



ELY MILENA GALEANO
ABOGADA

Señor Juez
TREINTA Y CINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Tercera
Ciudad

Medio de Control : Reparación Directa
Ref. Proceso : **2019- 00069-00**
Demandante : **OLGA RIASCOS CORTES Y OTROS.**
Demandado : Departamento del Putumayo y otros.
Asunto : Contestación de Demanda

ELY MILENA GALEANO DORIA, identificada como aparece al pie de mi correspondiente firma, portadora de la tarjeta profesional N° 169878 del C.S de la J, en mi condición de apoderada especial del **DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO**, según poder que adjunto, otorgado por el señor Gobernador encargado mediante Decreto N° 128 del 4 de febrero de 2021, expedido por el Ministerio de Interior y el acta de Posesión N° 01 del 05 de febrero del 2021, expedida por la Notaria única del círculo notarial del Municipio de Santiago – Putumayo; Dr. **ÁLVARO ARTURO GRANJA BUCHELI**; en tales circunstancias actuado dentro del término de traslado de la demanda fijado por el artículo 172 del CPACA, me permito dar contestación, en los siguientes términos:

I. ACERCA DE LAS PRETENSIONES

PRIMERA.- Que no se acoja la pretensión primera con respecto de mí representado, porque es inexistente la pretendida responsabilidad; y por otra parte, porque los efectos de la serie de eventos de la naturaleza (lluvias intensas en corto periodo de tiempo; movimientos en masa o remoción en masa; flujo de detritos o avenida torrencial) ocurrida en la ciudad de Mocoa en la noche del 31 de marzo de 2017, fueron imprevisibles e irresistibles, y constituyen fuerza mayor, la cual tiene como efecto hacer que los daños no sean imputables a mi representado.

SEGUNDA. - Que no se acoja la pretensión segunda, dado que ésta depende de la prosperidad de la pretensión primera, que no debe ser acogida, según pronunciamiento anterior.

TERCERA. - Que no se acoja puesto que no existe ningún acuerdo conciliatorio que deba ser cumplido, y por ende tampoco sumas de



ELY MILENA GALEANO
ABOGADA

dinero que deba ser objeto de indexación y de reconocimiento de intereses.

CUARTA. - Que no se acoja, dado que el reconocimiento de personalidad para actuar no es objeto de pronunciamiento en la sentencia.

QUINTA. - Que no se acoja en virtud de lo dicho respecto de la pretensión primera.

II.- PRONUNCIAMIENTO ACERCA DE LOS HECHOS DE LA DEMANDA. -

1- No es cierto. En la medida que desde el punto de vista técnico el fenómeno ocurrido en la ciudad de Mocoa en la noche del 31 de marzo de 2017 consistió en una serie de eventos de la naturaleza, precedida de lluvias intensas los días anteriores que saturaron el suelo, compuesta por: flujo de detritos o avenidas torrenciales generadas por movimientos en masa o remoción en masa, 629 en total, que a su vez fueron detonados por lluvias torrenciales en corto periodo de tiempo. Este diagnóstico técnico o caracterización de lo ocurrido fue hecho por el Servicio Geológico Colombiano –SGC-, en: a) El comunicado de prensa No. 007 de 4 de abril de 2017 del Ministerio de Minas y Energía, y el Servicio Geológico Colombiano –SGC-; b) El documento escrito elaborado por el Servicio Geológico Colombiano –SGC-, titulado: “CARACTERIZACIÓN DEL MOVIMIENTO EN MASA TIPO FLUJO DEL 31 DE MARZO DE 2017 EN MOCOA – PUTUMAYO; y c) El video infografía titulado: “¿Qué pasó el 31 de marzo de 2017 en la ciudad de Mocoa?, elaborado por el Servicio Geológico Colombiano –SGC-, los cuales se aportan como pruebas documentales con esta contestación.

2.- No es cierto dado que los daños fueron ocasionados por los efectos de las avenidas torrenciales o flujo de detritos.

3.- No le consta a mi representado porque es una circunstancia en la que no ha intervenido y se atenderá a lo que resulte probado en el proceso.

4.- Es cierto, con la precisión que los daños fueron ocasionados por los efectos de la serie de eventos de la naturaleza.

5.- No es cierto como quiera que el estudio aludido se refiere al fenómeno natural: inundación, y no a la serie de eventos compuesta por: lluvias intensas en corto periodo de tiempo; movimientos en masa o remociones en masa; y avenida torrencial o flujo de detritos, que son fenómenos naturales diferentes a la inundación. Adicionalmente, porque



ELY MILENA GALEANO
ABOGADA

en ninguna parte de dicho estudio se describe el fenómeno que realmente ocurrió, y menos aún las circunstancias de tiempo, modo y lugar de su ocurrencia, dado que mal podría haberlo hecho, ese estudio y cualquiera otro, dada la imprevisibilidad de los efectos de la serie de eventos ocurridos.

6.- No es cierto que lo ocurrido en Mocoa sea una tragedia anunciada. Es cierto en cuanto a la celebración del convenio interadministrativo anotado.

7.- No es cierto que se haya tratado de una tragedia anunciada impuesta por los organismos Estatales. Es cierto en cuanto a la cancelación de la reserva presupuestal a favor de Corpoamazonia, debido a que como se señala expresamente en la parte considerativa del mencionado Decreto, "el proyecto a ejecutar por CORPOAMAZONIA será ejecutado por la Gobernación del Putumayo como lo establece el Convenio Interadministrativo No. 0596 del 30 de diciembre de 2014".

Precisándose que como se aprecia en el artículo segundo del Decreto anotado, allí se ordenó al profesional especializado de presupuesto, la elaboración de los correspondientes registros presupuestales que permitan la ejecución de tales asignaciones.

8.- No es cierto que persona o entidad alguna haya tenido conocimiento concreto, específico y preciso acerca de lo que ocurriría en la ciudad de Mocoa en la noche del 31 de marzo de 2017. Lo anterior, en atención a la imprevisibilidad de los efectos de la serie o sucesión de eventos ocurrida. Tampoco es cierto que se hayan dejado de tomar medidas para evitar la tragedia, dado que, en virtud de la irresistibilidad de los efectos antes citados, éstos fueron inevitables. Tampoco es cierto que las avenidas torrenciales o flujo de detritos hayan sido ocasionadas por un simple represamiento anterior. Las avenidas torrenciales o flujo de detritos, como lo ha señalado el Servicio Geológico Colombiano –SGC-, fueron ocasionadas por lluvias torrenciales en los días previos; que a su turno detonaron 629 movimientos en masa o remociones en masa.

9.- No le constan a mi representado.

10 – Técnicamente no es un hecho, se trata de la afirmación del demandante respecto la remisión de unos documentos que hacen parte de una respuesta dada por la Secretaria de Gobierno del Departamento del Putumayo, ratificamos lo manifestado en el numeral 5 del presente y nos atendremos al valor probatorio que se le otorgue a la documentación que respalda este hecho.



ELY MILENA GALEANO
ABOGADA

11.- No es cierto. Lo cierto es que en ejecución del convenio interadministrativo No. 596 de 30 de diciembre de 2014, celebrado entre la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – Corpoamazonia- y el Departamento del Putumayo, con el fin de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para ejecutar conjuntamente proyecto con finalidad apoyo a la mitigación de riesgos mediante la realización de estudios detallados de amenazas de inundación con referencia a la máxima avenida de las quebradas La Taruca y Conejo en el municipio de Mocoa – Departamento del Putumayo-, en el sector correspondiente al citado municipio, se celebraron los contratos de: a) consultoría No. 1110 (Juan Diego Peña Pirazan); y b) interventoría No. 1117 de 2015 (BIOMAD CONSULTORIA SAS).

12.- Es cierto en cuanto a que el contrato de consultoría No. 1110, celebrado con el Ing. Juan Diego Peña Pirazán, tuvo por objeto: “EJECUCIÓN DEL PROYECTO DENOMINADO APOYO A LA MITIGACIÓN DE RIESGOS MEDIANTE LA REALIZACIÓN DE ESTUDIOS DE AMENAZA DE INUNDACIÓN CON REFERENCIA A UNA MÁXIMA AVENIDA DE LAS QUEBRADAS TARUCA Y CONEJO EN EL MUNICIPIO DE MOCOA, DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO”. Precisándose que cuando allí se alude a una “máxima avenida” se está refiriendo a una máxima crecida, creciente o aguas altas de un cuerpo de agua, pues a eso se refiere en hidrología el concepto avenida. De modo que es imprescindible tener en cuenta que la máxima avenida es la máxima creciente o crecida, y que como tal no debe ser confundida con la avenida torrencial o flujo de detritos dado que son fenómenos naturales diferentes, en la medida que la primera corresponde al fenómeno inundación, el cual tiene un significado en la terminología de la gestión del riesgo (terminología sobre fenómenos amenazantes) diverso al de las avenidas torrenciales o flujo de detritos, lo que evidencia que obedecen a conceptos diferentes. De esta manera, el referido estudio por tratar un fenómeno (inundación) diverso al efectivamente ocurrido (serie de eventos compuesta por lluvias intensas; movimientos en masa o remoción en masa; avenidas torrenciales o flujo de detritos) resulta impertinente e inaplicable frente al fenómeno realmente ocurrido; y adicionalmente porque debido a la imprevisibilidad e irresistibilidad de los efectos de las avenidas torrenciales o flujo de detritos, nadie, con carácter absoluto y objetivo, pudo haber resistido, mitigado, o evitado las consecuencias de dichos efectos.

13.- No es cierto, porque el referido estudio aludió al fenómeno inundación, y no abordó, por no corresponder a su objeto contractual, temáticas relativas a avenidas torrenciales o flujo de detritos que es aquello que popularmente se conoce como avalancha.



ELY MILENA GALEANO
ABOGADA

14.- No le consta a mi representado.

15.- No es cierto, toda vez que conforme con el documento titulado: "INFORME DE REVISIÓN DE LOS PRODUCTOS GENERADOS POR EL CONVENIO 596 DE 2014", de 22 de agosto de 2017, elaborado por Phd Ing. Jaime Ordoñez Ordoñez y Msc Sandra Rodríguez Luna, de la Corporación para el Desarrollo Sostenibles del Sur de la Amazonia – CORPOAMAZONIA-, el estudio de la consultoría no cumplió con el objeto contratado, y en tal sentido mal puede hablarse de estudios finales. Lo anterior se aprecia en las siguientes partes del documento referido así: a) Segundo párrafo de las conclusiones donde dice: "se concluye que el resultado no cumple con el objeto del convenio"; y b) Tercer párrafo de las conclusiones donde dice: "El estudio no evaluó avenida fluvio torrencial o flujo de detritos, ni uso los insumos de geotecnia entregados por el mismo consultor; es decir, el análisis tampoco incorpora el problema de las concentraciones de sedimentos en los flujos torrenciales, y en general es totalmente carente de confiabilidad."

III.- EXCEPCIÓN DE MÉRITO.

Ruego al señor Juez declarar probada la siguiente:

FUERZA MAYOR.

La noche del 31 de marzo de 2017, en la ciudad de Mocoa (Putumayo), se presentó una serie o sucesión de eventos de la naturaleza compuesta por lluvias intensas en corto periodo de tiempo que detonaron movimientos en masa o remociones en masa que a su vez generaron flujo de detritos o avenida torrencial.

Los efectos de la sucesión o serie de eventos tienen la connotación de ser imprevisibles, irresistibles y extraños a la actividad del Departamento del Putumayo, y como tal constituyen fuerza mayor, que es eximente de responsabilidad.

Según el artículo 1 de la ley 95 de 1890, la fuerza mayor o caso fortuito se configura por la concurrencia de dos factores: a) Que el hecho sea imprevisible, esto es, que, dentro de las circunstancias normales de la vida, no sea posible contemplar por anticipado su ocurrencia. Por el contrario, si el hecho razonablemente hubiera podido preverse, por ser un acontecimiento normal o de ocurrencia frecuente, tal hecho no



ELY MILENA GALEANO
ABOGADA

estructura el elemento imprevisible, o sea que el agente no pueda evitar su acaecimiento ni superar sus consecuencias.

Ante estas circunstancias, bajo una óptica razonada y razonable, es evidente la existencia de una fuerza mayor, por lo que este ente territorial, debe ser liberado de la responsabilidad sobreviniente a un hecho natural de las connotaciones aquí ventiladas.

Lo anterior se acredita con las pruebas aportadas y solicitadas con este escrito.

