

2025IE06748

COMUNICACIÓN INTERNA**PARA:** **FELIPE ALBERTO PINEDA RUIZ**
Contratista**DE:** **JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ**
Jefe de Oficina Asesora Jurídica**ASUNTO:** Respuesta comunicación interna 2024EE13753, por medio de la cual se realiza consulta acerca del alcance de la sentencia No.17-001-33-33-000-2023-00112-00 - Supía, Caldas.**FECHA:** 29/07/2025

Cordial saludo,

De conformidad con la comunicación interna con radicado No. 2024EE13753, la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) de la entidad se permite dar respuesta a la consulta elevada ante esta dependencia por parte de Felipe Pineda Ruiz de la Dirección General de la siguiente manera:

Contenido

I. CONSULTA	1
II. ANTECEDENTES	2
III. PROBLEMA JURÍDICO	2
IV. DECISIONES ADOPTADAS	4

I. CONSULTA

En la citada comunicación se hace referencia a la sentencia No.17-001-33-33-000-2023-00112-00 - Supía, Caldas y se plantearon los siguientes interrogantes.

1. ¿El fallo se encuentra en firme y ejecutoriado?
2. ¿Cuál es el estado actual del proceso?
3. De encontrarse en firme el fallo judicial o cuando este se encuentre en firme y ejecutoriado ¿cuál es la implicación que tiene este fallo con relación a la UNGRD?
4. Desde el punto de vista jurídico, ¿Qué compromisos debe asumir la UNGRD?



G6CB-EOAG-OFIO-TQGD-N175-4079-6374-38

II. ANTECEDENTES

El municipio de Supía, Caldas, se encuentra ubicado en una zona de alto riesgo por la presencia del río Supía y sus quebradas tributarias. Durante años se han presentado desbordamientos e inundaciones recurrentes, situación agravada por la ocupación urbana desordenada de las riberas, la inexistencia de fajas forestales protectoras y la falta de intervenciones periódicas sobre el cauce.

El hecho más significativo ocurrió el 3 de septiembre de 2022, cuando una creciente del río produjo una grave inundación que dejó más de 1.800 familias damnificadas, con pérdida de enseres, viviendas e infraestructura, evidenciando un riesgo cierto y previsible para la población.

Previo a este evento ya se habían adelantado estudios técnicos y diseños en el marco del Convenio Interadministrativo 1325 de 2021 y del “Proyecto de mitigación del riesgo por inundaciones y avenidas torrenciales en el municipio de Supía”, en los que se identificó la necesidad de construir jarillones, gaviones, muros de contención, diques y de implementar un dragado periódico del río Supía. Sin embargo, tales obras no fueron ejecutadas por las entidades competentes.

En este contexto, la Personería de Supía interpuso una acción popular en contra del Municipio de Supía, el Departamento de Caldas, Corpocaldas, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y otras entidades nacionales, por la presunta vulneración de derechos colectivos como la seguridad y salubridad públicas, la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente, y la realización ordenada de construcciones y desarrollos urbanos.

III. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con la sentencia, el Tribunal delimitó el análisis alrededor de las siguientes preguntas problemáticas:

¿Existe una amenaza o vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público, a la seguridad y salubridad públicas, a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente y a la realización de construcciones y desarrollos urbanos ordenados, debido al riesgo de inundación y avenidas torrenciales que genera el río Supía?

En caso afirmativo:

¿Dicha vulneración o amenaza se debe a la acción u omisión de las entidades demandadas?

Y, de ser así:

¿Cuáles son las medidas que deben adoptarse para hacer cesar la amenaza o la vulneración de dichos derechos colectivos?

El Tribunal parte de constatar, a partir de las pruebas técnicas y documentales allegadas, que en el municipio de Supía existe un riesgo cierto, previsible y técnicamente identificado

de inundaciones y avenidas torrenciales asociadas al río Supía y sus quebradas tributarias. Este riesgo ha sido agravado por factores antrópicos, como la ocupación inadecuada de las riberas y la falta de intervención periódica en el cauce. El hecho crítico del 3 de septiembre de 2022, que dejó más de 1.800 familias damnificadas, demuestra la materialización de ese riesgo y la vulneración de derechos colectivos a la seguridad, salubridad pública, prevención de desastres previsibles y al ordenado desarrollo urbano.

