decreto 002 de junio de 2024. Este proceso implica la revisión, terminación o cesión de contratos, particularmente los de gerencia integral asociados a los patrimonios autónomos, sin que ello signifique la paralización del macroproyecto.

167. En materia financiera, se expone el estado de las obligaciones y presupuestos para la vigencia 2024. El documento también detalla los rendimientos financieros acumulados entre 2021 y 2023 de los patrimonios autónomos, evidenciando una gestión activa de fondos de inversión colectiva. Se describen además los aportes fiduciarios iniciales de entidades como el Municipio de Manizales, INFIMANIZALES, FONVIVIENDA y la ERUM, así como la estructura de los comités fiduciarios que gobiernan los patrimonios autónomos Matriz y PAVIP.

168. En cuanto al estado actual del proyecto urbanístico, se destaca que las 88 viviendas VIP de la UE 4 cuentan con licencias vigentes hasta abril de 2027 y con respaldo financiero del Ministerio. Además, se planteó la siguiente propuesta de modificación a la Resolución 0544 de 2017 para ajustar trazados viales, ampliar equipamientos, permitir nuevos desarrollos VIS y actualizar áreas, cargas y beneficios del macroproyecto, veamos:

- “[...] 1. Incorporar el trazado construido del Par Avenida Colón, hoy Marceliano Palacio.*
- 2. Modificar la norma para el desarrollo del Parque Recreodeportivo de acuerdo con las necesidades de la ciudad y acuerdos con la comunidad.*
- 3. Nuevo suelo para la construcción de la Alameda que conecta el PRD y el Sector Central, actualizando la Unidad de Ejecución H incorporando los lotes remanentes a la hora de construir la Avenida Colon.*
- 4. Aumentar el área de equipamiento institucional para el desarrollo del proyecto arquitectónico aprobado por el ICBF del CDI de la Pelusa en la unidad de ejecución C.*
- 5. Estación de Policía*
- 6. Se podrá desarrollar proyectos de vivienda de Interés Social en unidad de ejecución urbanística D Y E.*

⁵⁸ Cfr. Índice 59 del expediente digital de primera instancia. Allí se trataron los siguientes temas: i) plan de acción; ii) sabana predial con su respectiva división del macroproyecto de interés social para el centro occidente de Colombia – San José; iii) el estado en que se encuentran las deudas; iv) el proceso de gestión frente a los patrimonios autónomos; v) que sucederá con el macroproyecto de interés social para el Centro Occidente de Colombia – San José; y vi) las últimas acciones constitucionales con respecto al macroproyecto de interés social.



7. Producto de las modificaciones anteriores y la precisión topográfica de la Av. Colón, se actualizan todas las áreas, coordenadas y cierres financieros de Reparto de Cargas y Beneficios del MISN.

8. Se da claridad sobre la Estrategia de Gestión para el desarrollo del Sector; y se incorporan nuevos Instrumentos de Financiación (APUP, APP, FIDUCIA MERCANTIL, TOPE DE LA VIS EN RENOVACIÓN URBANA). [...]”.

169. A la pregunta sobre qué pasaría con el macroproyecto con ocasión de la liquidación de la empresa se explicó:

“[...] Como se indicó en el punto 1, en virtud del proceso de liquidación y disolución que actualmente se surte en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales – ERUM- S.A.S, conforme al régimen jurídico de liquidación señalado en Decreto Ley 254 de 2000 / y el Estatuto Orgánico del sistema financiero, el proceso de liquidación cuenta con unas etapas normativas; en virtud de ellas se señala que la entidad deberá resolver que contratos debe proceder con su liquidación y terminación, que contratos son necesarios tener vigentes o suscribir para el trámite propiamente de la liquidación, y definir los contratos que son objeto de cesión, dentro del cual figura el contrato de gerencia integral N.º 14775-001-2015 del PATRIMONIO AUTONOMO MATRIZ, celebrado entre la EMPRESA DE RENOVACION Y DESARROLLO URBANO DE MANIZALES S.A.S ERUM S.A.S y FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A ,quien es la vocera y administradora de dicho patrimonio.

Teniendo en cuenta que INFIMANIZALES tiene la calidad de Fideicomitente, dentro de los patrimonios autónomos es la llamada a recibir en calidad de cesionaria el contrato antes mencionado, y lo ejecutará a través de su equipo técnico conforme a las disposiciones fijadas tanto en contrato de fiducia mercantil 3-1-114475 y el ya referido contrato de gerencia integral, los cuales cuenta con un plazo de ejecución contractual hasta el 31 de diciembre de 2024, no siendo óbice una prórroga o adiciones contractuales.

Ahora bien, en lo que respecta al contrato de gerencia integral N.º 20768-002-2014 del PA PAVIP suscrito entre la EMPRESA DE RENOVACION Y DESARROLLO URBANO DE MANIZALES S.A.S ERUM S.A.S y FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A, este terminó en el mes de julio del año 2023, actualmente se está adelantando con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio el proceso de liquidación.

Lo anterior no es impedimento para la consolidación del proyecto de la construcción de las 88 unidades de vivienda en la unidad de ejecución urbanística 4 sector avanzada, el cual será gerenciado por la Unidad de Vivienda del Municipio de Manizales, frente al cual el Ministerio a través de FONVIVIENDA aportará al PATRIMONIO AUTONOMO PA PAVIP la totalidad de los recursos necesarios para la construcción de las 88 unidades de vivienda del proyecto y como se manifestó anteriormente el Municipio asumirá el gerenciamiento integral y lo relativo a la tenencia de los predios de propiedad de dicho patrimonio.

