



Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

**Principio de confianza legítima y ordenamiento territorial en los
asentamientos humanos en zonas de alto riesgo en Colombia**

Ana Bethy Estupiñan Mesa.¹

Universidad Católica de Colombia

Facultad de Derecho

Bogotá, Colombia

2017

¹ Estudiante de pregrado Derecho Universidad Católica de Colombia, Bogotá, Colombia.

Resumen

Los asentamientos urbanos en zonas de alto riesgo son un fenómeno que se ha venido incrementando en las ciudades y municipios de nuestro país, esto ha representado efectos adversos en aspectos sociales y ambientales dentro de los territorios. Las entidades de orden territorial y distrital deben plantear un ordenamiento territorial que permita identificar las zonas de riesgo dentro de sus ciudades y municipios y elaborar estrategias que le permitan realizar planes de reubicación para mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan en zonas de riesgo. Es por ello que se aconseja realizar políticas públicas que permitan llevar a cabo los planes de ordenamiento territorial de manera adecuada, además de acompañar la reubicación de los asentamientos con planes que incluyan aspectos sociales para la efectiva mejora de las condiciones de vida de las personas.

Palabras Clave: Asentamientos humanos, Ordenamiento territorial, Confianza legítima, Gestión de riesgos, Obligaciones, Amenazas.

Abstract

The urban settlements in high risk areas are a phenomenon that has come increasing it in cities and municipalities of our country. This has represented adverse effects in social and environmental aspects inside the territories. Territorial and local authorities should set a territorial organization out that let identify high risk areas inside the cities and municipalities and make strategies to relocate people who is living in these areas and get better their life conditions. For that reason it's recommended to realize publics policies which let to the state develop the territorial organization in a right way, besides the accompaniment in outplacements with plan that have social aspects to get better the people's life conditions.

Keywords: Human Settlements, Land Use Planning, Legitimate Confidence, Risk Management, Obligations, Threats.

Tabla de Contenido

1. Generalidades del principio de confianza legitima	7
2. Confianza legitima en Colombia.....	9
3. Asentamientos humanos en zonas de riesgo.....	18
3.1 Ordenamiento territorial en Colombia	22
4. Confianza legitima por asentamientos en zonas de alto riesgo.....	25
4.1 Derecho a vivienda digna	25
4.2 aplicación del principio de confianza legitima	28
5. El caso de Manizales	33
Conclusiones.....	36
Referencias	39

Introducción

Los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo es una situación que ha venido presentando en Colombia, aumentando en los años y visibilizándose en todo el territorio debido a los desastres que se han presentado en varias zonas del país como Putumayo o Manizales. Este artículo de reflexión busca plantear la importancia que representan los planes de ordenamiento territorial que desarrollan las ciudades y municipios. De esta manera el primer capítulo desarrolla de manera general el principio de confianza legítima el cual se predica al momento de los desalojos de dichos asentamientos cuando no hay establecidos planes de reubicación.

El principio de confianza legítima ha tenido un desarrollo jurisprudencial en Colombia que permite identificar ciertas situaciones específicas de las cuales se predica por esto el segundo capítulo que desarrolla importantes pronunciamientos al respecto que han realizado corporaciones como la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Los asentamientos humanos han permitido que a través de la legislación se desarrollen conceptos específicos para identificar características de los mismos, y desarrollar de este modo los planes de ordenamiento territorial y gestión del riesgo de desastre, dichas nociones son identificadas y traídas a colación en el tercer capítulo.

Posteriormente en el cuarto capítulo, a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional se recogen los pronunciamientos que ha realizado esta corporación frente a la aplicación del principio de confianza legítima en zonas de alto riesgo, y las obligaciones del estado y sus autoridades distritales y municipales.

La parte final del artículo explica el caso de la ciudad de Manizales que representa un claro ejemplo de compromiso por parte de las autoridades locales en planes de prevención y atención de desastres y ordenamiento territorial completo, de este modo ha disminuido el riesgo de sus habitantes y aunque hace poco tuvo un

evento de avalancha en la cual se perdieron vidas humanas, quedo demostrado que la aplicación que ha tenido la ciudad en materia del plan de ordenamiento territorial le permitió disminuir el impacto de la tragedia y minimizar sus consecuencias.

1. Generalidades del principio de confianza legítima.

El principio de confianza legítima tuvo su origen en el derecho alemán, donde por primera vez se implementó por el Tribunal administrativo de Berlín, así lo afirma el autor Coviello, (2013) quien lo explica de la siguiente manera:

Fue en el pronunciamiento del Tribunal Administrativo Superior de Berlín, del 14 de noviembre de 1956, donde se reconoció el derecho de protección de la confianza invocada por la viuda de un funcionario que vivía en la entonces República Democrática Alemana, a quien se le había oficialmente certificado que si se trasladaba a Berlín occidental tendría derecho a percibir su pensión, por lo que, en consecuencia, basada en la creencia de la corrección de lo informado por la Administración, concretó el cambio de radicación, con los gastos que ello significaba, y comenzó a percibir su pensión. Tiempo después se comprobó que no cumplía las condiciones legales, en virtud de la equivocada información que había recibido, por lo que se le exigió que devolviera las sumas indebidamente abonadas (p.13).

De esta manera en el derecho alemán se empieza a hablar de la confianza derivada de los actos realizados por la administración, ya que esto genera ciertas expectativas en los administrados, por lo cual la revocación de los mismos no puede dejarse a discrecionalidad de las entidades estatales, así lo explica el autor Bermúdez Soto (2005):

El origen del principio de protección de la confianza está en el desarrollo experimentado por la doctrina y la jurisprudencia alemanas. El anclaje del principio se realiza en otros principios consagrados constitucional y legalmente, como el de legalidad. En efecto, el principio de legalidad implica no sólo "la inviolabilidad y la constancia del Derecho, sino también la posibilidad de preverlo, su mensurabilidad y su racionalidad". La regulación que se ha hecho de la confianza legítima en el Derecho alemán dice relación con el ámbito procedimental y, como se ha dicho, con las posibilidades de revocación de los actos administrativos, sean éstos legales o no. Si bien es cierto, existen algunas regulaciones especiales, a continuación se pasará a analizar el esquema que se

desprende de la ley alemana de procedimiento administrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz) (p.06).

Se ha descrito al principio de confianza legítima como un desarrollo complementario y ampliado del principio de buena fe, que pretende dar una protección más amplia a los administrados en lo que respecta a sus relaciones con el estado, así lo afirma el autor Mesa Valencia (2013):

El ámbito de actuación y consiguiente aplicación del principio de confianza legítima, que, por tanto, parece superar el alcance hasta entonces acaparado monopolísticamente por la aplicación del principio general de la buena fe en las relaciones de la administración con los ciudadanos, descansa en la presunción de legalidad de los actos administrativos. Sobre la base de lo anterior, para que cualquier sujeto pueda ampararse en este principio es preciso que esa confianza previa en la que descansa la posición jurídica del individuo se vea violentada mediante signos o hechos externos producidos de forma sorpresiva por la administración (p.35).

En Colombia el principio de confianza legítima ha sido construido mediante la jurisprudencia de órganos como la Corte Constitucional y el Consejo de Estado que han desarrollado el mismo desde principios constitucionales como la buena fe y la seguridad jurídica, esto con el fin de determinar cierto ámbito de protección en la relación del administrado y el estado.

De esta manera la Corte Constitucional en su sentencia C-930 de 2008 señala lo siguiente respecto al principio de Confianza legítima:

El principio de confianza legítima que encuentra sustento constitucional en la buena fe, fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia y aceptado por doctrina jurídica autorizada, a través de cual se pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin

embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege.