Con base en la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 4147 de 2011, el Tribunal razona que, aunque la responsabilidad primaria en la gestión del riesgo recae sobre los municipios, ello no excluye el deber de las demás entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por el contrario, deben actuar bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva para garantizar que los derechos colectivos sean protegidos. Así, concluye que las omisiones en la ejecución de las obras identificadas constituyen una inobservancia conjunta de estas obligaciones legales y técnicas.

En consecuencia, la *ratio decidendi* se centra en que la inacción conjunta de las entidades demandadas, pese a la existencia de estudios técnicos y la evidencia del riesgo, configura una vulneración de derechos colectivos y exige medidas inmediatas y coordinadas para su mitigación.

El Tribunal Administrativo de Caldas decidió amparar los derechos colectivos invocados por la Personería de Supía y ordenó medidas específicas a las entidades demandadas, entre ellas a la UNGRD, para que, dentro del marco de sus competencias, se ejecuten las acciones necesarias para mitigar el riesgo:

1. Construcción de obras de mitigación: Se ordena a la UNGRD, al municipio de Supía, al departamento de Caldas y a Corpocaldas que, aplicando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, realicen y construyan obras como jarillones, gaviones, muros de contención y diques, conforme a los estudios técnicos existentes, en un término perentorio y oportuno.
2. Implementación de un programa de dragado periódico: Las mismas entidades deben establecer un programa de dragado anual o más frecuente del río Supía, garantizando que las condiciones hidráulicas sean adecuadas para reducir la amenaza de nuevas inundaciones.
3. Planificación y seguimiento: La UNGRD debe coordinar esfuerzos técnicos y financieros, participar en la priorización de las obras, y presentar informes periódicos de avance al Tribunal, asegurando el cumplimiento de las medidas adoptadas.
4. Vinculación interinstitucional: Se refuerza la obligación de todas las entidades accionadas de articularse de manera activa, de acuerdo con sus competencias, para materializar las obras y programas definidos en los proyectos técnicos previos.

Segunda Instancia Consejo de Estado Rad. 17001-23-33-000-2023-00112-01
consejero ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES





G6CB-EOAG-OFIO-TQGD-N175-4079-6374-38

La Personería Municipal de Supía interpuso acción popular al evidenciar un alto riesgo de inundaciones en el municipio, producto de la localización de barrios enteros en la faja de protección del río Supía y de sus afluentes. Este riesgo era conocido desde años atrás y se había documentado en estudios técnicos y medios de comunicación. A pesar de las advertencias y de los compromisos suscritos en consejos de gestión del riesgo, las entidades competentes no adoptaron medidas efectivas. El 3 de septiembre de 2022 una inundación de gran magnitud afectó a más de 1.800 familias, ocasionando pérdidas materiales y graves afectaciones a viviendas, infraestructura y enseres.

Durante el proceso se acreditó la existencia del Convenio Interadministrativo 1325 de 2021, mediante el cual se financiaron estudios de fase 3 que identificaron las obras necesarias para mitigar el riesgo (jarillones, muros de contención, dragados periódicos). Sin embargo, el municipio carecía de capacidad presupuestal para ejecutarlas, por lo que la Personería solicitó apoyo departamental y nacional.

En su defensa, las entidades alegaron limitaciones de competencia y presupuesto:

- El municipio de Supía reconoció la gravedad y declaró la calamidad pública.
- El departamento de Caldas afirmó que su rol es subsidiario y debe atender a 27 municipios.
- Corpocaldas sostuvo que su papel se limita a la gestión técnica y no a financiar obras.
- La UNGRD alegó que su función es de coordinación, no de ejecución.
- El MADS, el Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Hacienda señalaron falta de competencia directa.
- El Fondo Adaptación indicó que solo actúa respecto de proyectos derivados del fenómeno de La Niña 2010-2011.