Para los efectos, el contrato de fiducia inmobiliaria de administración y pagos celebrado entre el PATRIMONIO AUTONOMO MACROPROYECTO SAN JOSÉ y La FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A tiene un término de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2024. [...]”. (Resaltado fuera del texto).

170. Como puede apreciarse el Macroproyecto de Interés Social Nacional “Centro Occidente de Colombia – San José” se concibió como un instrumento integral de



renovación urbana que busca intervenir un sector estratégico y central de Manizales. El objeto de dicha intervención, adoptada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante la Resolución 1453 de 2009, es transformar un área caracterizada por altos niveles de pobreza, deterioro físico y riesgos geotécnicos, mediante la combinación de vivienda social, infraestructura, espacio público y equipamientos colectivos⁵⁹.

171. Para asegurar la ejecución del macroproyecto, se demostró que el ministerio demandado aprobó los ajustes solicitados por el gestor, a través de 8 resoluciones expedidas entre los años 2010 a 2017. En los documentos técnicos de soporte que sirvieron de fundamento para esas modificaciones, se fijaron metas, presupuestos, condiciones de mitigación del riesgo y criterios de estructuración de equipamientos.

172. Los DTS explican que los ajustes a la planeación respondieron a dificultades operativas y jurídicas que surgieron durante la ejecución, en relación con la cartografía, la georreferenciación, las densidades, las normas constructivas, la adquisición predial, las demoras en licenciamiento, las ocupaciones de hecho, la falta de antecedentes registrales y la necesidad de reorganizar unidades de ejecución en ámbitos más pequeños para facilitar la gestión y acelerar la generación de vivienda.

173. Para unificar el marco regulatorio, la ERUM solicitó al ministerio compilar la normativa en un solo instrumento, lo que se materializó en la Resolución 0544 de 22 de agosto de 2017. Aun así, las pruebas refieren a que aún es necesario realizar ajustes a la normatividad urbanística planteada en esa resolución.

174. En el plenario se evidencian problemas estructurales asociados a la modificación continua de la planeación, pues entre 2010 y 2017 ocurrieron ajustes recurrentes que, aunque justificados en barreras prediales, licencias y reconfiguración técnica, terminan afectando la estabilidad del diseño y la previsibilidad de su ejecución, en un contexto en el que el proyecto data de hace 16 años.

175. La ejecución prolongada del macroproyecto ha tenido impactos relevantes en la vida comunitaria por la demora significativa frente a los objetivos inicialmente anunciados y la necesidad urgente de soluciones habitacionales y equipamientos en el territorio intervenido.

⁵⁹ Dentro del componente de movilidad, el macroproyecto estructuró un sistema vial compuesto por vías principales, arterias secundarias y vías colectoras, con el fin de mejorar la circulación, ordenar flujos urbanos y soportar la reconfiguración del territorio con el centro de la ciudad.

De igual manera, en el componente de equipamientos, la regulación incorporó el desarrollo de nueva infraestructura educativa e institucional, junto con el mejoramiento de la existente dentro del área intervenida, incluyendo el Instituto Manizales (antigua Escuela de Artes y Oficios), la Escuela Sagrado Corazón (antigua Escuela Modelo), el Instituto Educativo Divina Providencia y el Instituto Educativo Jesús María Guingue.



176. El material probatorio refleja incertidumbre sobre las fuentes y mecanismos de financiación, así como cuestionamientos sobre la consistencia de los instrumentos de captura de valor, el reparto de cargas y beneficios y la suficiencia de recursos para asegurar las obras viales, viviendas, equipamientos y espacio público, lo que debilita la claridad institucional sobre cómo garantizar la integralidad del proyecto.

177. Se acreditaron las tensiones institucionales existentes respecto de la articulación del macroproyecto con el POT y sobre la posibilidad de justificar la planificación integral, situación que refuerza la necesidad de controles y de trazabilidad en la gestión urbana, fiscal y financiera del proyecto.

178. También se probó que el macroproyecto atraviesa un escenario institucional complejo, pues la ERUM tenía proyectada su liquidación a diciembre de 2024, lo cual supone la revisión, terminación o cesión de contratos y la reorganización de la gerencia del proyecto a través de otras dependencias del municipio de Manizales, circunstancia que, aunque no implica necesariamente la paralización de las obras, incrementa los riesgos de pérdida de continuidad.

179. La Alerta Temprana 04-2020 de la Defensoría del Pueblo advierte que los procesos de expropiación y demoliciones inconclusas en el marco del macroproyecto han generado un deterioro progresivo de las condiciones de vida, afectaciones a la seguridad, debilitamiento estructural de viviendas remanentes y la consolidación de factores de riesgo asociados a la insalubridad y a la inseguridad ciudadana. Dicho informe identifica riesgos estructurales que persistirán hasta que exista certeza sobre la planeación de las obras.

180. En el mismo sentido, el informe de auditoría de desempeño de la contraloría pone de presente deficiencias críticas en la implementación del POT y en los instrumentos de financiación y ejecución del macroproyecto, así como la ausencia de una programación integral que articule la gestión predial con la consolidación efectiva del espacio público y los equipamientos colectivos. Tales hallazgos confirman que las omisiones institucionales alegadas por el actor no son hipotéticas, sino que responden a falencias objetivamente verificadas a través de las pruebas documentales aportadas.