De la misma manera el Consejo de Estado se ha referido a dicho principio planteando su concepto del siguiente modo:

De acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina nacional, para poder dar aplicación al principio de confianza legítima, es preciso que a partir de las acciones, omisiones o declaraciones de las propias autoridades, se hayan generado unas expectativas ciertas lo suficientemente razonables y fundadas, capaces de inducir al administrado a tomar algunas decisiones, a asumir ciertas posturas o a realizar determinados comportamientos, amparado en la situación de confianza propiciada por el Estado, y que posteriormente resulta defraudada de manera sorpresiva e inesperada por parte de las autoridades, incurriendo en un desconocimiento inadmisibles de sus deberes de lealtad y coherencia (p.29-30).

Como se pudo observar en este capítulo el principio de confianza legítima surge de la necesidad de proteger a los administrados de las actuaciones intempestivas del estado, cuando este ha generado una serie de expectativas legítimas que pretende en determinado momento desconocer, por lo que se hace absolutamente necesario proteger al ciudadano.

Una vez determinadas las generalidades del principio de confianza legítima desarrollaremos en los siguientes capítulos la aplicación del mismo en el caso de asentamientos humanos en zonas de riesgo.

2. Confianza legítima en Colombia.

Colombia ha desarrollado el principio de confianza legítima a través de la jurisprudencia, que ha permitido que se integre este principio en el derecho administrativo colombiano, en el año 1992 la Corte Constitucional se refirió a este

por un tema de ocupación de espacio público y vendedores informales, evolución jurisprudencial que se abordara más adelante.

Refiere el autor Roa (2009) lo siguiente al respecto de cómo la Corte Constitucional aborda este principio:

El principio de confianza legítima es considerado por la Corte Constitucional como un principio autónomo, que se encuentra directamente relacionado con los principios de buena fe, seguridad jurídica y respeto por los actos propios. De acuerdo con el principio de confianza legítima, los actos y omisiones de la administración en sus relaciones con los administrados pueden infundir en estas expectativas favorables que aquella no puede eliminar de manera súbita, por cuanto la confianza del administrado en la estabilidad de la actuación de la administración es digna de protección (p.296).

Como se puede identificar este desarrollo jurisprudencial busca proteger a los ciudadanos de actos arbitrarios por parte de la administración, y permitir que estos puedan hacer exigibles las expectativas de derecho que han sido creadas por parte del estado, por su actuación o su omisión.

a. Desarrollo jurisprudencial principio de confianza legítima Corte Constitucional:

A continuación se describen de manera general algunas sentencias que han abordado el principio de confianza legítima, cabe destacar que no se recogen todos los pronunciamientos sobre el tema, se mencionan las más importantes de acuerdo al tema de estudio del presente artículo de investigación.

i. Sentencia T-225 de 1992:

Esta sentencia es el resultado de una acción de tutela interpuesta por un grupo de vendedores informales que se ubican en el espacio público para poder vender sus productos ya que mediante un decreto de la Alcaldía Municipal de Ibagué se les prohíbe la instalación de ventas callejeras afectando su actividad laboral.

En la ratio decidendi de esta sentencia expone la Corte Constitucional lo siguiente:

El libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores ambulantes. Sin embargo, su ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. Cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes titulares de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna.

Se refiere de esta manera entonces la Corte Constitucional a una solución específica que protege los vendedores y así mismo el interés público respecto del espacio público y los derechos de los transeúntes.

ii. Sentencia C/478 de 1998 / derechos adquiridos:

El ciudadano Marco Monroy presenta demanda de inconstitucionalidad contra la expresión que deroga el decreto 2272 de 1974 y elimina el Certificado de Desarrollo Turístico, la Corte Constitucional, considera el demandante que esta actuación del estado va en contra del principio de buena fe y confianza legítima ya que la supresión de dicho certificado acarrea consecuencias para las personas que habían decidido invertir en temas de turismo. Al respecto la Corte Constitucional se pronuncia y realiza la siguiente observación frente al principio de confianza legítima:

Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una

autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política. Como vemos, la “confianza legítima” no constituye un límite a la posibilidad de que el Legislador derogue una normatividad anterior, pues la persona no goza de un derecho adquirido sino de una situación revocable, esto es, de una mera expectativa. Es cierto que se trata de una suerte de expectativa que goza de una cierta protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación que lo amparaba se seguiría manteniendo.

Mediante esta sentencia la Corte Constitucional se refiere a que mediante el principio de confianza legítima no se puede pretender que el legislador cambie ciertas situaciones ya que no se encuentra atado a posturas adoptadas por los legisladores anteriores en virtud del principio de confianza legítima.

iii. Sentencia T-020 de 2000 / alcances del principio de confianza legítima:

Surge esta sentencia de la acción de tutela interpuesta por un vendedor ambulante en estado de discapacidad el cual ve afectada su derecho al trabajo y a la vida digna, sus derechos son tutelados en la revisión que realizó la corporación, donde también se pronuncia sobre los alcances del principio de confianza legítima:

El ejemplo que ha utilizado la jurisprudencia para ilustrar los alcances del principio enunciado es justamente el que, con perfiles similares al presente, muestra la circunstancia de una persona ante la Administración cuando ésta decide sorpresivamente prohibir una actividad o práctica que era permitida, lícita y aun auspiciada por la autoridad, según sus actuaciones anteriores. En tales eventos es deber del estado facilitar a todos aquellos que ejecutaban la práctica o desempeñaban la actividad respecto de la cual se ha producido el cambio en las políticas administrativas una adaptación razonable, en términos tales que la implantación abrupta de los nuevos

criterios no signifique daño o perturbación para el ejercicio de sus derechos. Claro está, no significa ello que la protección de la confianza legítima se erija en impedimento absoluto para que las autoridades adopten políticas innovadoras.

Así entonces no puedo entenderse el principio de confianza como absoluto y predicarse de todas las situaciones similares, cada caso contiene situaciones fácticas diferentes, de este modo la administración puede crear planes de acción mediante los cuales respete las expectativas de derecho que creo en los administrados.

iv. Sentencia T-458 de 2011/ Presupuestos del principio de confianza legítima:

Esta es resultado de la acción de tutela interpuesta por el señor Julio Pérez representante legal de la Asociación de Lavadores de Vehículos 'ASOLAVAMOS', a través de apoderado judicial, instauró acción de tutela contra el municipio de Montería y la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge 'CAR-C.V.S', por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al trabajo y a la igualdad.

Lo anterior debido a que la administración local solicito los predios donde se encontraban ubicados las personas dedicadas a lavar carros y motos pertenecientes a esta asociación, esto debido a que estos terrenos son requeridos para la ampliación de los trabajo de la ronda del Sinú. En esta sentencia la Corte estima los siguientes presupuestos del principio de confianza legítima.

El principio de confianza legítima se edifica sobre tres presupuestos básicos: La necesidad de preservar de manera definitiva el interés público; una desestabilización cierta, evidente y razonable en la relación entre la administración y los administrados; y la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad.

Lo anterior no quiere decir que las autoridades no puedan adelantar y desarrollar medidas que tiendan a la protección de la integridad de los bienes estatales, sino que tales medidas no pueden adelantarse y desarrollarse intempestivamente, de manera que se afecte la confianza que tienen los administrados en que su conducta no está desconociendo los límites legales y que como tal, pueden seguir desplegando sus actividades sin esperar restricción alguna por parte del Estado.