El Consejo de Estado, Sección Primera, concluyó que si bien la competencia primaria recae en los municipios, la magnitud del fenómeno y las limitaciones acreditadas activan los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva establecidos en la Ley 1523 de 2012. Por tanto, todas las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo tienen responsabilidades complementarias y concurrentes para adoptar medidas de mitigación, formular planes y ejecutar acciones que garanticen la seguridad, la salubridad pública y el ordenamiento urbano seguro.

Las apelaciones no demostraron la imposibilidad jurídica o material de cumplir las órdenes impartidas. Por el contrario, el Consejo de Estado verificó que la omisión conjunta configuró una vulneración de derechos colectivos.

IV. DECISIONES ADOPTADAS

La sentencia de segunda instancia modificó parcialmente la sentencia de primera instancia para precisar los siguientes puntos:

- ✓ Declarar que el Municipio de Supía, el Departamento de Caldas, Corpocaldas y la UNGRD vulneraron y amenazaron derechos colectivos a la seguridad, salubridad pública, prevención de desastres y ordenamiento urbano.



G6CB-EOAG-CF10-TQGD-N175-4079-6374-38

- ✓ Ordenar a esas entidades que, en el término de 18 meses desde la ejecutoria, adelanten todas las gestiones administrativas, contractuales y presupuestales necesarias para ejecutar medidas estructurales y no estructurales de mitigación y restablecer el equilibrio ecológico del río Supía.
- ✓ Disponer la conformación de una mesa técnica de coordinación, la presentación al Tribunal de un cronograma de trabajo en un plazo de 1 mes, y reuniones periódicas de seguimiento, quedando la UNGRD encargada de convocar si no hay consenso.
- ✓ Exigir a Corpocaldas que remita informes semestrales sobre el avance en la adopción del POMCA.
- ✓ Conformar un comité de verificación de cumplimiento, integrado por el Magistrado Ponente, el demandante y representantes de las entidades accionadas y el Ministerio Público.
- ✓ Confirmar en lo demás la sentencia de primera instancia.
- ✓ No imponer costas en esta instancia.
- ✓ Remitir copia del fallo a la Defensoría del Pueblo y devolver el expediente al Tribunal Administrativo de Caldas.

Primera pregunta: ¿El fallo se encuentra en firme y ejecutoriado?

En la comunicación interna se hizo referencia a la sentencia No.17-001-33-33-000-2023-00112-00 proferida el día 5 de abril de 2024 por el Tribunal Administrativo de Caldas, al respecto se indica que dicha sentencia fue objeto del recurso de apelación interpuesto por la Corporación Autónoma Regional de Caldas, el departamento de Caldas, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Fondo Adaptación, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Así, el Consejo de Estado resolvió de fondo los respectivos recursos y profirió sentencia de segunda instancia el día 27 de marzo de 2025, por medio de la cual resolvió modificar los ordinales segundo, tercero, cuarto y séptimo de la parte resolutive de la sentencia del 5 de abril de 2024, proferida por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas.

Ahora bien, en cuanto a la ejecutoria de la sentencia el **artículo 302 del Código General del Proceso** establece que:

Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.



No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud.

Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos.

En este sentido, las sentencias de acciones populares de primera instancia son susceptibles del recurso de apelación de acuerdo con el **artículo 37 de la Ley 472 de 1998**, el cual señala que:

Recurso de Apelación. El recurso de apelación procederá contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil, y deberá ser resuelto dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la Secretaría del Tribunal competente.

Así, el fallo de primera instancia del Tribunal Administrativo de Caldas fue objeto del recurso de apelación y resuelto en segunda instancia por el Consejo de Estado lo que quiere decir que, la sentencia del 27 de marzo de 2025 no es susceptible de recurso alguno al ser el Consejo de Estado instancia de cierre, por tanto una vez fue notificada esta sentencia la misma quedó ejecutoriada de conformidad con el artículo 302 del C.G.P y las normas aplicables a las acciones populares.

Segunda pregunta: ¿Cuál es el estado actual del proceso?