181. A su vez, el requerimiento formulado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en mayo de 2023 evidencia inconsistencias técnicas, financieras y urbanísticas no resueltas en la reformulación del macroproyecto, particularmente en lo relativo al reparto de cargas y beneficios, la captura de valor, la coherencia cartográfica.

182. En suma, aunque el macroproyecto es una intervención de gran relevancia para la ciudad y fue diseñado como una apuesta integral de renovación urbana y vivienda social, su desarrollo se ha visto condicionado por ajustes sucesivos en la planeación, demoras prolongadas, dudas sobre la sostenibilidad financiera y una



institucionalidad en transición por la liquidación de la entidad ejecutora, factores que hacen indispensable reforzar la coordinación interinstitucional y la garantía efectiva de los componentes sociales y comunitarios proyectados.

183. Según la Ley 388 de 1997, son fines del ordenamiento territorial garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, así como la protección del espacio público, el medio ambiente y la prevención de desastres.

184. El numeral 8 del artículo 27 de la Ley 1454 de 28 de junio de 2011⁶⁰, señala que la Nación y las entidades territoriales asumirán las competencias a su cargo previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera del ente territorial, garantizando su manejo transparente.

185. Los numerales 3, 6, 7, 8, 11, 14 y 15 del artículo 3 de la Ley 1454 señalan que el proceso de ordenamiento territorial se rige por los principios de descentralización, sostenibilidad, participación, solidaridad, equidad territorial, prospectiva, responsabilidad, transparencia y equidad social.

186. Sin embargo, cuando la planificación de un macroproyecto se modifica continuamente y las autoridades no presentan de forma objetiva los resultados, esos principios se vulneran. La sostenibilidad y la equidad territorial se ven comprometidas ante la falta de avances concretos y la pérdida de equipamiento colectivo. El deterioro de la calidad de vida, la existencia de predios demolidos y la perpetuación de las desigualdades evidencian un incumplimiento de los compromisos dirigidos a apoyar a las zonas más vulnerables.

187. Los macroproyectos de interés social nacional constituyen instrumentos de intervención urbana que promueve el Gobierno Nacional, a través de los cuales se articulan mecanismos de planeación, financiación y gestión del suelo, con el fin de desarrollar operaciones urbanísticas de gran escala orientadas a impulsar el desarrollo territorial de determinados municipios, distritos o regiones del país.

188. Por lo tanto, aunque las decisiones que se tomaron en el proyecto en los documentos técnicos están justificadas, la Sala considera que el incumplimiento de los resultados, la falta de certeza presupuestal, la falta de claridad en la asignación de responsabilidades institucionales, la ausencia de indicadores de cumplimiento, y la ausencia de una visión estratégica a largo plazo, afectan el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes.

⁶⁰ “[...] Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. [...]”.



189. Para la Sala, la decisión adoptada en la sentencia de 5 de septiembre de 2023, que resolvió la acción de cumplimiento relacionada con la pretermisión de las instancias participativas en el procedimiento de modificación del acto que aprobó el macroproyecto cuestionado, las razones esbozadas en los DTS, o el concepto técnico relacionado con la infraestructura necesaria para prestar el servicio de educación, no son suficientes para denegar el amparo.

190. En línea con lo anterior, el Ministerio Público en la primera instancia conceptuó:

"[...] El análisis fáctico y jurídico, a la luz de la normativa aplicable y con soporte en los medios probatorios recaudados, evidencia que la situación actual de la comuna San José de la ciudad de Manizales, constituye una vulneración a los derechos colectivos atribuible a las entidades responsables del desarrollo del macroproyecto, debido a las deficiencias en la implementación de este instrumento urbanístico y ante la ineficacia de la acción administrativa, desconociendo los deberes constitucionales y legales en la atención de las necesidades de la comunidad identificadas en el macroproyecto.

En consecuencia, resulta procedente que el Tribunal dicte las órdenes necesarias con los plazos prudenciales a que hubiere lugar, tendientes a que las entidades accionadas, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, ejecuten las actuaciones, gestiones y medidas dirigidas al cese de la vulneración a los derechos colectivos, mediante la reformulación y refinanciación del macroproyecto de interés social nacional "Centro Occidente de Colombia San José", acorde con las realidades sociales y necesidades de la comunidad que deben atenderse, garantizando la participación ciudadana⁶¹, incluyendo la evaluación técnica, financiera, jurídica y urbanística de todos los componentes del macroproyecto. [...]"

191. Esta Sección ha establecido que este derecho comprende el uso, la transformación y la ocupación adecuada del suelo⁶², para lo cual es fundamental que las autoridades competentes definan un esquema de ordenamiento territorial coherente, y se abstengan de actuar de manera desordenada, como ocurrió en el caso concreto por las razones expuestas en precedencia.

192. En este contexto, se revocará parcialmente la sentencia de primera instancia para, en su lugar, amparar el derecho colectivo previsto en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472.

V.3.3. Las responsabilidades de las entidades demandadas en el caso concreto

193. Como se mencionó previamente, los macroproyectos son una figura jurídica que adoptó el legislador con el propósito de regular aquellas intervenciones urbanísticas en las que está de por medio un interés social nacional. Por ello, en la identificación, determinación, formulación, adopción y ejecución de los macroproyectos confluyen las competencias de las entidades demandadas, bajo un modelo de acción

⁶¹ Decreto 1077 de 2015 artículo 2.2.4.2.2.3.2.2.3.