La Corte Constitucional decide entonces revocar la sentencia que denegó la tutela, protegiendo de esta manera los derechos de los integrantes de la asociación representada por el señor Julio Pérez, ya que la administración no conto con un plan que permitiera reubicar a los lavadores de carros y motos, con lo cual efectivamente vulnero sus derechos.

b. Desarrollo jurisprudencial principio de confianza legítima Consejo de Estado:

El Consejo de Estado ha desarrollado el principio de confianza legítima como la máxima autoridad de la jurisdicción contencioso administrativa, a continuación se recogen una serie de los conceptos acerca del principio de confianza legítima emitidos por este alto tribunal. Cabe destacar que en la mayoría de las sentencias sobre este tema se recoge lo dicho por la Corte Constitucional.

i. Sentencia 2000-09502-01(AC) / Importancia principio de confianza legítima:

En este caso una serie de vendedores informales interpone una acción de tutela contra las autoridades distritales, en primera instancia conoce de esta el tribunal administrativo de Cundinamarca y debe el Consejo de Estado resolver la impugnación de este caso, donde se denegó la tutela a los vendedores.

El Consejo de Estado mediante un análisis a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, tal como lo indica en esta sentencia, expone lo siguiente:

Es éste un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (arts. 1º y 4 de la C.P.), de respeto al acto propio y buena fe (art. 83 de la C.P.), adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible. Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse.

Destaca esta corporación la importancia del principio de confianza legítima y su aplicación en la relación entre la administración y los administrados, ya que permite un punto de equilibrio que permita desarrollar los fines del estado y los derechos de sus ciudadanos.

ii. Sentencia 1990-05732-01(12158) / Condiciones para su protección:

El Consejo de estado hace un análisis acerca de la inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda declarada por el tribunal administrativo del Huila en la acción de reparación directa interpuesta por la Sociedad Constructora Santa Clara Ltda en contra del Municipio del Huila.

En este sentido, la doctrina y la jurisprudencia han concluido que, para que la confianza del particular sea digna de protección jurídica, es necesario que reúna las siguientes condiciones principales: i) La estabilidad que modifican los poderes públicos debió generar una expectativa razonable y cierta, pues debió apoyarse en signos externos y concluyentes de que la actuación era válida ii) el conflicto entre la necesidad de preservar el interés público y el interés privado de quien se encuentra amparado por los principios de seguridad jurídica y legalidad, debe resolverse a favor del primero, iii) “se

exige una antijuricidad, no tanto como conducta ilegal, sino en el sentido de que el sujeto que sufre los daños y perjuicios por la actuación administrativa no tiene el deber de soportar los mismos y, a este respecto, la jurisprudencia ha admitido la quiebra de la confianza en las expectativas legítimas como una causa adecuada e idónea para el resarcimiento de daños y perjuicios, pero rechaza con idéntica fuerza aquellos supuestos en que la confianza del ciudadano obedece a un puro subjetivismo”, iv) el comportamiento previo a la constitución de las relaciones debe ser claro, inequívoco y veraz.

Como lo expresa el Consejo de Estado es necesario que confluyan ciertos aspectos para que pueda protegerse el principio de confianza por parte de las autoridades judiciales correspondientes, como se puede observar esto delimita el principio y fija una serie de condiciones que deben ser tenidas en cuenta al momento de decidir si se configuran los presupuestos del principio de confianza legítima.

iii. Sentencia 2014-01114-0 / Finalidad del principio de confianza legítima:

Expresa el Consejo de Estado en esta sentencia la finalidad de dicho principios y de igual manera la potestad que tiene el estado para modificar reglas determinadas cuando este en juego el interés público.

La llamada confianza legítima, que exige que el Estado respete las normas y los reglamentos previamente establecidos, de modo que los particulares tengan certeza frente a los trámites o procedimientos que deben agotar cuando acuden a la administración. El principio de confianza legítima exige cierta estabilidad o convicción frente a las decisiones de la administración, por cuanto el ciudadano tiene derecho a actuar en el marco de reglas estables y previsibles. No obstante, eso no implica la inmutabilidad o intangibilidad de las relaciones jurídicas entre los particulares y la administración, pues, de todos modos, la administración puede justificadamente cambiar las decisiones o reglamentos que adopta cuando, por ejemplo, advierte que la actuación de particular es contraria al

ordenamiento jurídico... Entonces, en consideración al principio de confianza legítima, las autoridades deben ser coherentes en sus actuaciones, respetar los compromisos adquiridos y garantizar la estabilidad y durabilidad de las situaciones generadas o reconocidas, sin que eso limite las facultades que tiene la administración para modificar justificadamente sus decisiones. Empero, la confianza legítima tampoco ampara las situaciones irregulares o ilegales, por cuanto en esos casos el Estado conserva la potestad de revisar las actuaciones, al punto que puede modificarlas y afectar el derecho adquirido de manera irregular, esto es, en contra del ordenamiento jurídico.

Se entiende de esta manera que la confianza legítima va sujeta a varias reglas específicas que implican conductas específicas del estado, y del administrado que pretende hacer valer esta situación, además es preciso indicar que el estado en ciertas situaciones puede modificar unas reglas propuestas anteriormente y mientras ello se encuentre debidamente justificado no habrá trasgresión de este principio.

De igual manera y como lo han expresado varios autores este principio de confianza legítima va ligado a la falta de acción de la administración que en muchos casos ha creado expectativas frente a los administrados por su omisión en casos de invasión de espacio público o asentamientos humanos ilegales.

La Confianza Legítima, consiste en aquella protección que deben gozar los administrados frente a actuaciones repentinas de la administración, la cual le genera una disminución de sus derechos, derechos que han contado con un reconocimiento por parte de la misma. Para que se configure esa mencionada protección, es necesario que el Estado proporcione a los afectados los mecanismos para que se adapten a la nueva situación jurídica, medida que debe ser lo más razonable y proporcionada posible, dado que debe considerarse que con ese nuevo acto se han eliminado esas condiciones particulares en las que se encontraba el administrado (Oviedo Vilorio, 2010, p.24).

De igual manera es importante establecer que hay ciertas reglas para predicar la existencia del principio de confianza legítima como lo aseveran las autoras Molina, & Rivera (2012):

En conclusión para que el administrado pueda invocar la protección del principio de la confianza legítima es imprescindible mostrar la existencia de un hecho o circunstancia atribuible a la administración (palabra dada), y la posterior cadena de actos o actuaciones coherentes y armónicos con la palabra inicialmente fundada, que lo llevaron a confiar razonable y objetivamente en la voluntad de la administración de dar cumplimiento a lo prometido (p.74).

Podemos concluir de manera parcial que el principio de confianza legítima en Colombia ha tenido su desarrollo fundamental desde las sentencias de la Corte Constitucional que mediante su jurisprudencia ha creado de manera específica las condiciones de aplicación del mismo, el Consejo de Estado por su parte se ha pronunciado en torno al mismo siempre trayendo a colación los pronunciamientos que sobre el tema ha realizado la Corte Constitucional, de modo que no se ha apartado en ningún momento de los mismos.

3. Asentamientos humanos en zonas de riesgo

Los asentamiento humanos en Colombia han aumentado en los últimos años por el crecimiento desmedidos de las ciudades y municipios, el control por parte de las autoridades administrativas no ha sido suficiente para regular los asentamientos realizados en lugares que no están autorizados por ser considerados como zonas de alto riesgo.

Respecto esta situación el estado expidió la ley 388 de 1998, cuyo fin fue realizar una delimitación y unos planes de acción de zonas que se encuentren en alto riesgo de desastres naturales y que sean objeto de asentamientos humanos, esta ley establece que los municipios y distritos deben estar prestos a realizar de manera oportuna la reubicación de este tipo se asentamientos para prevenir desastres que conlleven a pérdidas humanas.