V.- PRUEBAS. -

Documentales. -

Se acompañan con este escrito los siguientes documentos:

a) Comunicado de prensa N° 007 de 2017 Ministerio de Minas y Energía y Servicio Geológico Colombiano.

b) Terminología sobre gestión del riesgo de desastres y fenómenos amenazantes del Comité Nacional Para el Conocimiento del Riesgo.

c) Circular N° 03 del 13 de enero de 2016, emitida por la gobernadora del Putumayo, por la cual se formulan las recomendaciones y las acciones para afrontar emergencias por inundaciones o crecientes súbitas.

g) Informe de revisión de los productos generados por el convenio 596 de 2014 elaborado por corpoamazonía.

d) CARACTERIZACIÓN DEL MOVIMIENTO EN MASA TIPO FLUJO DEL 31 DE MARZO DE 2017 EN MOCOA – PUTUMAYO, elaborado por el servicio Geológico Colombiano – SGC-

f) VIDEO INFOGRAFÍA: ¿Qué paso el 31 de marzo de 2017 en la ciudad de Mocoa? Elaborado por el servicio geológico colombiano – SGC.

g) Informe Hidrológico diario N° 090 - Alerta IDEAM 31 de marzo 2017.

h) Copia de la respuesta, emitida por el IDEAM, al Juzgado 64 Administrativo del circuito de Bogotá D.C, solicitada dentro del proceso de Reparación Directa radicado N° 11001334306420190008500, el cual tiene por objeto idénticas pretensiones a las que se debaten en el presente.



ELY MILENA GALEANO
ABOGADA

II.- Prueba por informe. -

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 275 de la Ley 1564 de 2012, solicito que el representante administrativo de la entidad que se relaciona a continuación rinda informe escrito bajo juramento acerca de los hechos que se relacionan:

INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES – IDEAM-, para que informe acerca de:

a) Cuales son las vertientes, cuencas, micro cuencas y los cuerpos de agua que integran el complejo hídrico que circunda a la ciudad de Mocoa (Putumayo).

b) Los datos de precipitación total (mm) de la estación meteorológica de Mocoa para el periodo comprendido entre 1970 y 1979, desagregados por años y meses.

c) Los datos de precipitación máxima en 24 horas (mm) de la estación meteorológica de Mocoa para el periodo comprendido entre 1959 y 1979, desagregados por años y meses.

d) El balanceo bidimensional pluviométrico de la estación meteorológica de Mocoa para el periodo comprendido entre 1959 y 1979, desagregado por años y meses.

e) Los valores de precipitación máxima en función del tiempo de concentración de la estación meteorológica de Mocoa, señalando tiempo de duración con los siguientes rangos: 1 a 2 horas; 3 a 4 horas; 5 a 6 horas; 8 a 12 horas; y 18 a 24 horas para periodos de retorno de: 2 años; 5 años; 10 años; 25 años; 50 años; 75 años; 100 años; y 500 años.

f) El valor de precipitación (mm) registrado en la estación meteorológica de Mocoa, para el periodo comprendido entre las diez de la noche (10:00 p.m.) del 31 de marzo de 2017 y la una de la mañana (1:00 a.m.) del 1 de abril de 2017.

g) Los valores de caudales máximos de los ríos Sangoyaco y Mulato; y la quebrada la Taruca.

h) El concepto en materia de hidrología de: inundación con referencia a una avenida máxima.



ELY MILENA GALEANO
ABOGADA

V.- FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA DE LA DEFENSA. -

La fundamentación fáctica y jurídica de la defensa consiste en dos aspectos, por una parte, la configuración de la excepción de pleito pendiente debido a que los aquí demandantes no se excluyeron del grupo en la acción de grupo que cursa actualmente en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; y por otra, que la noche del 31 de marzo de 2017, en la ciudad de Mocoa (Putumayo) ocurrió una serie o sucesión de eventos de la naturaleza compuesta por lluvias intensas en corto periodo de tiempo que detonaron movimientos en masa o remociones en masa que a su vez generaron flujo de detritos o avenida torrencial, cuyos efectos al ser imprevisibles e irresistibles constituyen fuerza mayor que como tal exime de responsabilidad.

Los fundamentos de derecho son:

Ley 95 de 1890, artículo 1°.

Código Civil, artículos: 2341, 2342, 2343 y 2357.

Ley 472 de 1998, artículos 57, 62, 68, 74 numeral 4°, 76 numeral 1°

VI ANEXOS

Anexo al presente escrito los siguientes documentos:

1. Los relacionados en el acápite de pruebas, los cuales pueden ser consultados a través del enlace:

<https://drive.google.com/drive/folders/1tGVy7BuM6XFlghaW41CAuHPUpj5B6mvU?usp=sharing>

2. El poder especial y soportes, conferido a la suscrita.



ELY MILENA GALEANO
ABOGADA

VII NOTIFICACIONES

DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO, en la calle 8 N° 7 – 40 de Mocoa
(Putumayo) Teléfono: 4201515 FAX: 4295196.
Email: notificaciones.judiciales@putumayo.gov.co

Apoderada: transversal 56 N° 114-27, apto. 103.
Email: elymilena19@gmail.com

Atentamente,

ELY MILENA GALEANO DORIA

C.C. N°. 50.985.121 de San Pelayo - Córdoba.
T.P. N° 169878 del C.S. de la J.



REPUBLICA DE COLOMBIA
GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO
"Trece Municipios un solo corazón"



SEÑORES
JUZGADO 35 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ D.C - SECCIÓN TERCERA

PODER N° 019

Asunto : PODER
Proceso : 11001333603520190006900
Medio de Control : REPARACIÓN DIRECTA
Demandante : OLGA RIASCOS CORTES
Demandados : DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO - OTROS

ÁLVARO ARTURO GRANJA BUCHELI, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía número 12.963.828 expedida en Pasto Nariño, obrando en nombre y representación del DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO entidad de derecho público identificada con NIT No. 800094164-4, en calidad de Gobernador Encargado, según decreto No. 128 del 04 de febrero de 2021, expedido por el Ministerio del Interior; y con acta de posesión No. 01 del 05 de febrero de 2021, de la notaría única del círculo de Santiago Putumayo, de manera respetuosa me permito manifestar a Usted, que confiero PODER ESPECIAL AMPLIO Y SUFICIENTE en cuanto a derecho se refiere a ELY MILENA GALEANO DORIA, mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía No. 50.985.121 de S. Pelayo C, Abogada en ejercicio portadora de la Tarjeta Profesional No. 169. 878 del C. S. de la J, cuyo correo electrónico personal es elymilena19@gmail.com, para que funja como apoderada del Departamento del Putumayo, dentro del proceso de la referencia en defensa de los intereses del Departamento. Para efectos de notificaciones judiciales la entidad ha dispuesto el correo electrónico: notificaciones.judiciales@putumayo.gov.co

La apoderada cuenta con las facultades consagradas en el artículo 77 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) y especialmente las de contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar nulidades, conciliar conforme a los parámetros del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Entidad, desistir, sustituir, reasumir, renunciar, interponer toda clase de recursos (ordinarios y extraordinarios), notificarse e impugnar decisiones y las demás tendientes al cabal cumplimiento del presente mandato.

Sírvase señor Juez reconocer personería a la apoderada en los términos y para los fines del presente mandato.

Atentamente

ÁLVARO ARTURO GRANJA BUCHELI
C.C. No. 12.963.828 de Pasto (N)
Gobernador (e) Departamento del Putumayo.

Acepto:

ELY MILENA GALEANO DORIA
C.C N°. 50.985.121 de San Pelayo C
Tarjeta Profesional No. TP 169.878 del C.S. de la J.

Revisó

Manuel Ali Rodríguez Mustafá

Jefe Oficina Jurídica Departamental



MINISTERIO DEL INTERIOR

DECRETO NÚMERO 128 DE 2021

4 FEB 2021

Por el cual se designa gobernador del departamento del Putumayo

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en particular las conferidas por el artículo 66 de la Ley 4ª de 1913, y

CONSIDERANDO:

Que el señor Buanerges Florencio Rosero Peña, identificado con la cédula de ciudadanía número 15.571.437, fue elegido el 27 de octubre de 2019 como gobernador del departamento del Putumayo para el período constitucional 2020 - 2023, inscrito por la coalición "Así es el Putumayo Tierra de Paz", conformada por el Partido Alianza Social Independiente "ASI" y el Partido Cambio Radical, según consta en el Formulario E-6 GO.

Que mediante radicado EXTMI2020-38321 de 18 noviembre de 2020, la Secretaría Jurídica de Presidencia de la República, allegó copia del auto proferido el 9 de noviembre de 2020 por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, magistrado Leonel Rogeles Moreno, dentro del proceso con radicación 11001-6000-102-2020-00106, en el cual resolvió:

"Segundo: Imponer medida de aseguramiento privativa de la libertad consistente en detención preventiva en su lugar de residencia, a Buanerges Florencio Rosero Peña, de condiciones personales y sociales conocidas, por los presuntos delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, peculado por apropiación agravado y falsedad ideológica en documento público.

(...)

Quinto: informar de esta determinación a la Presidencia de la República y al Ministerio del Interior, para su conocimiento y fines pertinentes".

Que a través del mismo radicado, la Presidencia de la República también allegó el auto de 11 de noviembre de 2020, con radicación No. 11001-6000-102-2020-00106, mediante el cual el magistrado Leonel Rogeles Moreno, resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la decisión antes señalada, en el cual se dispuso:

"PRIMERO: NO REPONER su providencia del pasado 9 de noviembre, a través de la cual impuso medida de aseguramiento de detención preventiva en lugar de residencia al Dr. Buanerges Florencio Rosero Peña, por los

Continuación del decreto "Por el cual se designa gobernador del departamento del Putumayo"

presuntos delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, peculado por apropiación agravado y falsedad ideológica en documento público, materia de este proceso.

(...)

Contra esta decisión que se notifica en estrados, no proceden recursos".

Que mediante OFI2020-41062-OAJ-1400 de 18 de noviembre de 2020, la doctora María del Pilar Saade Cotes, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, solicitó aclaración del auto de 9 de noviembre de 2020, comoquiera que en el resuelve quinto del mismo se ordenó "informar de esta determinación a la Presidencia de la República y al Ministerio del Interior, para su conocimiento y fines pertinentes", por lo tanto, se requirió especificar si tal orden se refería a la suspensión del mandatario seccional.

Que mediante Oficio No. 0189 de 24 de noviembre de 2020, el magistrado Leonel Rogeles Moreno de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, atendió la solicitud de aclaración antes señalada, en los siguientes términos:

"En efecto, la medida precautoria impuesta a Rosero Peña, conlleva la suspensión del cargo público que venía desempeñando y para el cual fue elegido popularmente, toda vez que no tiene permiso para laborar desde el sitio rural donde se encuentra recluido, razón por la cual se dispuso informar a las aludidas entidades, a efecto de que tomen las decisiones correspondientes, de conformidad con sus competencias."

Que a través del Decreto 1548 de 25 noviembre de 2020, dando cumplimiento al resuelve quinto del Auto de 9 de noviembre de 2020, con radicación 11001-6000-102-2020-00106, proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, confirmado a través de la providencia de 11 del mismo mes y año, y aclarado con el Oficio No. 0189 de 24 de noviembre de 2020, el presidente de la República suspendió al doctor Buanerges Florencio Rosero Peña, identificado con la cédula de ciudadanía número 15.571.437, en su calidad de gobernador del departamento del Putumayo, y en el mismo acto, encargó del citado empleo a la doctora Sandra Patricia Dimas Perdomo, identificada con la cédula de ciudadanía número 34.316.329, quien ostenta el cargo de Secretario de Despacho de la Secretaría de Gobierno de la gobernación del Putumayo, código 020, grado 03, separándose de sus funciones, mientras se designaba gobernador por el procedimiento de terna.

Que los doctores Germán Córdoba Ordóñez y Sor Berenice Bedoya Pérez, representantes legales de los partidos políticos Cambio Radical y Alianza Social Independiente "ASI", respectivamente, los cuales conforman la coalición "Así es el Putumayo Tierra de Paz", que inscribió al mandatario electo, mediante comunicación de 15 de diciembre de 2020, radicada en el Ministerio del Interior bajo el PQRSD-067684 del 16 del mismo mes y año, presentaron la terna para proveer el cargo de gobernador del departamento del Putumayo, conformada por los doctores Álvaro Arturo Granja Bucheli, identificado con la cédula de ciudadanía

número 12.963.828, Luis Fernando Gaviria Giraldo, identificado con la cédula de ciudadanía número 4.336.541 y Sandra Patricia Dimas Perdomo, identificada con la cédula de ciudadanía número 34.316.329.

Que mediante el OFI2020-45695-OAJ-1400 de 24 de diciembre de 2020, la doctora María del Pilar Saade Cotes, Jefe de la oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, solicitó un concepto jurídico a la Dirección Jurídica del Departamento Administrativo de Función Pública, con el fin de que se pronunciara frente a la validez de la postulación de uno de los candidatos dentro de la terna antes señalada y su eventual reintegro al servicio público, en los siguientes términos "teniendo en cuenta que de la prohibición para que las personas mayores de 70 años o retiradas con derecho a pensión de vejez, se reintegren al servicio público no aplica para quienes vayan a ocupar cargos de elección popular como el de gobernador, con ocasión a la prevalencia de la soberanía del pueblo, pero para el caso en concreto, el señor Álvaro Granja Bucheli, quien ostenta la calidad de pensionado se encuentra aspirando a conformar la terna de candidatos para designar gobernador del departamento del Putumayo, en caso de ser la persona designada por el presidente de la República, es decir, que la vacancia se va a proveer por un procedimiento diferente a la votación y manifestación de la voluntad del pueblo ¿es válida su postulación dentro de la terna en mención y, consecuentemente, su eventual reintegro al servicio público?"