⁶² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; sentencia de 6 de marzo de 2008; C.P. Mauricio Fajardo Gómez; número de radicación 250002324000200500901-01.



urbanística fundado en los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y eficiencia, según lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 1454 de 28 de junio de 2011⁶³.

194. El artículo 29 de la Ley 1454, al establecer cómo se distribuyen las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación y los municipios, señaló que la Nación tiene la responsabilidad de definir la política general sobre el territorio, incluyendo la localización de grandes proyectos de infraestructura; mientras que el municipio se encarga de formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, siguiendo los lineamientos de la Nación.

195. Los artículos 311 y 315 de la Constitución Política determinan que el alcalde es la autoridad responsable de dirigir la acción administrativa del municipio, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

196. Los numerales 2, 3, 6, 7, 11 y 23 del artículo 3 de la Ley 136 de 2 de junio de 1994⁶⁴ agregan que el municipio se encarga de promover el desarrollo integral de su territorio mediante la elaboración de planes de desarrollo, construcción de obras públicas, mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, y la solución de las necesidades básicas, especialmente de los grupos vulnerables. Además, debe formular y adoptar su plan de ordenamiento territorial, impulsar alianzas público-privadas, fomentar la modernización y competitividad del territorio de su jurisdicción, y garantizar la construcción y mantenimiento de las vías municipales.

197. La función urbanística es la potestad de los municipios y distritos prevista en nuestro ordenamiento jurídico a efectos de garantizar la eficacia de los postulados constitucionales a la propiedad privada, a la productividad, a la competitividad, al trabajo, a la convivencia pacífica, al goce de un ambiente sano, a la igualdad material y a la intimidad⁶⁵. El ejercicio de esta función permite, en el marco de un orden justo, el respeto de los derechos y las libertades ajenas sin abusar de las propias⁶⁶.

198. En línea con lo anterior, el artículo 13 de la Ley 388 de 1997 establece que, entre los componentes urbanos del Plan de Ordenamiento Territorial, está la especificación de la naturaleza, alcance y área de operación de los macroproyectos

⁶³ “[...] Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. [...]”.

⁶⁴ “[...] Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [...]”.

⁶⁵ El artículo 15 de la ley clasifica las normas urbanísticas en estructurales, generales y complementarias. Las estructurales aseguran el cumplimiento de los objetivos del plan de ordenamiento territorial, incluyendo la clasificación del suelo y la definición de unidades de actuación. Las generales regulan los usos e intensidad del suelo, y contemplan excepciones para proyectos o intervenciones especiales. Las complementarias se refieren a la ejecución de programas y proyectos específicos, como la localización de vivienda de interés social o la reubicación de asentamientos en zonas de riesgo.

⁶⁶ “[...] ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley [...]”.



urbanos cuya promoción y ejecución se contemple a corto o mediano plazo, conjuntamente con la definición de sus directrices generales de gestión y financiamiento, así como la expedición de las autorizaciones para emprender las actividades indispensables para su concreción.

199. Los macroproyectos de interés social nacional constituyen determinantes de ordenamiento de superior jerarquía para los municipios y distritos en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

200. Conforme al artículo 5 y siguientes del Decreto 4260, compilados en el Decreto 1077, la identificación, determinación, formulación y adopción de los macroproyectos corresponde al actual Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual deberá para el efecto, tener en cuenta la dinámica poblacional, el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda de interés social y el impacto territorial de la intervención.

201. Respecto de la ejecución de los macroproyectos, el artículo 2.2.4.2.1.5.2⁶⁷ del Decreto 1077 establece que la misma estará a cargo del Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, y/o de las entidades territoriales y que las áreas metropolitanas y/o los particulares podrán participar en la ejecución de los macroproyectos, en los términos que se disponga en el acto administrativo que los adopte.

202. Adicionalmente en materia de ejecución, el artículo 2.2.4.2.1.5.1 del Decreto 1077 de 2015, compiló el artículo 13 del Decreto 4260 de 2007, así:

*“[...] ARTICULO 2.2.4.2.1.5.1 Licencias urbanísticas para la ejecución de Macroproyectos. Las licencias urbanísticas para el macroproyecto se otorgarán con sujeción a las normas urbanísticas adoptadas en este. **Dichas normas serán de obligatorio cumplimiento por parte de quien tenga la competencia para expedir las licencias urbanísticas. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por solicitud de la autoridad competente para expedir licencias urbanísticas, se pronunciará sobre las contradicciones y vacíos que se presenten en la interpretación de las normas contenidas en los decretos de adopción de los Macroproyectos. [...]”.** (Negrilla fuera del texto).*

203. Conforme a la normativa *supra*, el ministerio demandado es responsable de identificar y determinar los macroproyectos, a partir de la dinámica poblacional, el déficit de vivienda de interés social y el impacto territorial de la intervención.

⁶⁷ “[...] ARTÍCULO 2.2.4.2.1.5.2 Ejecución de los Macroproyectos. La ejecución de los Macroproyectos estará a cargo del Fondo Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA, y/o de las entidades territoriales. Las áreas metropolitanas y/o los particulares podrán participar en la ejecución de los Macroproyectos, en los términos que se disponga en el acto administrativo que lo adopte.