De igual manera en el año 2012 fue expedida la Ley 1523 de 2012 que contiene la política de atención y prevención de desastres y se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, esta ley define de manera expresa los temas como desastres, amenazas, zonas de alto riesgo, zonas de riesgo mitigable entre otros. Como asentamientos humanos se entiende un grupo de personas que ocupan una zona geográfica con el fin de habitarla por un tiempo indefinido.

Conjunto de población que comparte las dinámicas sociales, económicas, culturales y productivas, localizado en una unidad territorial geográficamente delimitada, que puede ser rural o urbana, y que considera las relaciones de las diferentes formas de hábitat humano con los elementos que la integran: vivienda, infraestructura y servicios comunitarios, entre otros (ISVIMED, 2011, p11). .

De igual manera es preciso diferenciar el concepto de informalidad de los asentamientos humanos, por lo cual en la siguiente figura se puede observar el tipo de asentamientos que se contemplan en los planes de gestión de riesgo de los municipios.

Figura 1. Clases de asentamientos humanos

Asentamientos Informales

- Son aquellos que presentan condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado, en los que se ubica población en situación de pobreza y vulnerabilidad, expuesta a los fenómenos de la informalidad.

Asentamientos en alto riesgo

- Son los que se encuentran localizados en una zona de alto riesgo, cuya condición ha sido identificada a través de un estudio o informe técnico. Estos asentamientos pueden ser de origen formal o informal.

Fuente: Elaboración Propia. Información de Ministerio de Vivienda y territorio

Los asentamientos informales reciben varios nombres en Colombia como barrios subnormales o de invasión, este fenómeno ha venido aumentando en Colombia debido al fenómeno del desplazamiento forzado, que ha generado que un número alto de familias deban migrar de su lugar de origen huyendo de la violencia, como ha sido expresado por la Alcaldía Mayor de Bogotá (2006):

El conflicto armado interno que aqueja a nuestro país desde hace varias décadas, ha sido caracterizado tradicionalmente como un conflicto eminentemente rural, pero sus efectos y consecuencias empiezan a ser muy lamentables en las grandes ciudades. Bogotá es un ejemplo claro de ello; la urbanización del conflicto armado traducido en la presencia constante de los actores armados para hacer control efectivo de la población y de los territorios en algunas zonas de la ciudad y la recepción de personas en situación de desplazamiento forzado, entre otros, han agudizado los problemas de violencia y pobreza que aquejan la ciudad. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006, p.31).

Debe tenerse en cuenta que estos asentamientos informales generalmente presentan características similares como encontrarse en las zonas de periferia de

la ciudad, y contar con servicios públicos de manera ilegal, por la situación de irregularidad en la que se encuentran, de igual manera estos genera efectos adversos en las ciudades como lo reafirma la autora Rodríguez Moreno (2012) que describe lo siguiente:

Los efectos que tienen los asentamientos informales para la ciudad y para la sociedad en general son bastante elevados. Entre los principales efectos están el generar economías urbanas, el funcionamiento de la ciudad por generar espacialmente una expansión desproporcionada de la misma. Genera un deterioro ambiental al ser construidos en zonas sin servicios públicos, zonas de alto riesgo, o en zonas que representan valor ambiental para la comunidad como lo son las reservas forestales, los humedales o las lagunas (p.91).

En ese sentido y para contrarrestar estos efectos el estado colombiano mediante sus mecanismos de gestión del riesgo ha definido ciertos conceptos que deben ser tenidos en cuenta para el desarrollo del ordenamiento territorial y de la prevención de desastres, estos se encuentran relacionados con la evaluación, zonificación y categorización del riesgo por lo cual las zonas de alto riesgo se describen de la siguiente manera:

Son definidas por estudios técnicos, en los cuales se desarrollan un análisis y una evaluación a escala detallada, considerando la información sobre los elementos expuestos (personas, bienes e infraestructura) ante una amenaza específica. La espacialización dada para la zona de alto riesgo permite identificar los asentamientos que se encuentran bajo esta condición. Generalmente estos mapas son empleados en los Planes de Ordenamiento Territorial con el fin de orientar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Asimismo esta información alimentará el inventario de asentamientos en alto riesgo. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Banco Mundial, 2014, p.13).

De aquí se desprende todo el Sistema de gestión del riesgo en Colombia, que se crea para la prevención y atención de desastres, esta política fue creada mediante la ley 1523 de 2012 y en la actualidad está a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de desastres en Colombia.

3.1 Ordenamiento territorial en Colombia:

Colombia mediante la ley 388 de 1998 implemento una serie de los planes con el objetivo de que los municipios y los distritos realicen proyectos de ordenamiento territorial que permita controlar el desmedido crecimiento del territorio y la ubicación de viviendas en zonas de alto riesgo de afectación por fenómenos naturales.

El ordenamiento territorial es un proceso de planeación del desarrollo, que permite direccionar la acción de la población humana sobre el territorio, para potenciar las oportunidades de desarrollo humano que el medio le ofrece y prevenir y/o mitigar los riesgos que entraña para su vida. El desarrollo territorial se entiende como el proceso de cambio progresivo, que propicia la armonía entre el bienestar de la población, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales y de las actividades productivas, con el fin de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sostenibilidad. (Ministerio de Vivienda, 2014, p.16).

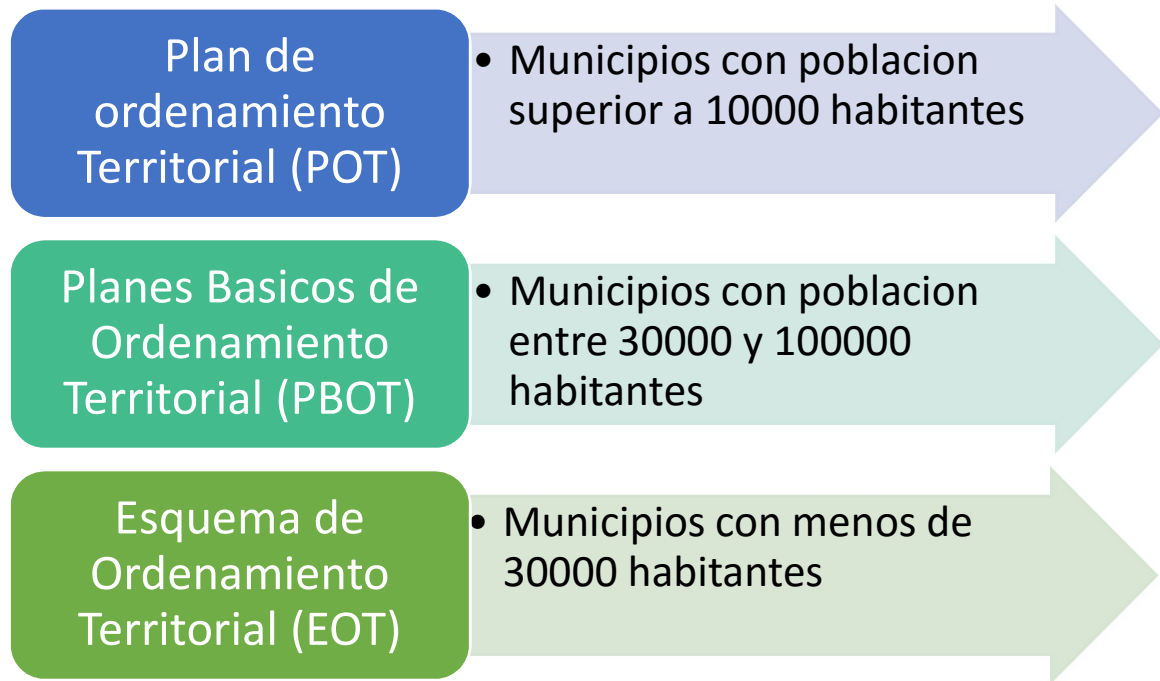
Dentro del marco de ordenamiento territorial se dio lugar a la elaboración por parte de los municipios de planes de ordenamiento territorial que es una herramienta utilizada para que los municipios o distritos puedan organizar de una mejor manera la distribución y expansión territorial y urbanística. Dichos planes de ordenamiento son definidos de la siguiente manera:

La ordenación del territorio encuentra en los planes de ordenamiento territorial el mejor instrumento para precisar de forma detallada la distribución de la población, la delimitación de espacios necesarios para vías públicas, redes de servicios públicos e infraestructuras indispensables para el crecimiento social y económico. De igual manera mediante la clasificación se delimitan suelos que deben estar sometidos a un régimen especial de protección por razones medioambientales, históricas o culturales. (Rincón Córdoba, 2012, p.63).