Que en atención a la consulta antes señalada, el doctor Armando López Cortés, Director Jurídico del Departamento Administrativo de Función Pública, a través del oficio con número de radicado 20216000000731 de 4 de enero de 2021, señaló que es válido que el señor Álvaro Arturo Granja Bucheli se reintegre al servicio público, al considerar que "atendiendo puntualmente su interrogante, se deduce que, quien sea beneficiario de pensión de vejez podrá ser reintegrado al servicio público en uno de los cargos establecidos en el artículo 2.2.11.1.5 del Decreto 1083 de 2015, como es el caso de elección popular (gobernador), aun en el caso que se trate de una designación y no de una elección, en razón a que la norma que rige la materia no lo condicionó, y por tanto, no le corresponde condicionarlo a la autoridad administrativa".

Que la terna fue convalidada jurídicamente por el Ministerio del Interior el día 18 de enero de 2021, mediante comunicación OFI2021-827-OAJ-1400.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Designación. Designar como gobernador encargado del departamento del Putumayo, al doctor Álvaro Arturo Granja Bucheli, identificado con la cédula de ciudadanía número 12.963.828, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de este decreto.

Artículo 2. Comunicación. Comunicar, por intermedio del Ministerio del Interior, el contenido del presente decreto, al doctor Buanerges Florencio Rosero Peña, gobernador electo; al doctor Álvaro Arturo Granja Bucheli, gobernador designado en este acto; a la gobernación del Putumayo y a la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

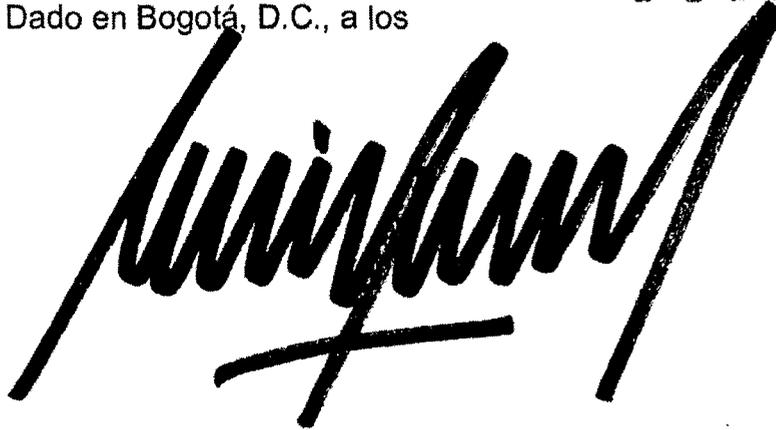
Continuación del decreto "Por el cual se designa gobernador del departamento del Putumayo"

Artículo 3. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su expedición y deroga el artículo 2 del Decreto del 1548 del 25 de noviembre de 2020.

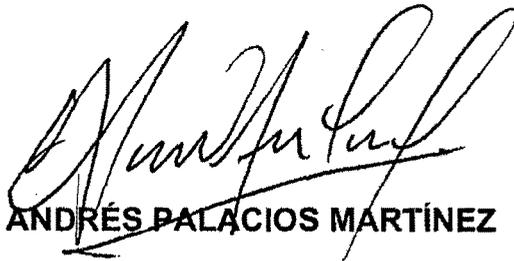
PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los

4 FEB 2021



El Ministro del Interior,



DANIEL ANDRÉS PALACIOS MARTÍNEZ

**ACTA DE POSESION No 001
DEL DOCTOR ALVARO ARTURO GRANJA BUCHELI
COMO GOBERNADOR ENCARGADO DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO
PERIODO CONSTITUCIONAL QUE DA INICIO EL DIA 4 DE FEBRERO DEL AÑO
2021**

En el Municipio de Santiago Departamento del Putumayo; Republica de Colombia, siendo las ocho de la mañana (8:00 am) del día cinco (5) de Febrero del año dos mil veintiuno (2.021), en acto público y ante la Doctora RONIT LILIANA ORTEGA MORENO, Notaria Única del Circulo Notarial de Santiago Putumayo, tomo posesión del cargo como GOBERNADOR ENCARGADO el Doctor **ALVARO ARTURO GRANJA BUCHELI**, elegido mediante Decreto No 128 de fecha 4 de Febrero del año 2021 emanado por el Ministerio del Interior.

Para los efectos de la Ley El Doctor **ALVARO ARTURO GRANJA BUCHELI**, identificado con la cedula de ciudadanía No 12.963.828 expedida en Pasto Nariño, antes de tomar posesión presento la siguiente documentación:

- *HOJA DE VIDA DE LA FUNCION PUBLICA
- *DECLARACION JURAMENTADA DE BIENES Y RENTAS Y ACTIVIDAD ECONOMICA PRIVADA – DE LA FUNCION PUBLICA.
- * ANTECEDENTES: JUDICIAL, FISCAL, DISCIPLINARIO; ORDINARIO Y ESPECIAL
- * FOTOCOPIA DE LA CEDULA DE CIUDADANIA PERSONAL.
- * COPIA DEL DECRETO 128 DE FECHA 4/02/2021
- * CERTIFICADO: AFILIACION EPS – FONDO DE PENSIONES
- * DECLARACION JURAMENTADA DE NO POSEER PROCESOS ALIMENTICIOS DE NO ESTAR INCURSO EN INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES PARA EJERCER EL CARGO.
- * CERTIFICADO MEDICO: APTITUD FISICA Y MENTAL
- * CERTIFICADO ESAP: CURSO DE INDUCCION
- * CERTIFICADO QUE SE ENCUENTRA EN TRAMITE POLIZA DE MANEJO.

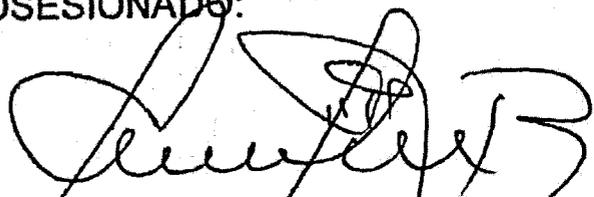
Acto seguido, la suscrita Notaría Única del Circulo Notarial de Santiago Putumayo, en nombre de la Republica y por la delegación de la Ley 136 de 1994 Artículo 94, posesiono y tomo promesa formal de juramento el cual presto manifestando: " JURO A DIOS Y PROMETO AL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO CUMPLIR FIELMENTE LA CONSTITUCION NACIONAL, LAS LEYES DE COLOMBIA, LAS ORDENANZAS Y LOS ACUERDOS MUNICIPALES."

La presente acta de posesión para los efectos fiscales rige a partir del día cinco (5) de Febrero del año 2021.

En constancia se firma la presente acta de posesión por quienes en ella intervinieron. En observancia de la Ley.

De la presente acta de posesión se expide copia con destino a: La gobernación del Departamento y a la Honorable Asamblea del Putumayo, de conformidad con el decreto 1.001 del año 1988.

EL POSESIONADO:



ALVARO ARTURO GRANJA BUCHELI



LA NOTARIA:



RONIT LILIANA ORTEGA MORENO



REPUBLICA DE COLOMBIA
IDENTIFICACION PERSONAL
CEDULA DE CIUDADANIA

NUMERO **12.963.828**

GRANJA BUCHELI
APELLIDOS

ALVARO ARTURO
NOMBRES

[Handwritten Signature]
FIRMA



INDICE DERECHO

FECHA DE NACIMIENTO **28-MAY-1955**

PASTO
(NARIÑO)

LUGAR DE NACIMIENTO

1.69 **O+** **M**
ESTATURA G.S. RH SEXO

17-SEP-1976 PASTO
FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION

REGISTRADOR NACIONAL
JUAN CARLOS GALINDO VAHIA



A-2300100-53152521-M-0012963828-20070115 06797 07011A 02 212543354



ELY MILENA GALEANO
ABOGADA

Señor Juez
TREINTA Y CINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Tercera
Ciudad

Medio de Control : Reparación Directa
Ref. Proceso : **2019- 00069-00**
Demandante : **OLGA RIASCOS CORTES Y OTROS.**
Demandado : Departamento del Putumayo y otros.
Asunto : Proposición Excepciones Previas

ELY MILENA GALEANO DORIA, identificada como aparece al pie de mi correspondiente firma, portadora de la tarjeta profesional N° 169878 del C.S de la J, en mi condición de apoderada especial del **DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO**, según poder que adjunto, otorgado por el señor Gobernador encargado por medio del Decreto N° 128 del 4 de febrero de 2021, expedido por el Ministerio de Interior y, el acta de Posesión N° 01 del 05 de febrero del 2021, expedida por la Notaría única del círculo notarial del Municipio de Santiago – Putumayo; Dr. **ÁLVARO ARTURO GRANJA BUCHELI**; en tales circunstancias actuado dentro del término de traslado de la demanda fijado por el artículo 172 del CPACA, en concordancia con los artículos 100 y 101 de la ley 1464 del 2012, me permito proponer la siguiente excepción previa, en los siguientes términos:

I. EXCEPCIÓN PREVIA. -

Con base en el 175 CPACA modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, Parágrafo 2 inciso 2; y los artículos 100 numeral 8 y 101 del C.G.P¹, formulo la siguiente:

¹ ARTÍCULO 38. Modifíquese el parágrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor: PARÁGRAFO 2º. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas. **Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.** Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión. Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad. Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.



ELY MILENA GALEANO
ABOGADA

PLEITO PENDIENTE. -

La excepción de pleito pendiente se configura por la existencia de otro proceso en curso entre las mismas partes con idénticas pretensiones por la misma causa, es decir soportadas en los mismos hechos.

En el presente caso está configurada la excepción de pleito pendiente dado que actualmente, y desde el 8 de mayo de 2017, cursa ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección primera, magistrado ponente Felipe Alirio Solarte Maya, proceso judicial de acción de grupo, radicado bajo el número 25000234100020170068700, promovido por la señora María Rosa Ordoñez Gómez, en su propio nombre, y en representación de su menor hijo Laureano Hernando Gómez Ordoñez; y las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, en los términos de parágrafo del artículo 48 de la ley 472 de 1998. En la que se expresa lo siguiente:

"IDENTIFICACIÓN DEL GRUPO

"Las condiciones uniformes que identifican y conforman el grupo en la presente acción, son los siguientes:

Las personas que de una o de otra manera sufrieron un daño, como consecuencia de la avalancha que destruyó varios barrios del Municipio de Mocoa, departamento de Putumayo los días 31 de marzo y 1 de abril de 2017."

De esta manera el grupo de la anotada acción está conformado por todas las personas que de cualquier forma hayan sufrido un daño como consecuencia de los hechos ocurridos en la ciudad de Mocoa, en la noche del 31 de marzo de 2017, lo cual incluye a los aquí demandantes.

Los presupuestos de la excepción de pleito pendiente, dada la existencia de la acción de grupo anotada, se cumplen así:

a) Identidad de pretensiones. -

Las pretensiones de la acción de grupo promovida por la señora MARÍA ROSA ORDOÑEZ GÓMEZ, que en la actualidad está en trámite ante el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, son:



ELY MILENA GALEANO
ABOGADA

“PRETENSIONES DE LA ACCION DE GRUPO

1. Que se declare a LA NACIÓN COLOMBIANA – PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA – RAMA JUDICIAL – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD) – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO – INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES (IDEAM) – SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO (SGC) – DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO – MUNICIPIO DE MOCOA y la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONIA (CORPOAMAZONIA), administrativa y solidariamente responsables de TODOS los perjuicios patrimoniales y extra-patrimoniales, a todas las personas que hayan sufrido algún DAÑO, como consecuencia de la “anunciada” avalancha que destruyera parte del municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, los días 31 de marzo y 1 de abril del año 2017, donde fallecieron más de seiscientas personas, y más de mil casas resultaron totalmente destruidas, igualmente donde hubo gravemente lesionados y se destruyeron bienes muebles y establecimientos de comercio, por omisión en el NO cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales y reglamentarios.

2. Que se condene a las entidades demandadas LA NACIÓN COLOMBIANA – PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA – RAMA JUDICIAL – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD) – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO – INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES (IDEAM) – SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO (SGC) – DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO – MUNICIPIO DE MOCOA y contra la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONIA (CORPOAMAZONIA), a pagar una indemnización colectiva, que contiene la suma ponderada de las indemnizaciones individuales y teniendo en cuenta el número de personas que me han otorgado poder, y las demás víctimas por los hechos vulnerables de conformidad con el artículo 48 de la ley 472 del año 1.998, la indemnización de perjuicios la estimo en la suma de UN BILLON OCHOCIENTOS TRECE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.813.000.000.000.) (art. 65, Numeral 1, Ley 472 del año 1.998.)