De acuerdo con lo determinado en el artículo 12 del Decreto-ley 555 de 2003, así como en los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007, el manejo de los recursos para la ejecución de los Macroproyectos a cargo de FONVIVIENDA podrá ser contratado total o parcialmente mediante contratos de fiducia mercantil, encargo fiduciario, fondos fiduciarios, de mandato, convenios de administración y demás negocios jurídicos que sean necesarios, así como gerencias de proyecto o patrimonios autónomos.

PARÁGRAFO. Para garantizar la transparencia y eficiencia en la administración y ejecución de los recursos de Fonvivienda, estos serán manejados a través de cuentas separadas. [...]”.



Además, la formulación de los macroproyectos, incluyendo el componente financiero, también recae en dicho ministerio, quien debe notificar mediante comunicación escrita a los representantes legales de los municipios o distritos donde se ejecutarán, con el objetivo de concertar las acciones urbanísticas de las entidades territoriales involucradas.

204. Además, el artículo 82 de la Ley 1151 de 24 de julio de 2007⁶⁸ determinó como función para el sector vivienda “[...] *Ejecutar los recursos y desarrollar las actividades necesarias para la habilitación de suelos urbanizados y el desarrollo de Macroproyectos de Interés Nacional de qué trata el artículo 89 de la presente ley [...]*”.

205. En cuanto a la ejecución, el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y/o las entidades territoriales están encargados de llevarla a cabo, según lo establecido en el acto administrativo correspondiente. Además, la autoridad competente para la aplicación y cumplimiento de las normas urbanísticas es la autoridad municipal o distrital o los curadores urbanos según sea el caso.

206. La modificación de los proyectos procede por solicitud del ente territorial o el interesado, en los términos de los artículos 6⁶⁹ y 17⁷⁰ de la Resolución 204 de 2011. Además, esas modificaciones están sujetas al procedimiento allí reglado teniendo en cuenta únicamente las instancias o dependencias a cuyo cargo se encuentren los asuntos objeto de la modificación.

207. En este contexto funcional, se advierte que el macroproyecto cuestionado, aun cuando se encuentra en fase de ejecución, está a la espera de una modificación de los lineamientos urbanísticos que lo regulan con el propósito de integrar nuevos trazados viales, actualizar el desarrollo de espacios recreativos y adaptar los instrumentos de gestión y financiación.

208. El ministerio demandado enfatizó en el año 2023 que la documentación técnica en lo referente a la cartografía, la variación en los índices de precios y costos de construcción, los mecanismos de reparto de cargas y beneficios, así como los procedimientos para la gestión predial y la ejecución de las obligaciones urbanísticas, aun no es totalmente clara.

⁶⁸ “[...] *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 [...]*”. Reglamentado por el Decreto Nacional 4260 de 2007.

⁶⁹ “[...] **ARTÍCULO 6o. DOCUMENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LOS MACROPROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL.** Las entidades territoriales y/o particulares interesados en la formulación del Macroproyecto, deberán radicar en la ventanilla única de correspondencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el documento técnico de soporte de formulación dirigido a la Dirección de Espacio Urbano y Territorial. Dicho documento debe cumplir los requisitos establecidos en los artículos 2.2.4.2.1.3.1 y 2.2.4.2.1.3.2 del Decreto número 1077 de 2015 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya [...]”.

⁷⁰ “[...] **Artículo 17. Modificación de macroproyectos.** El trámite para la modificación de los Macroproyectos de Interés Social Nacional adoptados surtirá el procedimiento reglamentado en la presente resolución, teniendo en cuenta únicamente las instancias o dependencias a cuyo cargo se encuentren los asuntos objeto de la modificación necesaria para el desarrollo del respectivo macroproyecto [...]”.



209. Estas mejoras permitirán que: i) el proyecto se articule adecuadamente con las necesidades actuales de la ciudad; ii) el aprovechamiento del suelo disponible se maximice; iii) los procesos administrativos sean más transparentes, efectivos y respondan a las necesidades urbanísticas, sociales y de movilidad del sector intervenido; y iv) la información presentada sea coherente y esté alineada con la realidad del mercado.

210. En la Resolución 544 de 2017 se determinaron las competencias del municipio de Manizales, la ERUM, el ministerio demandado y Fonvivienda, así:

*“[...] **ARTÍCULO 5.1. Estrategias de Gestión del Suelo.** Para la gestión del suelo en los diferentes programas y proyectos contemplados en el presente macroproyecto, se podrán aplicar los instrumentos que, para el efecto, disponen las leyes 9 de 1989, 388 de 1997 y 1151 de 2007, así como sus reglamentaciones. (Artículo 35 de la Resolución 1453 de 2009).*

ARTÍCULO 5.2. Fiducia Mercantil. *Conforme al artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, para la ejecución de los Macroproyectos de interés social nacional las autoridades nacionales y territoriales podrán celebrar contratos de fiducia mercantil en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial participantes, podrán ser fideicomitentes. Las entidades y particulares aportantes, podrán participar con derechos fiduciarios del fideicomiso.*

En caso de la celebración de contratos de fiducia mercantil, el constituyente de la fiducia podrá ser el Municipio o cualquier entidad pública descentralizada que tenga por objeto el desarrollo de procesos, programas o proyectos como aquellos que se derivan del Macroproyecto de Interés Social Nacional del Centro Occidente de Colombia - San José.