Es importante resaltar que estos planes de ordenamiento territorial cuentan con un diseño específico para los municipios de acuerdo a su número de habitantes,

aunque para efectos prácticos todos se denominan de la misma manera, en la siguiente grafica se puede observar las diferentes clases de POT.

Figura 2. Ordenamiento territorial en Colombia



Fuente: Elaboración Propia.

El ordenamiento territorial permite a los municipios y ciudades planear el desarrollo que tendrán en el territorio, evitando de esta manera usos inadecuados del suelo, para el caso concreto asentamientos humanos en zonas que tengan alto riesgo de desastre, este instrumento es muy importante para controlar dichas situaciones. El autor Castañeda Gómez (2014) expresa la importancia de la aplicación del ordenamiento territorial por parte de las autoridades municipales y distritales de la siguiente manera:

El ordenamiento territorial como estrategia para el desarrollo es el encargado de promover las políticas sociales, ambientales, de infraestructura y la distribución político – administrativa que se materializan y distribuyen través de los planes de ordenamiento territorial. De esta manera se demuestra que estos son la herramienta dirigida y planificada que traza el camino para el crecimiento de la población de un determinado territorio, lo que los hace inseparables del plan

de desarrollo. En el plan de ordenamiento territorial no se distribuyen áreas de suelo, sino que localizan las actividades que se realizarán en el territorio de una manera equilibrada que permita la distribución de bienes y servicios para toda la comunidad, así como de impulsar el potencial económico de cada espacio del territorio (p.49).

Cuando se realiza un adecuado ordenamiento territorial en un municipio o distrito hay más probabilidad de identificar las zonas de alto riesgo de desastre, para no permitir ubicación de asentamientos en las mismas, ya que esto puede representar un desastre de altas proporciones posteriormente, de igual manera la planeación adecuada del desarrollo y expansión del territorio permite realizar una efectiva gestión del riesgo.

La gestión del riesgo es asumida como todas aquellas obligaciones y estrategias radicadas en cabeza del Estado para prevenir la ocurrencia de eventos naturales o humanos que afecten o pongan en riesgo inminente la vida e integridad de las personas, y que se represente en acciones de mejoramiento de la explotación de los recursos naturales y en los procedimientos de disminución de riesgos por medio de la sostenibilidad ambiental y la prevención de eventos catastróficos que afecten a la población y al ecosistema (Pulgarin, & Martínez, 2015, p.105)

De igual manera el uso ordenamiento territorial permite que se disminuya el impacto fiscal en los municipios asociado a la inversión que debe realizarse para la atención de emergencias y desastres, además de la reubicación de las familias que de manera ilegal perpetran en una zona que no es habitable de acuerdo a los planes de ordenamiento territorial que poseen los municipios, ciudades o distritos.

La falta de acciones por parte del estado en materia de prevención de desastres genera responsabilidad del estado por falla en el servicio y representa un número importante de demandas para el mismo en el que en la mayoría de ocasiones resulta condenado a pagar altas sumas de dinero, como lo afirma el autor Duque Botero (2006):

Desde el punto de vista de responsabilidad del Estado, éste es muy vulnerable en lo que a desastres naturales respecta. La falta de programas de reducción de la vulnerabilidad y falta de acciones preventivas de desastres en sitios determinados demuestra el abandono del Estado frente a estos casos, lo que es esgrimido por las víctimas para buscar indemnizaciones y reparación de los daños (p.151).

Es necesario entonces que las autoridades administrativas a nivel territorial y municipal comprendan la importancia de desarrollar planes de ordenamiento territorial que le permitan desarrollar planes de prevención y atención de desastres, que disminuyan riesgos para la población y así mismo puedan prevenir demandas posteriores.

Para terminar es preciso indicar que los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo en primer lugar deberían estar controlados por las autoridades locales ya que esto representa un riesgo inminente para las personas que habitan allí, es necesario que dentro de los planes de ordenamiento territorial se busque la reubicación de dichos asentamientos mediante soluciones de vivienda digna, por esto los planes de ordenamiento territorial representan una inusitada importancia ya son una herramienta mediante la cual se puede prevenir el riesgo y actuar de manera efectiva en una situación de desastre natural.

4. Confianza legítima por asentamientos en zonas de alto riesgo

La Corte Constitucional de Colombia se ha referido en varias ocasiones al principio de confianza legítima y su aplicación en los casos de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo de desastre, dichas sentencias contienen una serie de valoraciones que se han realizado al respecto de la situación de las personas.

4.1 Derecho a la vivienda digna:

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto el derecho a la vivienda digna, ha desarrollado de ese modo una línea jurisprudencial que ha presentado algunas de variaciones al respecto de la aplicación del derecho a la vivienda digna

mediante la sentencia T-495 de 1995 se pronuncia esta entidad de la siguiente manera:

El derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley. Así entonces, este derecho de contenido social no le otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir en forma inmediata y directa del Estado su plena satisfacción, pues se requiere del cumplimiento de condiciones jurídico-materiales que lo hagan posible. De manera que una vez dadas dichas condiciones, el derecho toma fuerza vinculante y sobre el mismo se extenderá la protección constitucional, a través de las acciones establecidas para tal fin (Corte Constitucional, 1995).

Esta tesis que inicialmente propuso la Corte Constitucional señala el carácter asistencial bajo la cual el estado es encargado de desarrollar planes de vivienda bajo un entorno de legalidad que permita la aplicación de este derecho y su materialización. Se puede entonces hacer un análisis de la tesis planteada inicialmente por esta corporación acerca del derecho a la vivienda digna como un derecho asistencial.

Así entonces, este derecho de contenido social no le otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir en forma inmediata y directa del Estado su plena satisfacción, pues se requiere del cumplimiento de condiciones jurídico-materiales que lo hagan posible. De manera que una vez dadas dichas condiciones, el derecho toma fuerza vinculante y sobre el mismo se extenderá la

protección constitucional, a través de las acciones establecidas para tal fin (Olano García, 2009, p.111).

Sin embargo más adelante surgió una nueva posición de la Corte Constitucional frente al derecho a la vivienda digna en el entendido que por transmutación o conexidad podría afectarse un derecho fundamental que debería entonces ser protegido por las autoridades correspondientes, en ese sentido el fallo de tutela T-304 de 1998 expresa lo siguiente:

Empero, la jurisprudencia de la Corte ha sido clara en manifestar que la condición meramente programática de los derechos económicos, sociales y culturales tiende a transmutarse hacia un derecho subjetivo, en la medida en que se creen los elementos que le permitan a la persona exigir del Estado la obligación de ejecutar una prestación determinada, consolidándose, entonces, lo asistencial en una realidad concreta en favor de un sujeto específico. En reiterada jurisprudencia de esta Corporación se ha sostenido que los derechos económicos, sociales o culturales se tornan fundamentales cuando su desconocimiento pone en peligro derechos de rango fundamental o genera su violación, conformándose entre ellos una unidad que reclama protección íntegra, pues las circunstancias fácticas impiden que se separen ámbitos de protección. (Corte Constitucional, 1998).