3. Que se reconozca y paguen, a las personas que me han otorgado poder, como a los demás integrantes del grupo, todos los perjuicios (derechos), que, aunque no se hayan solicitado expresamente, resulten



ELY MILENA GALEANO
ABOGADA

probados en el proceso, de acuerdo con las reiteradas jurisprudencias del Honorable Consejo de Estado.”

Las pretensiones del medio de control reparación directa promovido por la señora OLGA RIASCOS CORTES, objeto de la presente excepción son:

“DECLARACIONES Y CONDENAS

PRIMERA. Que se declare la responsabilidad ADMINISTRATIVA y PATRIMONIAL de [...] por causar un daño antijurídico a la demandante, por la muerte de su Madre [...], a raíz de la avenida torrencial [...] ocurrida el 31 de marzo de 2017 [...]

SEGUNDA. Que, como consecuencia de lo anterior, se condene a las Entidades Demandadas al pago de la totalidad de los perjuicios de orden moral y material y daño a la vida de relación [...].

Contrastando las pretensiones de la acción de grupo promovida por la señora MARÍA ROSA ORDOÑEZ GÓMEZ, con las del medio de control reparación directa promovido por la señora OLGA RIASCOS CORTES, se establece la identidad entre aquellas y éstas, en la medida que en unas y otras se solicita lo mismo, esto es la declaratoria de responsabilidad administrativa del Departamento del Putumayo, entre otros; y la condena a pagar sumas de dinero a título de indemnización.

b) Identidad de causa. -

Las pretensiones en una y otra acción tienen identidad de causa en tanto están soportadas en unos mismos hechos, es decir, en los hechos ocurridos la noche del 31 de marzo y la madrugada del 1 de abril de 2017 en la ciudad de Mocoa (Putumayo), tal como se aprecia de la lectura de la pretensión primera de una y otra demanda; y de la lectura del hecho primero de la demanda objeto de esta excepción.

c) Identidad de partes. -

Este presupuesto se satisface también en la medida que en una y otra demanda figura el Departamento del Putumayo en calidad de demandado; en una y otra demanda las pretensiones están dirigidas en contra del Departamento del Putumayo.

Por otra parte, en la acción de grupo promovida por la señora MARÍA ROSA ORDOÑEZ GÓMEZ, que en la actualidad está en trámite ante el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el término del traslado de la



ELY MILENA GALEANO
ABOGADA

demanda venció el día 30 de noviembre de 2017. Así es como, el término de cinco (5) días siguientes al vencimiento del traslado de la demanda, que consagra el artículo 56 de la ley 472 de 1998, dentro del cual los miembros del mismo grupo pueden solicitar al juez de la acción de grupo la exclusión del grupo venció el día 7 de diciembre de 2017.

El término de cinco (5) días previsto en el artículo 56 de la ley 472 de 1998, para solicitar la exclusión del grupo venció el día 7 de diciembre de 2017, sin que dentro del mismo los aquí demandantes, hubiesen solicitado su exclusión del grupo.

Dado que los acá demandantes no solicitaron su exclusión, actualmente integran el grupo en la acción promovida por la señora MARÍA ROSA ORDOÑEZ GÓMEZ, que desde el 8 de mayo de 2017 y en la actualidad está en trámite ante el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y por lo tanto son parte en dicho proceso.

Como quiera que tanto que en la acción de grupo promovida por la señora MARÍA ROSA ORDOÑEZ GÓMEZ, como en el presente proceso son partes el Departamento del Putumayo (demandado) y los aquí demandantes, queda acreditado el cumplimiento del presupuesto de identidad de partes.

Por lo anterior, de manera respetuosa solicito declarar probada la excepción previa de pleito pendiente.

II.- PRUEBAS. -

Documentales. -

Se acompañan con este escrito los siguientes documentos:

- a) Registro de actuaciones acción de grupo rad. N° 25000234100020170068700.
- b) Demanda de acción de grupo rad. N° 25000234100020170068700.



ELY MILENA GALEANO
ABOGADA

III ANEXOS

Anexo al presente escrito los siguientes documentos:

1. Los relacionados en el acápite de pruebas, los cuales pueden ser consultados a través del enlace:

https://drive.google.com/drive/folders/1mfHB-T1wWwjItXIFdgccfrhJB_ae4w9z?usp=sharing

2. El poder especial y soportes, conferido a la suscrita.

VI NOTIFICACIONES

DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO, en la calle 8 N° 7 – 40 de Mocoa
(Putumayo) Teléfono: 4201515 FAX: 4295196.
Email: notificaciones.judiciales@putumayo.gov.co

Apoderada: transversal 56 N° 114-27, apto. 103.
Email: elymilena19@gmail.com

Atentamente,

ELY MILENA GALEANO DORIA

C.C. N°. 50.985.121 de San Pelayo - Córdoba.
T.P. N° 169878 del C.S. de la J.



REPUBLICA DE COLOMBIA
GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO
"Trece Municipios un solo corazón"



SEÑORES
JUZGADO 35 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ D.C - SECCIÓN TERCERA

PODER N° 019

Asunto : PODER
Proceso : 11001333603520190006900
Medio de Control : REPARACIÓN DIRECTA
Demandante : OLGA RIASCOS CORTES
Demandados : DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO - OTROS

ÁLVARO ARTURO GRANJA BUCHELI, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía número 12.963.828 expedida en Pasto Nariño, obrando en nombre y representación del DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO entidad de derecho público identificada con NIT No. 800094164-4, en calidad de Gobernador Encargado, según decreto No. 128 del 04 de febrero de 2021, expedido por el Ministerio del Interior; y con acta de posesión No. 01 del 05 de febrero de 2021, de la notaría única del círculo de Santiago Putumayo, de manera respetuosa me permito manifestar a Usted, que confiero PODER ESPECIAL AMPLIO Y SUFICIENTE en cuanto a derecho se refiere a ELY MILENA GALEANO DORIA, mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía No. 50.985.121 de S. Pelayo C, Abogada en ejercicio portadora de la Tarjeta Profesional No. 169. 878 del C. S. de la J, cuyo correo electrónico personal es elymilena19@gmail.com, para que funja como apoderada del Departamento del Putumayo, dentro del proceso de la referencia en defensa de los intereses del Departamento. Para efectos de notificaciones judiciales la entidad ha dispuesto el correo electrónico: notificaciones.judiciales@putumayo.gov.co

La apoderada cuenta con las facultades consagradas en el artículo 77 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) y especialmente las de contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar nulidades, conciliar conforme a los parámetros del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Entidad, desistir, sustituir, reasumir, renunciar, interponer toda clase de recursos (ordinarios y extraordinarios), notificarse e impugnar decisiones y las demás tendientes al cabal cumplimiento del presente mandato.

Sírvase señor Juez reconocer personería a la apoderada en los términos y para los fines del presente mandato.

Atentamente

ÁLVARO ARTURO GRANJA BUCHELI
C.C. No. 12.963.828 de Pasto (N)
Gobernador (e) Departamento del Putumayo.

Acepto:

ELY MILENA GALEANO DORIA
C.C N°. 50.985.121 de San Pelayo C
Tarjeta Profesional No. TP 169.878 del C.S. de la J.

Revisó

Manuel Ali Rodríguez Mustafá

Jefe Oficina Jurídica Departamental



MINISTERIO DEL INTERIOR

DECRETO NÚMERO 128 DE 2021

4 FEB 2021

Por el cual se designa gobernador del departamento del Putumayo

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en particular las conferidas por el artículo 66 de la Ley 4ª de 1913, y

CONSIDERANDO:

Que el señor Buanerges Florencio Rosero Peña, identificado con la cédula de ciudadanía número 15.571.437, fue elegido el 27 de octubre de 2019 como gobernador del departamento del Putumayo para el período constitucional 2020 - 2023, inscrito por la coalición "Así es el Putumayo Tierra de Paz", conformada por el Partido Alianza Social Independiente "ASI" y el Partido Cambio Radical, según consta en el Formulario E-6 GO.

Que mediante radicado EXTMI2020-38321 de 18 noviembre de 2020, la Secretaría Jurídica de Presidencia de la República, allegó copia del auto proferido el 9 de noviembre de 2020 por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, magistrado Leonel Rogeles Moreno, dentro del proceso con radicación 11001-6000-102-2020-00106, en el cual resolvió:

"Segundo: Imponer medida de aseguramiento privativa de la libertad consistente en detención preventiva en su lugar de residencia, a Buanerges Florencio Rosero Peña, de condiciones personales y sociales conocidas, por los presuntos delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, peculado por apropiación agravado y falsedad ideológica en documento público.

(...)

Quinto: informar de esta determinación a la Presidencia de la República y al Ministerio del Interior, para su conocimiento y fines pertinentes".

Que a través del mismo radicado, la Presidencia de la República también allegó el auto de 11 de noviembre de 2020, con radicación No. 11001-6000-102-2020-00106, mediante el cual el magistrado Leonel Rogeles Moreno, resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la decisión antes señalada, en el cual se dispuso:

"PRIMERO: NO REPONER su providencia del pasado 9 de noviembre, a través de la cual impuso medida de aseguramiento de detención preventiva en lugar de residencia al Dr. Buanerges Florencio Rosero Peña, por los

Continuación del decreto "Por el cual se designa gobernador del departamento del Putumayo"

presuntos delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, peculado por apropiación agravado y falsedad ideológica en documento público, materia de este proceso.

(...)

Contra esta decisión que se notifica en estrados, no proceden recursos".

Que mediante OFI2020-41062-OAJ-1400 de 18 de noviembre de 2020, la doctora María del Pilar Saade Cotes, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, solicitó aclaración del auto de 9 de noviembre de 2020, comoquiera que en el resuelve quinto del mismo se ordenó "informar de esta determinación a la Presidencia de la República y al Ministerio del Interior, para su conocimiento y fines pertinentes", por lo tanto, se requirió especificar si tal orden se refería a la suspensión del mandatario seccional.

Que mediante Oficio No. 0189 de 24 de noviembre de 2020, el magistrado Leonel Rogeles Moreno de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, atendió la solicitud de aclaración antes señalada, en los siguientes términos:

"En efecto, la medida precautoria impuesta a Rosero Peña, conlleva la suspensión del cargo público que venía desempeñando y para el cual fue elegido popularmente, toda vez que no tiene permiso para laborar desde el sitio rural donde se encuentra recluido, razón por la cual se dispuso informar a las aludidas entidades, a efecto de que tomen las decisiones correspondientes, de conformidad con sus competencias."

Que a través del Decreto 1548 de 25 noviembre de 2020, dando cumplimiento al resuelve quinto del Auto de 9 de noviembre de 2020, con radicación 11001-6000-102-2020-00106, proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, confirmado a través de la providencia de 11 del mismo mes y año, y aclarado con el Oficio No. 0189 de 24 de noviembre de 2020, el presidente de la República suspendió al doctor Buanerges Florencio Rosero Peña, identificado con la cédula de ciudadanía número 15.571.437, en su calidad de gobernador del departamento del Putumayo, y en el mismo acto, encargó del citado empleo a la doctora Sandra Patricia Dimas Perdomo, identificada con la cédula de ciudadanía número 34.316.329, quien ostenta el cargo de Secretario de Despacho de la Secretaría de Gobierno de la gobernación del Putumayo, código 020, grado 03, separándose de sus funciones, mientras se designaba gobernador por el procedimiento de terna.

Que los doctores Germán Córdoba Ordóñez y Sor Berenice Bedoya Pérez, representantes legales de los partidos políticos Cambio Radical y Alianza Social Independiente "ASI", respectivamente, los cuales conforman la coalición "Así es el Putumayo Tierra de Paz", que inscribió al mandatario electo, mediante comunicación de 15 de diciembre de 2020, radicada en el Ministerio del Interior bajo el PQRSD-067684 del 16 del mismo mes y año, presentaron la terna para proveer el cargo de gobernador del departamento del Putumayo, conformada por los doctores Álvaro Arturo Granja Bucheli, identificado con la cédula de ciudadanía

número 12.963.828, Luis Fernando Gaviria Giraldo, identificado con la cédula de ciudadanía número 4.336.541 y Sandra Patricia Dimas Perdomo, identificada con la cédula de ciudadanía número 34.316.329.