(Artículo 36 de la Resolución 1453 de 2009).

ARTÍCULO 5.4. Esquemas de participación del Gobierno Nacional. *Los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación destinados a financiación de ejecución del Macroproyecto serán asignados y comprometidos mediante acto administrativo expedido por el Director de FONVIVIENDA, previa aprobación de su Consejo Directivo. Para la ejecución total o parcial de las asignaciones efectuadas mediante acto administrativo, el destinatario de los recursos deberá constituir contrato de Fiducia Mercantil, en el cual FONVIVIENDA participará con voz y voto en el comité fiduciario que se derive de la Fiducia Mercantil que se celebre.*

Corresponderá a la Administración Municipal adquirir el suelo y acometer la ejecución y financiación de los proyectos estructurales que les correspondan en los términos establecidos en la presente Resolución. Lo anterior, sin perjuicio de que aporten recursos adicionales para ejecutar los procesos de urbanización y edificaciones del Macroproyecto.

Los recursos provenientes del Gobierno Nacional podrán ser destinados para la adquisición de suelo, elaboración de los diseños y estudios técnicos y ejecución de obras de urbanismo del Sector La Avanzada y la calle 27 que corresponden al interior de este sector.

Los recursos del Gobierno Nacional serán dedicados a vivienda de interés prioritario y vivienda de interés social de acuerdo con lo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo vigente o el que lo modifique.



(Artículo 15 de la Resolución 0085 de 2016).

ARTÍCULO 6.4. Licencias Urbanísticas. Las correspondientes licencias de urbanización y construcción deberán tramitarse ante los curadores urbanos del Municipio de Manizales, de conformidad con las disposiciones urbanísticas previstas en esta Resolución y en las demás normas vigentes sobre la materia. (Artículo 41 de la Resolución 1453 de 2009)

ARTÍCULO 6.2. Licencias de Urbanización. Cada Unidad de Ejecución deberá contar con la aprobación de un proyecto urbanístico general, el cual podrá ejecutarse en una o varias etapas a través de la aprobación de licencias de urbanización, en los términos del artículo 2.2.6.1.4.2 del Decreto 1077 de 2015 (Artículo 48 del Decreto 1469 de 2010), la norma que lo adicione, modifique o sustituya. (Artículo 6 de la Resolución 1793 de 2011)

ARTÍCULO 6.3. Vigilancia y control durante la ejecución de las obras. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 del Decreto Ley 2150 de 1995 y en el artículo 2.2.6.7.1 del Decreto 1077 de 2015 (artículo 63 del Decreto 1469 de 2010) la norma que lo modifique, adicione o sustituya, la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, en el área asegurada y el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las demás normas y especificaciones técnicas contenidas en la presente Resolución y su Ordenamiento del Municipio, corresponde al Alcalde o su delegado. (Artículo 27 de la Resolución 1527 de 2010).

ARTÍCULO 6.6. Determinante de Ordenamiento. De conformidad con lo previsto en el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, las normas adoptadas mediante la presente Resolución constituyen determinantes de ordenamiento del suelo para que se entenderán incorporadas al plan de ordenamiento territorial del Municipio de Manizales. (Artículo 50 de la Resolución 1453 de 2009).

ARTÍCULO 6.7. Incorporación en la cartografía. La Secretaría de Planeación Municipal efectuará las anotaciones respectivas de cartografía oficial relacionadas con la adopción del presente Macroproyecto, el contenido con los planos anexos al Documento Técnico de Soporte de que trata el Artículo 2. Documentos de la presente Resolución.

(Artículo 19 de la Resolución 0085 de 2016). [...]”.

211. También se demostró que la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales S.A.S. con Fiduciaria La Previsora celebraron el siguiente contrato de fiducia, sin que exista certeza en el plenario sobre la vigencia del mismo en el contexto del proceso liquidatorio de la ERUM, veamos:

“[...] se celebró el contrato de fiducia mercantil 14775 del 03 de diciembre de 2009, el cual se denominó “PATRIMONIO AUTONOMO MATRIZ”, por parte de la Empresa de Renovación Urbana de Manizales en calidad de Fideicomitente inicial, junto con INFManizales que se integraría como Fideicomitente posterior y beneficiario, vehículo fiduciario que tiene por propósito la ejecución de recursos relacionados con el proyecto de vivienda VIP y la ejecución de los recursos relacionados con la adquisición y habilitación de suelo con proyectos estratégicos y de renovación urbana.



Ahora bien, con base en lo contemplado en el precitado contrato fiduciario (Patrimonio Matriz) se suscribió el Contrato de Fiducia Inmobiliaria de Administración y Pagos denominado (patrimonio derivado) “Macroproyecto San José Manizales”, entre la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales – ERUM con Fiduciaria La Previsora (vocera y administradora del patrimonio autónomo matriz) para la constitución. [...]”.

212. Incluso es pertinente recordar que, el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, podrá de manera facultativa aportar recursos para la ejecución del macroproyecto, pero precisando que tal como lo contempla la resolución en su artículo 5.4, los recursos del Gobierno Nacional serán dedicados a vivienda de interés social, así mismo el parágrafo 2 del artículo 5.6. sobre fuentes y usos es categórico en señalar: “[...] Los recursos de Fonvivienda serán posteriormente individualizados a favor de los hogares que cumplan con las condiciones establecidas en la normatividad vigente, a título de subsidio familiar de vivienda vinculado a un macroproyecto de que trata el Decreto 1077 de 2015 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya [...]”.