Como se puede observar el derecho a la vivienda es cobijado por la tesis de la Corte Constitucional bajo la cual es factible proteger un derecho económico, social o cultural cuando esté siendo vulnerado, si se establece una conexidad con un derecho fundamental.

A su vez la Corte Constitucional en su sentencia T-585 de 2006 explica de manera detallada los componentes de lo que se predica acerca de una vivienda digna, que son descritos en la siguiente gráfica.

Figura 3. Condiciones de vivienda digna



Fuente: Elaboración propia. Sentencia T-485/2006.

4.2 Aplicación del principio de confianza legítima:

El principio de confianza legítima para las personas que habitan zonas de alto riesgo, nace del silencio de las autoridades administrativas frente a dichos asentamientos, esto en gran parte se debe a que no hay un adecuado ordenamiento territorial que permita identificar de manera rápida los riesgos a los que se exponen las personas que deciden habitar de manera permanente en dichos lugares.

El principio de Confianza Legítima en caso de desastres ambientales puede ser medio de protección como en otras materias para las personas afectadas por los hechos naturales y por el desconocimiento de protección por

parte de la administración, teniendo presente que existen otros mecanismos de defensas pero como se reiteró en la investigación se trata de situaciones apremiantes que necesitan soluciones de manera urgente ante catástrofes que van afectar por lo general derechos fundamentales o que interfieren con el pleno desarrollo de una vida estable para cada uno de los administrados. (Sarmiento Osorio, 2014, p.74)

Ha sido enfática la Corte Constitucional al expresar lo siguiente sobre los casos de confianza legítima por asentamientos en zonas de alto riesgo, así lo expresa en su sentencia T-717/2012:

El principio de confianza legítima radica en cada uno de los administrados, ya sea por las acciones u omisiones de la administración, que ha creado situaciones de hecho o de derecho generando una apariencia de legalidad. En consecuencia, cuando se pretende contrarrestar dicha sensación de seguridad jurídica, conlleva a la vulneración de derechos fundamentales, situación en la cual recae en la administración la obligación de buscar medidas alternativas tendientes a disminuir o atenuar sus efectos, más cuando se está ante sujetos de especial protección constitucional (Corte Constitucional, 2006).

La deficiencia en las actuaciones de la administración y las fallas en el ordenamiento territorial de municipios y ciudades han permitido que los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo sean cada vez frecuentes, esto representa para el estado un impacto fiscal considerable ya que en caso de un desastre se contemplara la responsabilidad del estado por falla en el servicio.

Al momento de realizar desalojos en zonas catalogadas como de alto riesgo, las autoridades administrativas deben tener en cuenta ciertos aspectos importantes que ha sido reiterado en varias ocasiones por la Corte Constitucional que ha definido de que en todos los procesos de recuperación de bienes fiscales donde se pretenda desalojar personas, deben de seguirse ciertas reglas, a saber:

- (i) garantizar el debido proceso, (ii) consultar previamente a la comunidad afectada, (iii) notificarla de la decisión de desalojo en un

plazo suficiente y razonable, (iv) suministrar a los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y a los fines que se destinarán las tierras o las viviendas; (v) estar presentes durante la diligencia; (vi) identificar a todas las personas que efectúen el desalojo; (vii) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; (viii) ofrecer recursos jurídicos efectivos a los afectados; y (ix) ofrecer asistencia jurídica a la comunidad para solicitar la garantía de sus derechos y, si es del caso, la reparación de los daños que les sean causados. (Corte Constitucional, 2012).

Los procedimientos de desalojo entonces deben estar acompañados de planes de acción que permitan que no sean vulnerados los derechos de los ocupantes del bien, además debe respetarse el debido proceso, además deben proveerse planes de reubicación que permitan garantizar el derecho a la vivienda digna de los desalojados.

Es así como la Corte ha expresado la incorporación unas obligaciones que tienen los municipios frente a los ciudadanos que se encuentren en asentamientos en zonas de riesgo de la siguiente manera:

De allí que surjan para la máxima autoridad local las obligaciones básicas de “(i) tener una información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, y (ii) adoptar las medidas necesarias de reubicación en los casos en que personas se encuentren ubicadas en las zonas donde se ponga en riesgo sus derechos por las condiciones del terreno. Así, pues, cuando la vivienda se encuentra en situación que ponga en peligro la vida de las personas, es necesario que “se proceda a la evacuación de las personas para proteger su vida y además será obligación del Estado efectuar los actos administrativos indispensables para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban” (Corte Constitucional 2015).

Es entonces responsabilidad del municipio establecer las zonas de riesgo de desastre dentro del municipio y evitar que se presenten asentamientos humanos en las mismas, en caso de que ya existan es su obligación plantear planes de reubicación en condiciones dignas. La reubicación de los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo debe ir acompañado de planes sociales que permitan tratar de manera integral la vulnerabilidad de las personas que lo habitaban, así lo reafirma la autora Chardon (2008):

Desde el punto de vista conceptual, el reasentamiento de poblaciones urbanas vulnerables a amenazas naturales se puede contemplar como un simple ejercicio de traslado de población; es decir, un reasentamiento espacial, hasta la creación de un nuevo territorio o hábitat de vida. Esta última acepción es la más interesante, puesto que demuestra una visión integral y sistémica de la situación. Efectivamente, el proceso de reasentamiento debe llevar a unas condiciones de hábitat óptimas, ya que su fin es mejorar las condiciones de vida, inicialmente en relación con condiciones físico-naturales, pero también desde el punto de vista social, económico y físicoespacial, entre otras (p.229).

De acuerdo a lo anterior se observa cómo se da la aplicación del principio de confianza legítima en asentamientos humanos ubicados en zonas de alto riesgo, y cuáles son las obligaciones de las autoridades municipales y territoriales frente a la reubicación y gestión del riesgo de desastre. Lo municipios deben entonces de acuerdo a los mandatos de ley:

En suma, conforme a las normas reseñadas, las autoridades locales tienen obligaciones específicas en lo que tiene que ver con la ubicación de viviendas en zonas de alto riesgo, siendo éstas: (i) prevenir la localización de la población en aquellos lugares, (ii) identificar las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, (iii) censar a las personas ubicadas en tales zonas y proceder a su reubicación cuando se encuentran en situación de riesgo y, (iv) promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social dirigidos a esas personas, que pueden ser financiadas con

recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos. (Corte Constitucional, 2013).

Para realizar un trabajo diligente en los planes de gestión del riesgo, es necesario que se lleven a cabo planes de ordenamiento territorial, que permitan identificar los usos del suelo y las zonas que se encuentran expuestas a alto riesgo de desastre, que permita identificar y tratar de manera eficiente los asentamientos humanos que se ubican dentro de estas zonas.

En la actualidad en Colombia son muchos los municipios que no tienen actualizados sus planes de ordenamiento territorial, lo que es una muestra de la deficiencia del control por parte de la Unidad Nacional para la gestión del riesgo que aparte de establecer lineamientos debería vigilar el cumplimiento de los mismos, respecto de la ineficacia de la prevención de desastres en nuestro país, las autoras Bustamante, & Gómez (2015) expresa lo siguiente:

En Colombia la inadecuada gestión del riesgo, que no se ve reflejada en la ausencia de normas e instituciones, sino en la ineficacia de las mismas, asunto que puede considerarse más grave aún, puede desencadenar, y lo ha hecho, en la generación de desplazamiento forzado de población, sumándosele a otra cantidad de causas que han ocasionado que Colombia sea uno de los países con mayor cifra de este fenómeno, así lo establecen diferentes organismos, por ejemplo el International Displacement Monitoring Centre (IDMC) (2014) al informar que en lo que respecta al desplazamiento interno de población este país presenta “la más grave y prolongada crisis humanitaria de América”, además de ocupar el segundo lugar en todo el mundo, después de Sudán (p.99).