Actualmente, la sentencia de segunda instancia proferida el día 27 de marzo de 2025 por el Consejo de Estado se encuentra ejecutoriada, lo que quiere decir que la decisión ya no admite recurso alguno, se encuentra en firme y por tanto las órdenes son de obligatorio cumplimiento para las partes, al haber operado el efecto jurídico de cosa juzgada.

Tercera pregunta: De encontrarse en firme el fallo judicial o cuando este se encuentre en firme y ejecutoriado ¿cuál es la implicación que tiene este fallo con relación a la UNGRD?

Tal como fue señalado en los puntos anteriores el fallo se encuentra ejecutoriado, por tanto, la UNGRD está llamada a dar cumplimiento a algunas de las órdenes contenidas en la sentencia de segunda instancia, las cuales se relacionan, a continuación:

“[...] SEGUNDO: DECLARAR que el municipio de Supía, el departamento de Caldas, Corpocaldas y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, vulneraron y amenazaron los derechos colectivos al goce del espacio público, a la seguridad y salubridad pública, a la seguridad y prevención de



G6CB-EOAG-OFIO-TQGD-N175-4079-6374-38



desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas.

TERCERO: ORDENAR al municipio de Supía, al departamento de Caldas, a Corpocaldas, y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, que según sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, en el término de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, realicen las actuaciones administrativas, contractuales y presupuestales necesarias para ejecutar las medidas estructurales y no estructurales de prevención y mitigación del riesgo de inundación del caso concreto; y efectuar el restablecimiento y mantenimiento del equilibrio ecológico del río Supía en la jurisdicción del municipio de Supía.

Para el efecto, las citadas entidades conformarán una mesa técnica de coordinación. Adicionalmente, en el término no mayor a un (1) mes contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, presentarán al tribunal un cronograma de trabajo, que identificará las actividades que permitirán superar la problemática, así como las acciones de apoyo a cargo del departamento de Caldas, Corpocaldas, y la UNGRD. Los plazos señalados estarán bajo aprobación y verificación del tribunal.

La mesa se reunirá periódicamente a hacer seguimiento a la ejecución del plan en las oportunidades acordadas o en las que señale UNGRD, en su rol de coordinación, ante la falta de consenso.

SÉPTIMO: CONFORMAR el comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, en el cual participarán el Magistrado Ponente que lo presidirá, el demandante y los representantes del municipio de Supía, el departamento de Caldas, Corpocaldas, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ministerio Público. [...]"

Cuarta pregunta. Desde el punto de vista jurídico, ¿Qué compromisos debe asumir la UNGRD?

De conformidad con las órdenes adoptadas por el Consejo de Estado en segunda instancia, se han llevado a cabo mesas técnicas de coordinación bajo el liderazgo de la UNGRD y con la participación de la gobernación de Caldas, la alcaldía del municipio de Supía, CORPOCALDAS y la personería municipal de Supía, para la construcción del cronograma de trabajo del que trata la orden tercera. Al respecto los últimos espacios de trabajo se relacionan, a continuación:

- ✓ El 5 de junio de 2025, en el municipio de Supía, se realizó reunión del Puesto de Mando Unificado en el marco del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Supía. En dicha reunión, con la presencia del Director de la UNGRD, el Gobernador de Caldas, el Alcalde de Supía y el Director de CORPOCALDAS, junto con representantes del Ministerio Público y la sociedad civil, se acordaron acciones conjuntas entre las

entidades con el fin de salvaguardar los derechos colectivos de la población municipal en el marco del fortalecimiento de la gestión del riesgo en el territorio.

- ✓ El 6 de junio de 2025, se llevó a cabo sesión presencial de la mesa técnica de coordinación en el municipio. En ella participaron representantes de las entidades responsables y se elaboró el borrador del cronograma de trabajo común dirigido a establecer acciones, fechas y responsables para la protección de la población de Supía, según los términos establecidos por el Honorable Consejo de Estado en sentencia No.17001-23-33-000-2023-00112-01 del 27 de marzo de 2025.
- ✓ El 17 de junio se adelantó mesa técnica virtual con la presencia de delegados de la UNGRD, la gobernación de Caldas, la alcaldía del municipio de Supía, CORPOCALDAS y la personería municipal de Supía. En el espacio se llevó a cabo una revisión al cronograma de trabajo preliminar que se tiene construido para presentar ante el Tribunal, así como los anexos respectivos.