Que mediante el OFI2020-45695-OAJ-1400 de 24 de diciembre de 2020, la doctora María del Pilar Saade Cotes, Jefe de la oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, solicitó un concepto jurídico a la Dirección Jurídica del Departamento Administrativo de Función Pública, con el fin de que se pronunciara frente a la validez de la postulación de uno de los candidatos dentro de la terna antes señalada y su eventual reintegro al servicio público, en los siguientes términos "teniendo en cuenta que de la prohibición para que las personas mayores de 70 años o retiradas con derecho a pensión de vejez, se reintegren al servicio público no aplica para quienes vayan a ocupar cargos de elección popular como el de gobernador, con ocasión a la prevalencia de la soberanía del pueblo, pero para el caso en concreto, el señor Álvaro Granja Bucheli, quien ostenta la calidad de pensionado se encuentra aspirando a conformar la terna de candidatos para designar gobernador del departamento del Putumayo, en caso de ser la persona designada por el presidente de la República, es decir, que la vacancia se va a proveer por un procedimiento diferente a la votación y manifestación de la voluntad del pueblo ¿es válida su postulación dentro de la terna en mención y, consecuentemente, su eventual reintegro al servicio público?"

Que en atención a la consulta antes señalada, el doctor Armando López Cortés, Director Jurídico del Departamento Administrativo de Función Pública, a través del oficio con número de radicado 20216000000731 de 4 de enero de 2021, señaló que es válido que el señor Álvaro Arturo Granja Bucheli se reintegre al servicio público, al considerar que "atendiendo puntualmente su interrogante, se deduce que, quien sea beneficiario de pensión de vejez podrá ser reintegrado al servicio público en uno de los cargos establecidos en el artículo 2.2.11.1.5 del Decreto 1083 de 2015, como es el caso de elección popular (gobernador), aun en el caso que se trate de una designación y no de una elección, en razón a que la norma que rige la materia no lo condicionó, y por tanto, no le corresponde condicionarlo a la autoridad administrativa".

Que la terna fue convalidada jurídicamente por el Ministerio del Interior el día 18 de enero de 2021, mediante comunicación OFI2021-827-OAJ-1400.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Designación. Designar como gobernador encargado del departamento del Putumayo, al doctor Álvaro Arturo Granja Bucheli, identificado con la cédula de ciudadanía número 12.963.828, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de este decreto.

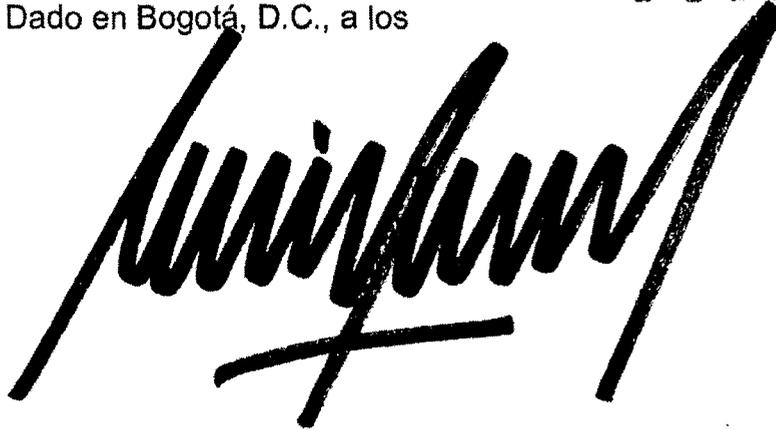
Artículo 2. Comunicación. Comunicar, por intermedio del Ministerio del Interior, el contenido del presente decreto, al doctor Buanerges Florencio Rosero Peña, gobernador electo; al doctor Álvaro Arturo Granja Bucheli, gobernador designado en este acto; a la gobernación del Putumayo y a la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Continuación del decreto "Por el cual se designa gobernador del departamento del Putumayo"

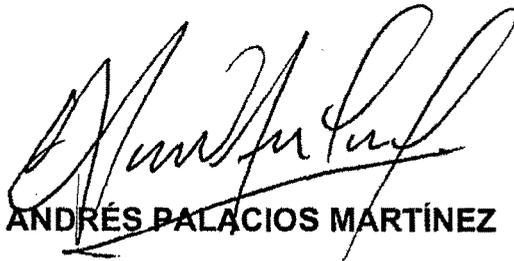
Artículo 3. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su expedición y deroga el artículo 2 del Decreto del 1548 del 25 de noviembre de 2020.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
Dado en Bogotá, D.C., a los

4 FEB 2021



El Ministro del Interior,



DANIEL ANDRÉS PALACIOS MARTÍNEZ

**ACTA DE POSESION No 001
DEL DOCTOR ALVARO ARTURO GRANJA BUCHELI
COMO GOBERNADOR ENCARGADO DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO
PERIODO CONSTITUCIONAL QUE DA INICIO EL DIA 4 DE FEBRERO DEL AÑO
2021**

En el Municipio de Santiago Departamento del Putumayo; Republica de Colombia, siendo las ocho de la mañana (8:00 am) del día cinco (5) de Febrero del año dos mil veintiuno (2.021), en acto público y ante la Doctora RONIT LILIANA ORTEGA MORENO, Notaria Única del Circulo Notarial de Santiago Putumayo, tomo posesión del cargo como GOBERNADOR ENCARGADO el Doctor **ALVARO ARTURO GRANJA BUCHELI**, elegido mediante Decreto No 128 de fecha 4 de Febrero del año 2021 emanado por el Ministerio del Interior.

Para los efectos de la Ley El Doctor **ALVARO ARTURO GRANJA BUCHELI**, identificado con la cedula de ciudadanía No 12.963.828 expedida en Pasto Nariño, antes de tomar posesión presento la siguiente documentación:

- *HOJA DE VIDA DE LA FUNCION PUBLICA
- *DECLARACION JURAMENTADA DE BIENES Y RENTAS Y ACTIVIDAD ECONOMICA PRIVADA – DE LA FUNCION PUBLICA.
- * ANTECEDENTES: JUDICIAL, FISCAL, DISCIPLINARIO; ORDINARIO Y ESPECIAL
- * FOTOCOPIA DE LA CEDULA DE CIUDADANIA PERSONAL.
- * COPIA DEL DECRETO 128 DE FECHA 4/02/2021
- * CERTIFICADO: AFILIACION EPS – FONDO DE PENSIONES
- * DECLARACION JURAMENTADA DE NO POSEER PROCESOS ALIMENTICIOS DE NO ESTAR INCURSO EN INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES PARA EJERCER EL CARGO.
- * CERTIFICADO MEDICO: APTITUD FISICA Y MENTAL
- * CERTIFICADO ESAP: CURSO DE INDUCCION
- * CERTIFICADO QUE SE ENCUENTRA EN TRAMITE POLIZA DE MANEJO.

Acto seguido, la suscrita Notaría Única del Circulo Notarial de Santiago Putumayo, en nombre de la Republica y por la delegación de la Ley 136 de 1994 Artículo 94, posesiono y tomo promesa formal de juramento el cual presto manifestando: " JURO A DIOS Y PROMETO AL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO CUMPLIR FIELMENTE LA CONSTITUCION NACIONAL, LAS LEYES DE COLOMBIA, LAS ORDENANZAS Y LOS ACUERDOS MUNICIPALES."

La presente acta de posesión para los efectos fiscales rige a partir del día cinco (5) de Febrero del año 2021.

En constancia se firma la presente acta de posesión por quienes en ella intervinieron. En observancia de la Ley.

De la presente acta de posesión se expide copia con destino a: La gobernación del Departamento y a la Honorable Asamblea del Putumayo, de conformidad con el decreto 1.001 del año 1988.

EL POSESIONADO:



ALVARO ARTURO GRANJA BUCHELI



LA NOTARIA:



RONIT LILIANA ORTEGA MORENO



REPUBLICA DE COLOMBIA
IDENTIFICACION PERSONAL
CEDULA DE CIUDADANIA

NUMERO **12.963.828**

GRANJA BUCHELI
APELLIDOS

ALVARO ARTURO
NOMBRES

[Handwritten Signature]
FIRMA



INDICE DERECHO

FECHA DE NACIMIENTO **28-MAY-1955**

PASTO
(NARIÑO)

LUGAR DE NACIMIENTO

1.69 **O+** **M**
ESTATURA G.S. RH SEXO

17-SEP-1976 PASTO
FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION

REGISTRADOR NACIONAL
JUAN CARLOS GALINDO VAHIA



A-2300100-53152521-M-0012963828-20070115 06797 07011A 02 212543354



Bogotá DC,

Doctor

JOSE IGNACIO MANRIQUE NIÑO

Juez 35 Administrativo del Circuito de Bogotá

Cra. 57 #43-91 CAN

Bogotá D.C

correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

procesosjudiciales@minambiente.gov.co

notificacionesjudiciales@corpoamazonia.gov.co

notificaciones.judiciales@putumayo.gov.co

juridica@mocoa-putumayo.gov.co

fipalacio@procuraduria.gov.co

Asunto:	Contestación demanda
Medio de control:	Reparación Directa
Demandante:	Olga Riascos Cortez y otros
Demandados:	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y otros
Radicado:	11001-3336-035-2019-00069-00

SANDRA OLGA LUCÍA LEÓN MEJÍA mayor de edad y vecino de la ciudad de Bogotá, abogada en ejercicio, identificado con la cedula de ciudadanía No. 60.344.779 de Cúcuta y T P No. 134386 del C. S. J, actuando en nombre y representación de la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES según poder que se aporta en esta contestación, por medio del presente y actuando en tiempo procesal de ley, propongo excepciones y presento contestación a la presente demanda, en los siguientes términos:

1. A LOS HECHOS U OMISIONES ALEGADOS POR EL DEMANDANTE

Primero al Cuarto: Es parcialmente cierto.

La parte demandante con su afirmación, desconoce que la circunstancia descrita fue producto de un hecho externo a la actividad de la administración pública, toda vez que obedeció a un fenómeno natural (avenida torrencial especie del género movimiento en masa¹,) hecho que fue imprevisible y además irresistible.

¹ Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes. Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo SNGRD. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. ISBN Digital: 978-958-56017-4-1. 2017. Páginas 39 y 40.

- **Movimientos en masa:** Todo movimiento ladero abajo de una masa de roca, de detritos o de tierras por efectos de la gravedad (Cruden, 1991). Algunos movimientos en masa son lentos, a veces imperceptibles y difusos; en tanto que otros pueden desarrollar velocidades altas. Los

Los movimientos en masa son también conocidos como: Derrumbes, alud de tierra, avalanchas, volcamientos, desprendimientos de tierra, corrimientos de tierra, movimiento de tierras, caídas de tierra, reptación, hundimientos de la tierra, rompimiento de montañas, escurrimiento de la tierra, resbalamiento de la tierra, fenómenos de remoción en masa, procesos de remoción en masa. Si bien popularmente en algunos lugares los denominan volcanes y fallas, éstos corresponden a eventos geológicos diferentes.

Cuarto: La avenida torrencial ocurrida en Mocoa – Putumayo los días 31 de marzo y 1 de abril de 2017, afectó en número determinado de bienes inmuebles, así como los bienes muebles. De otra parte, se advierte que, en relación con el número de personas fallecidas con ocasión del ya citado hecho de la naturaleza. Los registros oficiales del Instituto Colombiano de Medicina Legal, dan cuenta que, con ocasión de la avenida torrencial, en el municipio de Mocoa – Putumayo, fallecieron un total de trescientas treinta y tres (333) personas.

Ahora bien, ante la emergencia presentada en Mocoa, la afectación a la vida de las personas y su seguridad, fueron tenidas en cuenta a efectos de declarar la situación de desastres y calamidad pública en la jurisdicción de esa entidad del orden territorial.

Sexto: La UNGRD al momento de la ocurrencia de la emergencia, no tenía conocimiento de los estudios que a nivel departamental se habían realizado.

Las actuaciones que en materia de gestión del riesgo adelante los entes territoriales son autónomas, no dependen de la intervención u autorización de la Unidad Nacional, esta entidad brinda la asesoría que las autoridades locales requieran y, para el caso de Mocoa, antes de la ocurrencia del suceso el municipio no solicitó algún tipo de asesoría para adelantar los procesos de gestión del riesgo en su territorio.

Séptimo y octavo: A la Unidad Nacional no le consta lo plasmado en estos hechos ya que hacen referencia a un convenio interadministrativo que realizó la gobernación del

principales tipos de movimientos en masa comprenden caídas, deslizamientos, reptación, flujos y propagación lateral.

Los movimientos en masa son también conocidos como: Derrumbes, alud de tierra, avalanchas, volcamientos, desprendimientos de tierra, corrimientos de tierra, movimiento de tierras, caídas de tierra, reptación, hundimientos de la tierra, rompimiento de montañas, escurrimiento de la tierra, resbalamiento de la tierra, fenómenos de remoción en masa, procesos de remoción en masa. Si bien popularmente en algunos lugares los denominan volcanes y fallas, éstos corresponden a eventos geológicos diferentes.

Por otra parte, es necesario aclarar que la erosión es la pérdida de suelo que puede llevar a un proceso desertización que contribuye en la generación de eventos como movimientos en masa o inundaciones, pero no corresponde en sí a un evento amenazante (dentro de la gestión del riesgo de desastres).