Así entonces se ha desarrollado una legislación en torno al tema de la gestión del riesgo y la prevención de desastres, pero esta no se ha aplicado en gran parte del territorio colombiano lo que denota ausencia de control por parte de autoridades nacionales que verifiquen que estas disposiciones se cumplen a cabalidad. Mientras

no existan formas de monitorear los avances que tienen los municipios en materia de ordenamiento territorial no se lograra avanzar en el tema.

5. El caso de Manizales

La ciudad de Manizales ubicada en el departamento de Caldas representa uno de los casos en Colombia donde se encuentran mayor número de asentamientos en zonas de alto riesgo de desastre, esto quedo en evidencia con la avalancha que provoco una tragedia en 18 barrios de Manizales el día 19 de abril de 2017, sin embargo se ha evidenciado dentro de esta tragedia como el ordenamiento territorial que ha tenido esta ciudad permitió que la tragedia no fuera mucho mayor.

Referente a este caso, la autora Arias Céspedes (2013) realiza un análisis comparativo de Manizales y las ciudades de Pereira y Armenia:

Con respecto a la evaluación del control urbano en zonas de alto riesgo de la ciudad de Manizales, en comparación con las ciudades de Pereira y Armenia, se concluye que Manizales ha adelantado importantes actividades con respecto a la mitigación del riesgo y en la identificación de poblaciones vulnerables a riesgos naturales, por medio del programa Guardianas de la Ladera, quienes no solo ayudan a mantener ambientalmente estable las laderas, sino que, además, por medio del inventario físico poblacional se cuenta con estadísticas y datos de la dinámica de las poblaciones y los asentamientos en zonas de alto riesgo, un buen inicio para lograr un eficiente control urbano en zonas de riesgo.

Es evidente entonces que la administración de esta ciudad ha realizado un gran esfuerzo pese a los retos que representan los asentamientos humanos que se encuentran en zonas de suelos altamente inestables, el desarrollo de los planes de ordenamiento territorial han permitido que Manizales cuente con una adecuada gestión del riesgo.

El caso de Manizales ha sido internacionalmente reconocido por realizar actividades innovadoras que le ha permitido desarrollar planes de gestión riesgo

ajustados a la realidad de su territorio, al respecto la Secretaria General de la Comunidad Andina se ha referido a este caso de la siguiente manera:

Las experiencias que se desarrollan en gestión del riesgo en Manizales son el claro ejemplo de que con aportes desde lo político-institucional, lo comunitario y lo académico, entre otros, se pueden generar espacios de reflexión, análisis y actuación para dar solución a los diferentes escenarios de riesgo presentes. No obstante, es necesario que haya compromiso y voluntad de los actores en lo concerniente a querer intervenir las diferentes problemáticas asociadas a los riesgos. Los aprendizajes generados desde cada uno de los componentes descritos permiten evidenciar que desde Manizales se aporta a la construcción de nuevos elementos conceptuales, técnicos y de análisis para abordar la problemática de los riesgos y los desastres (p.32).

Las entidades de gobierno se han encargado de desarrollar estudios para prevenir desastres, de acuerdo a la experiencia que ha presentado la ciudad por estos fenómenos, de igual manera ha adoptado programas de reubicación que le permitan minimizar la situación de riesgo en la que se encuentran las familias que habitan las zonas de alto riesgo.

El plan de ordenamiento territorial de Manizales previsto para el periodo 2017 – 2029 ha realizado una tarea juiciosa en la identificación de las zonas de riesgo por diferentes eventos naturales como deslizamientos, avalanchas, inundaciones, incendios entre otros, además define de manera clara las categorías que se encuentran dentro del suelo de protección urbana. Estos se encuentran definidos de la siguiente manera:

El suelo de protección urbano está constituido por las zonas y áreas de terreno localizadas dentro del área urbana de Manizales, definida en el presente plan y que por sus características geográficas, paisajísticas, o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios o por ser zonas de riesgo no mitigable para la ubicación de asentamientos humanos, son objeto de reglamentación en el presente Plan. Se establecen como áreas de intervención

restringida a fin de asegurar su protección, preservación y/o aprovechamiento sostenible. Las categorías del suelo de protección en suelo urbano son: ♣ Áreas de conservación y protección ambiental. ♣ Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios. ♣ Áreas de amenaza y riesgo. ♣ Áreas e inmuebles considerados patrimonio cultural. (Alcaldía de Manizales, 2016, p.09).

Como se puede observar el ordenamiento territorial ha sido uno de los puntos importantes que ha tenido en cuenta la ciudad de Manizales para organizar los usos del suelo y disminuir el riesgo de desastres y la vulneración de los derechos de sus habitantes, esto ha sido un proyecto a largo plazo y que se ha venido adelantando hace varios años y esto pudo evidenciarse en el momento de la última avalancha en el año 2017, ya que si no se hubieran adelantado las gestiones correspondientes la tragedia hubiera alcanzado proporciones descomunales y el desastre hubiera cobrado muchas más víctimas.

Conclusiones

El principio de confianza legítima ha tenido su desarrollo en Colombia gracias a la jurisprudencia que han emitido las altas quienes han sido las encargadas de incluir este precepto en nuestro país y darle una connotación importante que permita ajustar las actuaciones de la administración a ciertas reglas y proteja las expectativas de derecho de los administrados.

Este principio tiene una amplia aplicación cuando se habla de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo donde la administración local ha permitido la ocupación de espacios que no son adecuados para la habitabilidad de personas por el riesgo de desastre natural que amenaza la zona, es por esto que es obligación de estas autoridades desarrollar planes de reubicación que permitan a estas familias soluciones de vivienda digna sin poner en riesgo sus vidas.

Como se observa en el desarrollo de este artículo de reflexión, la Corte Constitucional ha explicado de materia reiterada los presupuestos bajo los cuales se aplica el principio de confianza legítima cuando existen asentamientos humanos que se encuentran en zonas de alto riesgo, desarrolla de esta manera el derechos asistencial a la vivienda digna y expone la tesis bajo la cual este derecho puede ser protegido mediante la acción de tutela siempre y cuando exista un factor de conexidad con un derecho fundamental.

De igual manera se dejan claras las obligaciones por parte de las autoridades municipales frente a los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, en primer lugar debe prevenir este tipo de asentamientos en zonas de alto riesgo, sin embargo si las mismas ya se encuentran establecidas es deber de las autoridades locales hacer un inventario de los riesgos a los cuales se encuentra expuesta la población que habita el lugar, identificar las personas que habitan allí y realizar planes de reubicación dirigidos a estas personas.

Los desastres que se han presentado en Colombia en los últimos meses han reflejado dos situaciones distintas; en primer lugar con el desbordamiento de ríos que se presentó en el Putumayo que causo más de 300 víctimas se pudo observar

como la gestión del riesgo en este caso fue ineficaz ya que no se han adoptado políticas sobre desbordamiento de ríos, ha sido claro que el riesgo al que estaban sometidos las personas víctimas de la tragedia había sido advertido en varias ocasiones por diferentes estudios académicos, sin embargo el ordenamiento territorial del municipio no había contemplado la reubicación de estas viviendas ya que el municipio de Mocoa no cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial actualizado que le permitiera identificar el riesgo al que estaban expuestos los habitantes de los barrios afectados.