En estos momentos ya se cuenta con una versión preliminar del cronograma de trabajo, la cual se encuentra en su etapa de revisión y aprobación por parte de cada una de las entidades involucradas para posteriormente ser presentado ante el tribunal de conocimiento para su revisión y aprobación.

La versión inicial del cronograma de trabajo se puede visualizar en el siguiente enlace:

- https://docs.google.com/spreadsheets/d/1fN-qCndm_f1lqd7PvRhw-f5gpegoYMQh/edit?usp=sharing&ouid=114909096258201575414&rtpof=true&sd=true

Por otro lado, las actuaciones administrativas, contractuales y presupuestales necesarias para ejecutar las medidas estructurales y no estructurales de prevención y mitigación del riesgo de inundación del caso concreto; y efectuar el restablecimiento y mantenimiento del equilibrio ecológico del río Supía en la jurisdicción del municipio de Supía, serán ejecutadas de manera articulada con las demás entidades involucradas en la orden tercera y una vez sea presentado y aprobado el cronograma de trabajo por parte del Tribunal Administrativo de Caldas.

De esta manera, hemos dado respuesta detallada a las cuatro preguntas planteadas en la comunicación interna presentada. Cualquier inquietud adicional estaremos atentos a poder atenderla.

Cordialmente,

JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ
 Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Brayan Alexander Hernández / Contratista OAJ 
 Jose Edmundo Lopez / Contratista OAJ 
 Revisó: Diego Camilo Bernal / Contratista OAJ 

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
 Dirección: Av. Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso 2 | Bogotá, Colombia
 Conmutador: (+57) 601 552 9696
 Línea gratuita nacional: (+57) 01 8000 113200





Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

Respuesta comunicación interna 2024EE13753, por medio de la cual se realiza consulta acerca del alcance de la sentencia No.17-001-33-33-000-2023-00112-00 - Supía, Caldas.

1 mensaje

jefe oaj <jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co>

1 de agosto de 2025, 18:17

Para: Felipe Alberto Pineda Ruiz <felipe.pineda@gestiondelriesgo.gov.co>

Cc: BRAYAN ALEXANDER HERNANDEZ <brayan.hernandez@gestiondelriesgo.gov.co>, EDMUNDO JOSÉ DAVID LÓPEZ GUTIÉRREZ

<edmundolopez@gestiondelriesgo.gov.co>, DIEGO CAMILO BERNAL FORIGUA <diego.bernal@gestiondelriesgo.gov.co>, Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

PARA: FELIPE ALBERTO PINEDA RUIZ
ContratistaDE: JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta comunicación interna 2024EE13753, por medio de la cual se realiza consulta acerca del alcance de la sentencia No.17-001-33-33-000-2023-00112-00 - Supía, Caldas.

RADICACIÓN 2025IE06748



Oficina Asesora Jurídica

Jorge Alejandro Maldonado Gutierrez

jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co

Teléfono: 6015529696

Av. Calle 26 # 92 – 32, Edificio G4 | Bogotá, Colombia

www.gestiondelriesgo.gov.co

**No imprimas este correo
si no es necesario**

Cada hoja que ahorras es un paso a un futuro más verde. Ayúdanos a cumplir con nuestra responsabilidad con el medio ambiente.



El contenido del presente mensaje enviado por correo electrónico, incluyendo los archivos adjuntos, contiene información de carácter confidencial y de uso reservado para la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, y se establece para uso privilegiado de sus destinatarios. Así mismo, la información de datos personales que se hayan recogido a través de este medio serán tratados de conformidad con lo establecido en la ley 1581 de 2012 y la ley 1266 del 2008 de Habeas Data. Si por error, usted ha recibido este mensaje y no es el destinatario, por favor, notifique al remitente y no use, informe, distribuya, imprima, copie o difunda este mensaje por ningún medio, en caso contrario podrá ser objeto de sanciones legales conforme a las Leyes o Normativas vigentes.

 2025IE06748F.pdf
673K