-Avenidas torrenciales: Es un flujo muy rápido a extremadamente rápido de detritos saturados, no plásticos (Índice de plasticidad menor que 5%), que transcurre principalmente confinado a lo largo de un canal o cauce con pendiente pronunciada (Hunger, et. al. 2001). Es uno de los movimientos en masa más peligrosos debido a sus características de ocurrencia súbita, altas velocidades y grandes distancias de viaje.

-Inundación: Acumulación temporal de agua fuera de los cauces y áreas de reserva hídrica de las redes de drenaje (naturales y construidas). Se presentan debido a que los cauces de escorrentía superan la capacidad de retención e infiltración del suelo y/o la capacidad de transporte de los canales. Las inundaciones son eventos propios y periódicos de la dinámica natural de las cuencas hidrográficas. Las inundaciones se pueden dividir de acuerdo con el régimen de los cauces en: lenta o de tipo aluvial, súbita o de tipo torrencial, por oleaje y encharcamiento.

Putumayo, se insiste en que la UNGRD no tiene injerencia alguna en los proyectos o convenios que adelanten las autoridades locales.

Noveno y décimo: No le consta a la UNGRD las peticiones que presentaron los demandantes ante las entidades territoriales y mucho menos la respuesta que se afirmó dio la gobernación del Putumayo, son actuaciones a nivel local.

Décimo primero al décimo tercero: Frente a estos hechos se reitera lo contestado en los hechos del sexto al octavo.

La UNGRD no es superior jerárquico de las autoridades territoriales para efectos de conocer e intervenir en la contratación que estos realicen en beneficio de la comunidad.

A la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, no le consta, ni tiene conocimiento del Contrato de Consultoría N° 1110 de 2015, que se afirma se realizó en la zona de influencia de las Quebradas Taruca y Conejo de Mocoa.

Reiteramos, conforme las competencias que fueron otorgadas en materia de gestión del riesgo a los entes territoriales y a las corporaciones, estos adelantan los procesos de gestión del riesgo necesarios en su jurisdicción, sin que la UNGRD tenga injerencia alguna en ellos.

Cabe advertir, que el municipio de Mocoa no solicitó a la UNGRD asesoría alguna para la elaboración de sus planes de gestión del riesgo o para incluir esta política en su plan de ordenamiento territorial.

Respecto de los resultados del contrato de consultoría, el cual afirma el demandante, efectuó ciertas recomendaciones para que fueran adelantada en el municipio a fin de mitigar el riesgo en las zonas consideradas de alto riesgo, sea lo primero en manifestar, que **la UNGRD no tuvo conocimiento de los estudios que se efectuaron en el departamento y los resultados de tal consultoría.**

Como se ha expuesto, la gestión adelantada por las autoridades locales, son propias de su autonomía y competencias en materia de gestión del riesgo.

Indica el demandante que el estudio o consultoría sugería adelantar acciones como: *“la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación territorial, a través del señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos y las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgo”.*

Al respecto, es necesario indicar que, para la planificación y/o elaboración de estrategias para el manejo de zona catalogada como de alto riesgo, era indispensable que el municipio actualizara su POT, lo cual es objeto de prueba en el presente asunto, a fin de verificar si para la época de la avenida torrencial, las zonas afectadas se encontraban determinada como de alto riesgo y, si se efectuó por parte del municipio la gestión necesaria para reubicar a las familias allí ubicadas.

El artículo 16 de la Ley 388 de 1997, señala que los planes básicos de ordenamiento territorial deben contemplar diversos componentes, dentro de los cuales se encuentra:

ARTICULO 16. CONTENIDO DE LOS PLANES BASICOS DE ORDENAMIENTO. *Los planes Básicos de Ordenamiento Territorial deberán contemplar los tres componentes a que se refiere el artículo 11 de la presente ley, con los siguientes ajustes, en orden a simplificar su adopción y aplicación:*

(...) 1.6 El inventario de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales o por condiciones de insalubridad.

*(...) 2.3 La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá las directrices y parámetros para la definición de usos para vivienda de interés social, tanto en suelos urbanos como de expansión urbana, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; **así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo** para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo lo relacionado con la transformación de las zonas reubicadas para evitar su nueva ocupación.*

Nótese que es deber y obligación del municipio actualizar su POT a fin de determinar cuáles son las zonas de alto riesgo en su jurisdicción y, adelantar las actividades necesarias para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en tales zonas.

Cabe advertir, que a la UNGRD no se realizó por parte del municipio solicitud alguna para brindar asesoría técnica que hubiesen requerido para incluir en el POT la política de gestión del riesgo.

La UNGRD no tiene injerencia alguna en el ordenamiento territorial y en el uso de su suelo, es competencia exclusiva del alcalde, verificar los asentamientos y/o viviendas que se encuentran ubicadas a orilla de los ríos o quebradas, esto se verifica efectuando la actualización de sus planes de ordenamiento territorial.

Igualmente, la responsabilidad de la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los Planes, Planes Básicos o Esquemas de Ordenamiento Territorial, conforme a la interpretación armónica de las Leyes 388 de 1997 y 1523 de 2012, es exclusiva de las autoridades del orden territorial.

Por lo tanto, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres no se le puede atribuir, por acción u omisión, responsabilidad patrimonial en el presente asunto.

De lo que sí se tiene conocimiento por parte de la UNGRD, y como se explicará más adelante, es del informe elaborado por el IDEAM, el día 31 de marzo de 2017 (día en que ocurrió la emergencia), donde detalló las zonas con alertas ya será roja, naranja o amarilla, según los niveles de los ríos en el país, lo cual permitía a los entes territoriales poner en marcha, según la alerta, los procesos de gestión del riesgo de desastres, y no se catalogó al departamento del Putumayo en alguna de las alertas enunciadas.

Por ello, reiteramos, lo acaecido en el municipio de Mocoa, se trató de un evento impredecible, que se ajusta a la figura de la fuerza mayor.

De otro lado, se indica en estos hechos, que el mencionado estudio arrojó que debía efectuarse procesos de reubicación de las personas que se encontraba cerca de la ronda hídrica.

Al respecto, es necesario manifestar que, en materia de reubicación de asentamientos urbanos y rurales, la Honorable Corte Constitucional, en reciente decisión, sentencia T – 696 de diciembre 13 de 2016, en cuanto a las competencias de las autoridades municipales en materia de vivienda y la gestión del riesgo, afirmó:

(...) Las obligaciones de las autoridades municipales frente al derecho a la vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia Zonas de riesgo

18. ***La Ley 9ª de 1989*** “[p]or la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones” prevé la implementación de una política pública dirigida a identificar y evacuar las zonas de alto riesgo, con el fin de proteger los bienes y derechos de los habitantes. En particular, el artículo 56 de la normativa, modificado por el artículo 5 de la Ley 3ª de 1991 “[p]or el cual se modifica la Ley 9 de 1989”, asigna a los Alcaldes la obligación de realizar un censo en las zonas de alto riesgo de deslizamiento y ordena reubicar a las personas que se encuentren “en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda”.

19. Por su parte, ***la Ley 388 de 1997*** “[p]or la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones” precisa que el componente urbano del plan de ordenamiento territorial debe contener por lo menos “(...) los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación”.

20. En desarrollo de la norma anterior, el artículo 76 de la ***Ley 715 de 2001*** “[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos ***151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política*** y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, determina que corresponde a los municipios, prevenir y atender los desastres en su jurisdicción, adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo, y reubicar los asentamientos que allí se ubiquen.

21. Además, ***la Ley 1537 de 2012***, “[p]or la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”, señala las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y de vivienda de interés prioritario, destinados a las familias de menores recursos.

(...) La Sala Séptima de Revisión estableció que es obligación de las autoridades locales tener la información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes y adoptar las medidas necesarias para lograr la reubicación de las personas que habitan en zonas en las que las condiciones del terreno amenacen sus derechos. Por esta razón, concluyó que en el caso estudiado se vulneró el derecho a la vivienda digna de la tutelante por cuanto la Alcaldía de Palermo, entidad obligada a reubicar a la población que habita en zonas de alto riesgo, omitió dar cumplimiento a dicho deber a su cargo. En consecuencia, ordenó ubicar temporalmente a la accionante y a su grupo familiar en un inmueble en el que sus vidas no corrieran peligro, hasta tanto se tomaran las medidas necesarias para garantizar su acceso a los programas de vivienda de interés social.

(...) 25. No obstante, la jurisprudencia ha reconocido que aunque las autoridades municipales están obligadas a desplegar todo de tipo de actuaciones para conjurar las situaciones de riesgo en las que se puedan afectar los derechos fundamentales de las personas, no se puede desconocer que en virtud de los artículos 16 y 95 de la Constitución (autonomía y responsabilidad de los particulares), existen deberes ciudadanos que exigen un tipo determinado de actuación por parte de éstos.

26. De otra parte, esta Corporación ha dicho a través de múltiples fallos, que de acuerdo con la normativa señalada previamente, las autoridades municipales tienen competencias específicas para prevenir y atender los desastres. En este sentido, ha afirmado que en cabeza de ellas se

encuentran los deberes de: (i) tener la información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes; (ii) mitigar el riesgo generado por la inestabilidad del terreno en donde se ubican las viviendas habitadas; (iii) cuando los hogares estén situados en una zona de alto riesgo no mitigable, adoptar políticas de reubicación en condiciones dignas.

27. **En este orden de ideas, se desprende que la Constitución y la ley establece una serie de obligaciones para las autoridades municipales, en aquellos casos en los que las viviendas de los particulares se encuentren en zonas de riesgo. Dicha normativa establece que las entidades deben monitorear, controlar y mitigar los riesgos que se puedan generar por la naturaleza. (...)** (negrilla y subrayado fuera del texto original)

Como se observa, la responsabilidad de adelantar los procesos de reubicación de las personas que habitan en zona de alto riesgo es exclusiva del municipio, quien conoce su territorio y a través de su POT puede determinar las zonas en las cuales los habitantes pueden asentarse sin correr el más mínimo riesgo en su integridad.

Igualmente, respecto de esta actuación propia del municipio de Mocoa, no se solicitó asesoría o apoyo alguno a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Respecto del sistema de alertas tempranas, se debe advertir, que esta entidad pública – UNGRD, atendió oportunamente el requerimiento que al respecto efectuó el municipio de Mocoa:

Mediante **Oficio número SMD-RO-1648-2016 de agosto 1º de 2016, radicado en la Alcaldía municipal de Mocoa el día 8 de agosto de 2016, se afirmó:**

“... Por otra parte en respuesta a la solicitud de apoyo frente la situación de riesgo de inminente de desastre por la quebrada La Taruca para lo cual solicitan la cofinanciación para el Sistema de Alertas Tempranas – SAT y Plan Comunitario de Emergencias, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD adquiere el compromiso de realizar apoyo de manera complementaria con la Gobernación de Putumayo y Corpoamazonia para la ejecución de ese proyecto: “sistema de Alerta Temprana – SAT y Plan Comunitario de Emergencias en el municipio de Mocoa”.

Es así como, para la implementación de un SAT, independientemente del grado de tecnificación, de las particularidades de la región o cuenca, del acceso geográfico, de la disponibilidad, se aconseja el seguimiento de varias tareas, con el objetivo de sacar provecho máximo de la información posible. El SAT y las características de los componentes dependen del proceso de concertación con la comunidad y los recursos disponibles, es importante pensar en que es la administración municipal junto con la comunidad quien debe generar la competencia de su funcionamiento, mantenimiento y sostenibilidad, de manera que el SAT no sea luego una carga económica que no es posible sostener.

Por consiguiente, se solicita allegar a esta Unidad la siguiente documentación relevante para realizar el análisis del proyecto como:

1. Sustento técnico de viabilidad del SAT (Fenómeno, características y recurrencia)
2. Resultados y/o avances de estudios de modelación de la quebrada donde se implantará el SAT

3. *Formulación del proyecto (Escenario crítico, tipo de equipos, cantidad de equipos, puntos estratégicos, etc.)*
4. *Elaboración del plan comunitario.*
5. *Cobertura (Urbana, rural, zonas que se esperan sean afectadas)*

(...)"

El documento en cita, acredita que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, por virtud de los principios que rigen el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres contemplados en la Ley 1523 de 2012, **estaba con plena disposición de atender la problemática planteada por el municipio de Mocoa – Putumayo.**

NO OBSTANTE, PESE A QUE LA UNGRD SOLICITÓ AL MUNICIPIO ALLEGAR LOS DOCUMENTOS NECESARIOS PARA EL ANALISIS DEL PROYECTO, LAS AUTORIDADES DEL ORDEN TERRITORIAL NO PRESENTARON A LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES LA DOCUMENTACIÓN REQUERIDA PARA LA APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE ESE PROYECTO.

En consecuencia, no es posible atribuir responsabilidad a ésta entidad pública por los hechos objeto de la controversia judicial.

II. A LAS PRETESIONES FORMULADAS POR LA DEMANDANTE

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, manifiesta que se opone a todas y cada una de las pretensiones y condenas formuladas por la parte actora, en tanto que, no hay prueba que esta entidad pública haya causado perjuicio alguno, por acción y mucho menos por omisión, a los demandantes.