Por otro lado nos encontramos con el caso de Manizales que sucedió 20 días después, aquí ocurrió una avalancha que afectó varias viviendas y dejó alrededor de 20 víctimas, sin embargo y debido a los esfuerzos de las autoridades locales en desarrollar planes de gestión de riesgo y un ordenamiento territorial adecuado en torno a sus ciudad se pudo evitar una tragedia mayor, como se evidencio en el desarrollo del último capítulo del artículo.

En Colombia si bien existen mecanismos sobre gestión del riesgo y ordenamiento territorial no han sido aplicados a lo largo del territorio, convirtiéndolos en ineficaces ya que no se hace un control por parte de las autoridades nacionales respecto a la implementación de los mismos, aun en conocimiento que esto puede representar para el estado una disminución en el impacto fiscal que tienen en la actualidad las condenas por responsabilidad del estado por falla en el servicio en el caso de víctimas por desastres naturales.

De esta manera la recomendación que arroja este artículo de investigación es que la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo pueda verificar de manera concreta cuales son las autoridades locales que han adoptado mecanismos de ordenamiento territorial y gestión del riesgo de acuerdo a lo establecido en la ley, en segundo lugar deben considerarse sanciones para los alcaldes y autoridades locales que no de n prioridad al desarrollo de planes de ordenamiento territorial y planes de reubicación de asentamientos en zonas de alto riesgo.

Referencias

I. Textos

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2006). Derecho a vivienda digna. Bogotá. Secretaria de Gobierno.

Alcaldía de Manizales. (2016). *PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES 2015-2027. Versión para concertar*. Manizales. Recuperado de <http://www.manizales.gov.co/RecursosAlcaldia/201507281633551561.pdf>

Arias Céspedes, Z. (2013). El control urbano en zonas de alto riesgo, casos de estudio la playita, camino viejo a villa María y bajo andes, en Manizales (Tesis de Maestría). Universidad Autónoma de Manizales. Recuperado de <http://repositorio.autonoma.edu.co/jspui/bitstream/11182/868/1/DOCUMENTO%20FINAL.pdf>

Bermúdez Soto, J. (2005). EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN COMO LÍMITE A LA POTESTAD INVALIDATORIA. *Revista De Derecho (Valdivia)*, 18(2). <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-09502005000200004>

Bustamante, K., & Gómez, M. (2015). Gestión del riesgo de desastres en Colombia: ¿forma de generación de desplazamiento forzado de población?*. *Clínica Jurídica De Interés Público UNAULA*, 1(2), 75-102. Recuperado de <http://www.unaula.edu.co/sites/default/files/Gesti%C3%B3n%20del%20riesgo%20de%20desastres%20en%20Colombia.pdf>

Castañeda Gómez, L. (2014). *ORDENAMIENTO TERRITORIAL: Elementos para su desarrollo* (Monografía). Universidad Católica de Colombia. Recuperado de

<http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/1617/1/Ordenamiento%20Territorial.pdf>

Coviello, J. (2013). La confianza legítima. *Revista Estudios Jurídicos*, 11(9 - 69). Recuperado de http://ucu.edu.uy/sites/default/files/publicaciones/2013/estudios_juridicos_11_2013.pdf#page=9

Duque Botero, J. (2006). El reasentamiento poblacional: fenómeno social, político y de progreso. *Estudios Socio-Jurídicos*, 8(1), 143-165. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/318/266>

ISVIMED. (2011). Habitemos. Síntesis Diagnóstico Estratégico del Sistema Habitacional de Medellín. Medellín. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Plantillas%20Genericas/Documentos/PEHM/Habitemos%204.pdf>

Mesa Valencia, A. (2013). El principio de la buena fe (1st ed.). Medellín, Col.: Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Banco Mundial. (2014). *Guía metodológica para el inventario de asentamientos en zonas de alto riesgo*. Bogotá. Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/Aplicaciones/guia-aplicacion-asentamientos.pdf>

Molina, A., & Rivera, D. (2012). ¿La vulneración del principio de confianza legítima genera responsabilidad administrativa en Colombia? (Tesis de Pregrado). Universidad Industrial de Santander. Recuperado de

<http://www.unaula.edu.co/sites/default/files/Gesti%C3%B3n%20del%20riesgo%20de%20desastres%20en%20Colombia.pdf>

Olano García, H. (2009). El derecho a la vivienda digna en Colombia. *Díkaion*, 15(2). Recuperado de <http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1349>

Oviedo Vilorio, C. (2010). Aplicación del principio de confianza legítima en materia de espacio público años 2006-2009 (Tesis de Especialización). Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/3540/2/OviedoViloriaClaudiaPatricia2010.pdf>

Pulgarin, S., & Martínez, H. (2015). Generalidades sobre la gestión del riesgo como derecho colectivo. *Clínica Jurídica De Interés Público UNAULA*, 1(2), 103-124. Recuperado de <http://www.unaula.edu.co/sites/default/files/Generalidades%20sobre%20la%20gesti%C3%B3n%20del%20riesgo.pdf>

Rincón Córdoba, J. (2012). *Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente* (1st ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Roa, J. (2009). La protección del espacio público y los derechos de los trabajadores informales. *Derecho Del Estado*, 22, 295-300. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/486/465>

Rodríguez Moreno, E. (2012). INFORMALIDAD Y REGULARIZACIÓN DEL SUELO URBANO. *Principia Iuris*, 18(2), 77-105. Recuperado de <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/500/620>

Sarmiento Osorio, F. (2014). Ruptura del principio de confianza legítima de los entes territoriales ante los desastres naturales (Monografía de pregrado). Universidad Católica de Colombia. Bogotá Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2103/1/desastre%20natural%20sept%2030.pdf>

Secretaria General de la Comunidad Andina. (2009). *La gestión local del riesgo en una ciudad andina: Manizales, un caso integral, ilustrativo y evaluado*. Lima. Recuperado de http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/20.500.11762/19760/1/GestionRiesgoManizales%28ComunidadAndina_2009%29.pdf

II. Jurisprudencia

Consejo de Estado de Colombia (2000), Sentencia 25000-23-31-000-2000-09502-01(AC) de febrero 18. M.P Delio Gómez Leyva.

Consejo de Estado de Colombia (2005), Sentencia 41001-23-31-000-1990-05732-01(12158) de diciembre 05. M.P Alier Eduardo Hernández.

Consejo de Estado de Colombia (2014), Sentencia 411001-03-15-000-2014-01114-01(AC) de febrero 26. M.P Hugo Bastidas Bárcenas.

Consejo de Estado de Colombia (2016), Sentencia 11001-03-15-000-2016-00103-00(AC) de febrero 25. M.P Alberto Yepes Barreiro.

Corte Constitucional de Colombia (1992), Sentencia T-225 de junio 17.

Corte Constitucional de Colombia (1995), Sentencia C-495 de noviembre 07.
M.P Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional de Colombia (1998), Sentencia C-478 de Junio 19. M.P
Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional de Colombia (1998), Sentencia C-478 de septiembre 09.
M.P Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional de Colombia (2000), Sentencia T-020 de enero 24. M.P
José Gregorio Hernández.

Corte Constitucional de Colombia (2006), Sentencia T-485 de junio 22. M.P
Manuel José Cepeda.

Corte Constitucional de Colombia (2008), Sentencia C-930 de septiembre 24.
M.P Humberto Sierra Porto.

Corte Constitucional de Colombia (2011), Sentencia T-478 de mayo 31. M.P
Jorge Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional de Colombia (2012), Sentencia T-349 de mayo 15. M.P
Jorge Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional de Colombia (2012), Sentencia T-986A de noviembre 22.
M.P Jorge Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional de Colombia (2015), Sentencia T-269 de mayo 12. Sala
sexta de Revisión.