213. Bajo este marco funcional, no se demostró que el municipio hubiera ejercido de manera suficiente sus competencias en materia de ordenamiento territorial. Conforme a los artículos 311 y 315 de la Constitución Política y a los numerales 2, 3, 6, 7, 11 y 23 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, el alcalde debe dirigir la acción administrativa, ordenar el desarrollo del territorio, ejecutar obras públicas y garantizar la efectividad del plan de ordenamiento territorial. Sin embargo, en el plenario no obra prueba que evidencie una actuación integral, sistemática y articulada que permita afirmar que tales funciones se desplegaron de manera eficaz.

214. De igual forma, tampoco se acreditó que la ERUM S.A.S., en su condición de gestora y ejecutora del proyecto, hubiera garantizado la materialización efectiva de la estrategia de intervención urbana. No existe claridad en el expediente sobre el estado actual de las intervenciones, ni la efectividad de los instrumentos de planeación.

215. Se destaca además que la ERUM se encuentra en proceso de liquidación y, en este contexto, la ausencia de información actualizada sobre la ejecución financiera y técnica del proyecto impide concluir que el gestor haya asegurado la continuidad, estabilidad y sostenibilidad del macroproyecto en los términos exigidos por la Resolución 544 de 2017.

216. La falta de indicadores claros de seguimiento y gestión, así como la insuficiente articulación entre el macroproyecto y los mecanismos administrativos y financieros previstos para hacer seguimiento al POT constituyen elementos que refuerzan la omisión atribuible al municipio y a la ERUM.

217. No se acreditaron matrices de cumplimiento, ni mecanismos de evaluación que permitieran verificar el cumplimiento de metas urbanísticas, financieras y sociales.



Tampoco se demostró que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio hubiera prestado un acompañamiento permanente y eficaz al ente territorial, pese a que, le corresponde la evaluación de la suficiencia del componente financiero. Por el contrario, el propio ministerio reconoció en 2023 que subsisten vacíos en materia cartográfica, de índices de costos, de reparto de cargas y de gestión predial.

218. En ese contexto, el Ministerio, el Municipio y el gestor del macroproyecto son corresponsables de la cabal ejecución de la estrategia de intervención urbana, en aplicación de los principios de integración, sostenibilidad, prospectiva, responsabilidad, coordinación y complementariedad consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 2 de la Ley 1454 de 2011.

219. La inobservancia de estos deberes de coordinación y eficiencia impide tener por demostrado el cumplimiento suficiente de las obligaciones funcionales de las entidades demandadas en la ejecución del macroproyecto de interés social nacional.

V.3.4. Las órdenes en el caso concreto

220. La personería afirmó que el tribunal de primera instancia desconoció las intervenciones de los coadyuvantes, pese a que los terceros intervinientes en esta acción popular son miembros de la comunidad de Manizales, afectados directamente por el macroproyecto. Además, precisó que la jurisprudencia permite al juez de la acción popular emitir fallos *ultra* y *extra petita*, en el sentido de ordenar medidas idóneas que permitan resolver la problemática.

221. Sobre el primer argumento, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014⁷¹, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, sin embargo “[...] *quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio [...]*”.

222. Respecto del segundo argumento, la Sala Plena del Consejo de Estado aclaró en las sentencias de 5 de junio de 2018⁷² y de 26 de enero de 2021⁷³, que el juez de la acción popular puede dictar fallos *ultra* y *extra petita* que protejan derechos colectivos distintos a los mencionados por el actor popular en la demanda, analizar

⁷¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, núm. único de radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).

⁷² Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 6, C. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación núm. 15001-33-31-001-2004-01647-01.

⁷³ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Séptima Especial de Decisión, C. P. Martín Bermúdez Muñoz, radicación número: 54518-33-31-001-2007-00013-01(AP)REV.



hechos adicionales a los planteados inicialmente y dictar órdenes diferentes a las solicitadas en las pretensiones, siempre y cuando se haya garantizado el derecho de defensa a los sujetos procesales y estos aspectos guarden relación con el hecho generador del daño colectivo expuesto en la demanda y, en términos generales, con la *causa petendi*.

223. Por lo tanto, con el propósito de asegurar la viabilidad técnica, financiera y jurídica del macroproyecto, se impartirán órdenes al municipio de Manizales, a la ERUM S.A.S. y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que permitan corregir la vulneración del derecho amparado conforme a lo acreditado en el proceso y, sin desconocer que el juez de la acción de cumplimiento impartió órdenes en lo relacionado con la problemática de participación ciudadana.

224. Aunado a ello, como el trámite de las acciones populares se desarrolla con fundamento en los principios constitucionales de prevalencia del derecho sustancial y de eficacia⁷⁴, y teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 306⁷⁵ de la Ley 1437 de 2011 y 68⁷⁶ de la Ley 1564 de 2012, la Sala precisa que las órdenes de amparo a cargo de la ERUM serán adelantadas por su sucesor procesal, dado que en el plenario no se acreditó la liquidación definitiva de la entidad ni cuál es la entidad que asumió esas funciones.

225. De otro lado, la Sala advierte que ordenará la conformación del comité de verificación de cumplimiento de la sentencia, en los términos señalados en el artículo 34 de la Ley 472.