En consecuencia, se solicita que las mismas sean desestimadas, y, en su lugar, se declare que ésta entidad pública no es patrimonial, administrativa y solidariamente responsable por los presuntos perjuicios alegados en la demanda, de conformidad con los argumentos y las excepciones que se proponen a continuación.

III. FUNDAMENTOS FÁCTICOS Y JURÍDICOS DE LA DEFENSA

Además de los argumentos expuestos en relación con cada uno de los hechos planteados por la parte demandante, los cuales, deben ser objeto de valoración o evaluación al momento de proferir decisión de fondo en este asunto; se plantean los siguientes:

3.1. Excepciones de mérito

De la atenta y cuidadosa lectura de los memoriales contentivos de la demanda, se advierte que el título de imputación, de la presunta responsabilidad administrativa y

patrimonial reclamada de las entidades públicas demandadas, es por falla probada en el servicio por la presunta omisión en la prestación de un servicio público.

Además de lo anterior, se tiene que, pese lo extenso de los hechos alegados por la parte demandante, ésta de ninguna manera precisó en qué consiste la presunta falla del servicio por ella alegado, es decir, no concretó cual es el servicio público al cual se hace referencia y, tampoco, determinó cual fue la presunta omisión o la presunta falta de cumplimiento de los deberes funcionales por parte de las entidades públicas demandadas, a partir de las cuales se les pueda atribuir (nexo causal) el presunto perjuicio que le fue causado.

Tratándose del régimen de responsabilidad administrativa relativo a la falla del servicio por omisión, se advierte que, la parte demandante en cumplimiento del principio *ONUS PROBANDI INCUMBIT ACTORI*, está en la obligación de acreditar **la absoluta ausencia** de acción o de funcionamiento de las autoridades públicas demandadas en el cumplimiento de las funciones que le fueron legalmente atribuidas; omisión en la prestación de un servicio, a partir de la cual, se causa un daño como consecuencia de una negligencia injustificada.

En este caso particular y concreto, se tiene que, la parte demandante, a partir de las afirmaciones realizadas en los hechos de la reforma de la demanda, pretende atribuir responsabilidad administrativa y patrimonial a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

No obstante, con fundamento en el mismo material probatorio aportado por la parte demandante, así como con los documentos que se aportarán junto con ésta contestación, se acreditará que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres no incurrió en omisión alguna a partir de la cual se pueda establecer su responsabilidad.

Es más, con fundamento en los mismos hechos alegados por la parte demandante, los cuales son contradictorios, se demostrará que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres no incurrió en la presunta omisión que le fue endilgada.

De otra parte, es del caso precisar que, por virtud de la expedición de la Ley 1523 de 2012, se adoptó la política pública de gestión del riesgo de desastres y creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), al cual pertenecen el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias en los términos señalados en los artículos 6 y 8 de ese cuerpo normativo.

Sin embargo, **la Ley 1523 de 2012 de ninguna manera estableció o atribuyó responsabilidad solidaria de las autoridades públicas que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.**

Lo anterior, habida consideración a que la Ley 1523 de 2012, determinó con suma precisión y claridad las funciones y/o competencias asignadas a cada una de las autoridades públicas que integran el citado sistema.

Adicionalmente, debe tenerse presente, conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico, que las autoridades públicas, integrantes del sistema, en su mayoría cuentan

con autonomía administrativa, presupuestal, patrimonial, además de estar dotadas de personería jurídica, verbigracia:

- De esa manera, se precisa que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), es una autoridad pública del orden nacional, perteneciente al sector descentralizado por servicios, que, por virtud de su acto de creación, Decreto Ley 4147 de 2011, cuenta con las características antes anotadas.
- Los departamentos y municipios o distritos, para este caso, Putumayo y Mocoa, respectivamente, por disposición expresa de la Constitución Política de 1991, en desarrollo del principio de descentralización administrativa, en su condición de entidades territoriales, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, para lo cual tienen los derechos gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. A su vez, conforme a lo establecido en los artículos 3 y 4 del Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986) y del Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), los departamentos y municipios fueron dotados de personería jurídica.
- Lo mismo ocurre tratándose de las Corporaciones Autónomas Regionales, entre ellas, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, CORPOAMAZONÍA, autoridad ambiental que acorde con lo preceptuado en el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, cuenta con las características de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica.

En ese orden de ideas, **desde el punto de vista funcional y/o competencial, de las autoridades públicas que integran el SNGRD, es evidente que la responsabilidad, en materia de gestión del riesgo de desastres, es de naturaleza individual**, a menos que, todos los integrantes de ese sistema, de manera concurrente, incumplan con sus funciones y/u obligaciones individualmente consideradas, que le fueron atribuidas por el ordenamiento jurídico.

También, es necesario preciar que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres no comporta una persona jurídica de derecho público; razón por la cual, se reitera que las autoridades públicas que integran el sistema, pertenecientes a los distintos, órdenes (nacional, departamental y municipal), así como las Corporaciones Autónomas Regionales, entre otras, por virtud de las funciones y competencias propias asignadas por el ordenamiento jurídico, tienen responsabilidad a título individual.

3.2.- Falta de legitimación de en la causa por pasiva respecto de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Para comenzar, es preciso señalar que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, de acuerdo con su acto de creación, artículo 1 del Decreto Ley 4147 de 2011, es una entidad pública del nivel nacional descentralizada por servicios, con personería jurídica.

En tanto que, los municipios como entidades fundamentales de la división político administrativa del Estado y los departamentos, cuentan con personería jurídica, en los términos establecidos en los artículos 3 y 4 del Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986) y del Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), respectivamente.

En el mismo sentido, se tiene que las Corporaciones Autónomas Regionales, conforme a lo preceptuado en la Ley 99 de 1993, cuentan con personería jurídica.

Lo anterior implica que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, así como las demás entidades públicas demandadas, en éste caso, son sujetos de derechos y obligaciones independientes, por ende, igualmente, la responsabilidad de unos y otros es también independiente.

Es cierto que, la Ley 1523 de 2012 estableció la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que actualmente rige en el territorio nacional.

Allí se determinó con suma precisión y claridad la competencia de todos y cada uno de los participantes del sistema, ya sean entidades públicas y/o privadas, en la implementación y ejecución de esa política.

En otras palabras, la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, establecidos en la Ley 1523 de 2012, no se sustrajo de la división político administrativa determinada en la Constitución Política de 1991, es decir, garantizó plenamente los principios sobre los cuales se erige la organización de nuestro Estado Social de Derecho, como son los, de descentralización administrativa y la autonomía de las entidades del orden territorial, contemplados en el artículo 1º superior.

Lo anterior significa que, de acuerdo al artículo 287 de la Constitución Política de 1991, las entidades territoriales, como en este caso, tienen el derecho, a gobernarse por autoridades propias, por lo cual, los alcaldes son sus representantes legales; ejercen las competencias que les correspondan; administran sus propios recursos para el cumplimiento de sus funciones; y, participan en las rentas nacionales.

En resumen, la autonomía de las entidades territoriales comprende la capacidad otorgada por el ordenamiento jurídico para manejar sus asuntos propios, entre ellos, implementar y ejecutar la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres en su territorio o área en la cual ejercen su jurisdicción, cuyo único límite es el establecido en la propia constitución y la ley.

Lo afirmando, encuentra fundamento o sustento, en los cuerpos normativos que se citan a continuación:

Constitución Política de 1991:

“ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática,

participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

“ARTÍCULO 287. *Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales.”*

“ARTICULO 288. *La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.*

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.”

Ley 1454 de 2011, cuerpo normativo, donde se estableció respecto de las competencias, lo siguiente:

“ARTÍCULO 3°. PRINCIPIOS RECTORES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. *Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:*

1. Soberanía y unidad nacional. El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

2. Autonomía. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

3. Descentralización. La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.

(...)”

“ARTÍCULO 26. DEFINICIÓN DE COMPETENCIA. *Para los efectos de la presente ley, se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales.”*

“ARTÍCULO 27. PRINCIPIOS DEL EJERCICIO DE COMPETENCIAS. *Además de los que el artículo 209 de la Constitución Política contempla como comunes de la función administrativa, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes:*

1. Coordinación. *La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.*

2. Concurrencia. La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.

3. Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.

4. Complementariedad. Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios.

(...)"

“ARTÍCULO 28. Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y **distribución de sus funciones** y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Sin perjuicio de su control de constitucionalidad o de legalidad, estos actos no estarán sometidos a revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales.

PARÁGRAFO. Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación.

Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación.

PARÁGRAFO 2o. Los departamentos y municipios a pesar de su autonomía e independencia podrán asociarse entre ellos para procurar el bienestar y desarrollo de sus habitantes.”

“ARTÍCULO 29. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO. Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

(...)

4. Del Municipio

a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

PARÁGRAFO 1o. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.

PARÁGRAFO 2o. Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de

ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente genera1es que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas.”

En cuanto a la gestión del riesgo de desastres, en la Ley 1523 de 2012, se dispuso:

“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS GENERALES. *Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:*

(...)

11. Principio sistémico: *La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración.*

12. Principio de coordinación: *La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

13. Principio de concurrencia: *La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.*

14. Principio de subsidiariedad: *Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada.*

(...)”

“ARTÍCULO 12. LOS GOBERNADORES Y ALCALDES. *Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.”*

“ARTÍCULO 13. LOS GOBERNADORES EN EL SISTEMA NACIONAL. *Los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial.*

PARÁGRAFO 1o. Los Gobernadores como jefes de la administración seccional respectiva tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad.

PARÁGRAFO 2o. Los gobernadores y la administración departamental son la instancia de coordinación de los municipios que existen en su territorio. En consecuencia, están a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento.”

“ARTÍCULO 14. LOS ALCALDES EN EL SISTEMA NACIONAL. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. **El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.**

PARÁGRAFO. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.”

“ARTÍCULO 15. INSTANCIAS DE ORIENTACIÓN Y COORDINACIÓN. El sistema nacional cuenta con las siguientes instancias de orientación y coordinación, cuyo propósito es optimizar el desempeño de las diferentes entidades públicas, privadas y comunitarias en la ejecución de acciones de gestión del riesgo.

1. Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo.
2. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
3. Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo.
4. Comité Nacional para la Reducción del Riesgo.
5. Comité Nacional para el Manejo de Desastres.
6. **Consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo.”**

“ARTÍCULO 18. UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, además de las funciones establecidas en el Decreto-ley 4147 de 2011, que se incorporan al presente artículo, las siguientes:

1. Articular los niveles nacional y territorial del sistema nacional.
2. Articular los intervinientes privados, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales en el sistema nacional.
3. Elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del sistema nacional, entiéndase: decretos, resoluciones, circulares, conceptos y otras normas.”

“ARTÍCULO 27. INSTANCIAS DE COORDINACIÓN TERRITORIAL. Créanse los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.”

“ARTÍCULO 28. DIRECCIÓN Y COMPOSICIÓN. Los consejos territoriales están dirigidos por el gobernador o alcalde de la respectiva jurisdicción e incorporarán a los funcionarios de la gobernación o alcaldía y de las entidades descentralizadas del orden departamental, distrital o municipal y representantes del sector privado y comunitario. Los consejos territoriales están conformados por:

1. El Gobernador o Alcalde o su delegado, quien lo preside.
2. El Director de la dependencia o entidad de gestión del riesgo.
3. Los directores de las entidades de servicios públicos o sus delegados.
4. Un representante de cada una de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial.
5. El director o quien haga sus veces de la defensa civil colombiana dentro de la respectiva jurisdicción.
6. El director o quien haga sus veces de la Cruz Roja Colombiana dentro de la respectiva jurisdicción.
7. El delegado departamental de bomberos o el comandante del respectivo cuerpo de bomberos del municipio.
8. Un secretario de despacho departamental o municipal, designado para ello por el Gobernador del Departamento o el Alcalde.
9. El Comandante de Policía o su delegado de la respectiva jurisdicción.

PARÁGRAFO 1o. Los Consejos Territoriales podrán invitar a sus sesiones a técnicos, expertos, profesionales, representantes de gremios o universidades para tratar temas relevantes a la gestión del riesgo. Así mismo, podrán convocar a representantes o delegados de otras organizaciones o a personalidades de reconocido prestigio y de relevancia social en su respectiva comunidad para lograr una mayor integración y respaldo comunitario en el conocimiento y las decisiones de los asuntos de su competencia.

“ARTÍCULO 29. FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS TERRITORIALES. Los consejos territoriales tendrán un coordinador designado por el gobernador o alcalde, cuyo nivel jerárquico deberá ser igual o superior a jefe de oficina asesora. En todo caso, el coordinador deberá vigilar, promover y garantizar el flujo efectivo de los procesos de la gestión del riesgo.