226. Finalmente, según lo previsto en los artículos 38 de la Ley 472 y 365 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012⁷⁷ y atendiendo al criterio sostenido por la Sala Especial de Decisión núm. 27 en la providencia de 6 de agosto de 2019⁷⁸, no se condenará en costas en segunda instancia porque no se acreditó su causación.

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

⁷⁴ Artículo 5 de la Ley 472.

⁷⁵ “[...] **Artículo 306. Aspectos no regulados.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. [...]”.

⁷⁶ “[...] **ARTÍCULO 68. SUCESIÓN PROCESAL.** Fallecido un litigante o declarado ausente, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos o el correspondiente curador.

Si en el curso del proceso sobreviene la extinción, fusión o escisión de alguna persona jurídica que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso la sentencia producirá efectos respecto de ellos, aunque no concurran.

El adquirente a cualquier título de la cosa o del derecho litigioso podrá intervenir como litisconsorte del anterior titular. También podrá sustituirlo en el proceso, siempre que la parte contraria lo acepte expresamente [...]” (negritas fuera del texto)

⁷⁷ “[...] Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. [...]”.

⁷⁸ Cfr. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión. Sentencia de Unificación de 6 de agosto de 2019, C.P.: Rocio Araújo Oñate, radicación núm.: 15001-33-33-007-2017-00036-01.



FALLA:

PRIMERO: REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia proferida el 13 de febrero de 2025 por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, en cuanto negó el amparo del derecho colectivo establecido en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, y en su lugar:

1. DECLARAR probada de oficio la excepción de cosa juzgada parcial en relación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el municipio de Manizales y la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales S.A.S., por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2. DECLARAR probadas las excepciones propuestas por la Empresa de Renovación Urbana de Manizales denominadas “[...] *Falta de idoneidad del medio de control* [...]” y “[...] *Falta de configuración de los elementos necesarios para declarar un estado de cosas inconstitucional a partir de la sentencia T-025 de 2004* [...]”.

3. AMPARAR el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes vulnerado por el municipio de Manizales, la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales S.A.S. y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

4. ORDENAR al municipio de Manizales y al sucesor procesal de la ERUM S.A.S que, en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, conforme a las competencias de cada entidad, presenten al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, si aún no lo han hecho y sigue siendo necesario, la solicitud para modificar la aprobación del macroproyecto otorgada mediante la Resolución 0544 del 22 de agosto de 2017. Esta solicitud deberá tener como objetivo corregir los aspectos financieros, jurídicos, urbanísticos y técnicos identificados en el proceso, así como cualquier otro que se considere pertinente.

5. ORDENAR al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que priorice el estudio de la modificación y otorgue una respuesta definitiva en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la presentación de la solicitud. En dicho análisis se debe verificar lo relacionado con la consistencia cartográfica, actualización de costos, claridad de instrumentos de financiación y gestión, y coherencia del reparto de cargas y beneficios.

6. ORDENAR al municipio de Manizales y al sucesor procesal de la ERUM S.A.S que formulen, adopten y materialicen un plan de ejecución del macroproyecto el cual deberá estar articulado con el programa de ejecución del POT y demás



Radicación núm. 17001-23-33-000-2023-00270-01
Demandante: Personería municipal de Manizales

instrumentos de planeación del orden local. Dicho plan deberá definir metas anuales, indicadores de seguimiento, responsables, fuentes de financiación, cronograma por unidades de ejecución y una matriz de riesgos.

El municipio podrá involucrar a las entidades y particulares con competencias en la materia, para lo cual presidirá una mesa de trabajo interinstitucional que sesionará de forma trimestral con el objetivo de garantizar la materialización de los principios de integración, sostenibilidad, prospectiva, responsabilidad, coordinación y complementariedad.

El tablero de seguimiento contendrá indicadores mínimos de avance predial, licenciamiento, vivienda VIP/VIS, espacio público, equipamientos, vías, redes, gestión social y respuestas a peticiones, quejas y reclamaciones relacionadas con el proyecto, los cuales se publicarán en el mecanismo de información que defina el ente territorial, con una periodicidad semestral, con el propósito de garantizar la transparencia y el control social.

Este plan se construirá a partir de un diagnóstico actual que contendrá el inventario georreferenciado de las obras proyectadas y ejecutadas, junto con un esquema de priorización de equipamientos colectivos.

7. ORDENAR al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que realice un acompañamiento técnico permanente al municipio en el marco de sus funciones legales y reglamentarias, especialmente sobre la interpretación de las normas urbanísticas del macroproyecto y su relación con el POT.

8. ORDENAR la conformación del comité de verificación de cumplimiento de la sentencia, el cual estará integrado por el magistrado sustanciador del tribunal de primera instancia, quien lo presidirá; por el actor popular y los coadyuvantes; un representante y/o delegado del Concejo de Manizales; un representante y/o delegado del municipio de Manizales; un representante y/o delegado del sucesor procesal de la ERUM S.A.S. y; un representante y/o delegado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, para que realicen seguimiento y adopten las medidas necesarias para el cabal cumplimiento de la presente sentencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia proferida el 13 de febrero de 2025 por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas.

TERCERO: SIN COSTAS en esta instancia.

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



Radicación núm. 17001-23-33-000-2023-00270-01
Demandante: Personería municipal de Manizales

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

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

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA

Consejero de Estado
Presidente

CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO

Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Consejera de Estado

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