PARÁGRAFO 1o. En los departamentos, distritos y municipios con población superior a 250.000 habitantes, existirá una dependencia o entidad de gestión del riesgo, siempre que su sostenimiento esté enmarcado dentro de las disposiciones de los artículos 3o, 6o y 75 de la Ley 617 de 2000. Si dicha dependencia o entidad existiere o fuere creada, quien la dirija, tendrá en todo caso, rango igual o superior a jefe de oficina asesora y su objetivo será el de facilitar la labor del alcalde como responsable y principal ejecutor de los procesos de la gestión del riesgo en el municipio, coordinar el desempeño del consejo territorial respectivo, y coordinar la continuidad de los procesos de la gestión del riesgo, en cumplimiento de la política nacional de gestión del riesgo y de forma articulada con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial municipal.

PARÁGRAFO 2o. COMITÉS Y COMISIONES TÉCNICAS. Los consejos territoriales podrán establecer comités para la coordinación de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, siguiendo la misma orientación del nivel nacional. Igualmente, podrán crear comisiones técnicas asesoras permanentes o transitorias para el desarrollo, estudio, investigación, asesoría, seguimiento y evaluación de temas

específicos en materia de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, así como de escenarios de riesgo específicos.”

“ARTÍCULO 31. LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES EN EL SISTEMA NACIONAL. Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible, que para efecto de la presente ley se denominarán las corporaciones autónomas regionales, como integrantes del sistema nacional de gestión del riesgo, además de las funciones establecidas por la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997 o las leyes que las modifiquen. Apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo.

PARÁGRAFO 1o. El papel de las corporaciones autónomas regionales es complementario y subsidiario respecto a la labor de alcaldías y gobernaciones, y estará enfocado al apoyo de las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio y, por tanto, no eximen a los alcaldes y gobernadores de su responsabilidad primaria en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres.

PARÁGRAFO 2o. Las corporaciones autónomas regionales deberán propender por la articulación de las acciones de adaptación al cambio climático y la de gestión del riesgo de desastres en su territorio, en virtud que ambos procesos contribuyen explícitamente a mejorar la gestión ambiental territorial sostenible.

PARÁGRAFO 3o. Las corporaciones autónomas regionales como integrantes de los consejos territoriales de gestión del riesgo, en desarrollo de los principios de solidaridad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, deben apoyar a las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de acuerdo con el ámbito de su competencia y serán corresponsables en la implementación.

PARÁGRAFO 4o. Cuando se trate de Grandes Centros Urbanos al tenor de lo establecido en la Ley 99 de 1993, en lo relativo a los comités territoriales, harán parte de estos las autoridades ambientales locales.”

“ARTÍCULO 32. PLANES DE GESTIÓN DEL RIESGO. Los tres niveles de gobierno formularán e implementarán planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del sistema nacional, en el marco de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo del desastre, como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación.”

“ARTÍCULO 37. PLANES DEPARTAMENTALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES DE GESTIÓN DEL RIESGO Y ESTRATEGIAS DE RESPUESTA. Las autoridades departamentales, distritales y municipales formularán y concertarán con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta nacionales. El plan y la estrategia, y sus actualizaciones, serán adoptados mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, según el caso en un plazo no mayor a noventa (90) días, posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley.

PARÁGRAFO 1o. Los planes de gestión del riesgo y estrategias de respuesta departamentales, distritales y municipales, deberán considerar las acciones específicas para garantizar el logro de los objetivos de la gestión del riesgo de desastres. En los casos en que la unidad territorial cuente con planes similares, estos deberán ser revisados y actualizados en cumplimiento de la presente ley.

PARÁGRAFO 2o. Los programas y proyectos de estos planes se integrarán en los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas y de desarrollo

departamental, distrital o municipal y demás herramientas de planificación del desarrollo, según sea el caso.”

En relación con las Corporaciones Autónomas Regionales, conforme lo estatuido en el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012, son integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, razón por la cual, además de cumplir con las funciones y/o competencias expresamente atribuidas en la Ley 99 de 1993, tienen EL DEBER de apoyar a las entidades territoriales ubicadas en el ámbito de jurisdicción ambiental de la respectiva Corporación Autónoma Regional.

A su vez, conforme a los presupuestos normativos contenidos en la Ley 99 de 1993, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales en ejercicio de sus funciones, entre otras, las siguientes:

*“Artículo 31º.- **Funciones.** Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

(...)

2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

3. Promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;

4. Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, Distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;

5. Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;

(...)

18. Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales;

19. Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes;

Cuando se trate de obras de riego y avenamiento que de acuerdo con las normas y los reglamentos requieran de Licencia Ambiental, esta deberá ser expedida por el Ministerio del Medio Ambiente;

(...)

23. Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación;

(...)

29. Apoyar a los concejos municipales, a las asambleas departamentales y a los consejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Nacional;

(...)

Parágrafo 4º.- Las Corporaciones Autónomas Regionales realizarán sus tareas en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que éstas hayan asignado responsabilidades de su competencia;

(...)"

Habida consideración de las funciones y/o competencias asignadas por el ordenamiento jurídico a las Corporaciones Autónomas Regionales, especialmente lo contemplado en los numerales 19 y 23 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, necesariamente, se debe concluir que en el caso particular y concreto objeto de la controversia judicial, Corpoamazonía tenía el deber funcional de brindar el apoyo al municipio de Mocoa, en cumplimiento de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo.

De la interpretación sistemática de las normas del ordenamiento jurídico en cita, en concordancia con los fundamentos fácticos y jurídicos de la acción grupo objeto de la presente controversia, los cuales se circunscriben a la presunta omisión de las autoridades públicas en cumplimiento sus funciones en materia de gestión del riesgo de desastres, teniendo en cuenta que las entidades del orden territorial y las Corporaciones Autónomas Regionales cuentan con personería jurídica, y que, de conformidad con lo establecido la Ley 1523 de 2012, los alcaldes, como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres en el área de su jurisdicción, esto es, conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, necesariamente debemos concluir:

Que en el caso particular y concreto objeto de esta controversia judicial, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres **NO ESTÁ LEGITIMADA** en la causa por pasiva.

Por virtud de lo anterior, atenta y respetuosamente, solicitó a la autoridad judicial de esta controversia, que ordene la desvinculación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres del trámite procesal de la referencia.

3.3- Del Régimen jurídico de la falla probada del servicio.

De la lectura de la demanda, se tiene que el título jurídico de imputación alegado, a partir del cual se pretende la indemnización de perjuicios presuntamente causados por las demandadas, corresponde a la falla probada del servicio.

La responsabilidad por falta o falla probada del servicio, hoy entendida como responsabilidad por funcionamiento anormal, o también como inactividad de la administración se debe medir de acuerdo a los estándares o niveles promedio de exigibilidad de los servicios públicos en función, igualmente de las obligaciones de funcionamiento impuestas por la constitución y la ley².

Tratándose de la falla probada del servicio, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de estado, con ponencia de la doctora Marta Nubia Velásquez Rico, en sentencia de octubre 12 de 2017, proferida dentro del expediente número 05001-23-31-000-2001-02300-01(39354), afirmó:

“(...) 5.4. En cuanto concierne a la imputación, se tiene que el daño antijurídico puede ser atribuido a la administración pública, en la medida en que lo haya producido por acción u omisión, pues, precisamente, la imputación es la posibilidad de atribuir un resultado o hecho al obrar de un sujeto.

Cualquier tipo de análisis de imputación supone, prima facie, un estudio en términos de atribuibilidad material (imputatio facti), a partir del cual se determina el origen de un específico resultado que se adjudica a un obrar –acción u omisión– que podría interpretarse como causalidad material, pero que no lo es en sentido jurídico porque pertenece al concepto o posibilidad de referir un acto a la conducta humana, que es lo que se conoce como imputación.

De otro lado, la denominada imputación jurídica (imputatio iure o subjetiva) supone establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, y allí intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida, tal como lo ha dicho la jurisprudencia en el artículo 90 de la Constitución Política.

La imputación fáctica puede derivarse de la constatación en el plano material de la falta de intervención oportuna que hubiera podido evitar el resultado; en efecto, es en el plano de la omisión en el que con mayor claridad se verifica la insuficiencia del dogma causal, motivo por el cual el juez recurre a ingredientes normativos para determinar cuándo una consecuencia tiene origen en algún tipo de comportamiento y, concretamente, a quién resulta atribuible la generación del daño.

En el caso concreto, la imputación fáctica se hizo consistir en la posible omisión atribuible a los demandados, al permitir que se concretara el daño antijurídico. La doctrina, en relación con la figura de la comisión por omisión, ha precisado:

“Los problemas fundamentales que se plantean, pues, en sede de omisión (y que son problemas de imputación), son la determinación de cuándo existe el deber jurídico de evitar el resultado (en definitiva, la determinación de cuándo se encuentra la Administración en posición de garante de la víctima) y la concreción del grado de capacidad evitadora del resultado que exigimos a la acción omitida, partiendo de

² GOMEZ, PUENTE, MARCOS, *Responsabilidad por Inactividad de la Administración*, en *Documentación Administrativa*. No. 237-238, (enero-junio), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1994 pp. 139-224.

valoración normativas, para imputar el resultado”.

En esa misma dirección, esta Sección, en relación con la posibilidad de emplear la posición de garante como elemento normativo para la estructuración de la imputación fáctica, ha señalado:

“Por posición de garante debe entenderse aquella situación en que coloca el ordenamiento jurídico a un determinado sujeto de derecho, en relación con el cumplimiento de una específica obligación de intervención, de tal suerte que cualquier desconocimiento de ella acarrea las mismas y diferentes consecuencias, obligaciones y sanciones que repercuten para el autor material y directo del hecho .

“Así las cosas, la posición de garante halla su fundamento en el deber objetivo de cuidado que la misma ley –en sentido material– atribuye, en específicos y concretos supuestos, a ciertas personas para que tras la configuración material de un daño, estas tengan que asumir las derivaciones de dicha conducta, siempre y cuando se compruebe fáctica y jurídicamente que la obligación de diligencia, cuidado y protección fue desconocida”.

La posición de garante puede clasificarse en institucional –u organizacional– y por contacto social; la primera es la que se surge de los deberes de cuidado, protección y seguridad que son inherentes a la entidad estatal (v.gr. Policía Nacional), mientras que la segunda emerge en aquellos eventos en los que la administración pública introduce un riesgo a la sociedad y lo libera, por lo que queda compelida a evitar los daños que puedan desencadenarse a partir del mismo (v.gr. animales peligrosos, piscinas públicas, lagos en parques públicos, ente otros)

En el sub examine, el daño antijurídico es imputable fácticamente a todos los demandados, porque todos tenían posición de garante –institucional y por contacto social– frente a los espectadores de la competencia deportiva. En efecto, la Liga Antioqueña de Motociclismo, en su condición de organizadora del evento, el INDER por ser el establecimiento público departamental encargado de hacer control y seguimiento a la actividad recreativa y el municipio de Medellín porque autorizó la realización de la competencia.

De allí que la entidad sin ánimo de lucro y las dos entidades estatales permitieron y avalaron la introducción del riesgo en la sociedad y, como consecuencia, quedaron compelidas a evitar la producción de resultados dañinos. Por tanto, al haberse concretado el peligro creado, los daños antijurídicos consistentes en las lesiones sufridas por las víctimas directas deviene atribuible en el plano fáctico a los demandados.

5.5. Ahora bien, como se precisó en precedencia, para que opere la responsabilidad patrimonial del Estado no es suficiente con que el daño le sea atribuible en el plano fáctico, sino que, además, es indispensable que se verifique la existencia de un título jurídico de imputación (imputatio iure) o régimen de responsabilidad que fundamente la obligación resarcitoria.

En el sub lite, el régimen jurídico aplicable es el de la falla probada del servicio, ya que ha sido en nuestro derecho, y continúa siéndolo, el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado.

Esta Corporación ha sostenido que el mandato de protección que impone la Carta Política en el inciso segundo del artículo 2 debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la Administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención, acorde con las circunstancias, tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra, entre otros.

Por consiguiente, las obligaciones que están a cargo del Estado han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, a partir de las circunstancias que rodearon la producción

del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo

Ahora bien, la falla del servicio puede configurarse por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, o por ausencia:

i) El retardo o mora se presenta en aquellos eventos en los que la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en la prestación del servicio o función pública.

ii) La irregularidad, por su parte, se genera cuando se presta el servicio de forma diferente a como debió hacerse en condiciones normales, en contravía de las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan.

iii) La ineficiencia opera cuando la administración pública desarrolla el servicio o la función, pero no con la diligencia y la eficacia esperada.

iv) Por último, la omisión o ausencia del servicio ocurre cuando la Administración tiene el deber legal de prestar el servicio pero no actúa y, por ende, queda desatendida o desprotegida la ciudadanía. (...)

En el mismo sentido, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de estado, con ponencia del doctor Carlos Alberto Zambrano Barrera, en sentencia de septiembre 14 de 2017, proferida dentro del expediente número 68001-23-31-000-2005-0145201(54285), sostuvo:

“(...) Al respecto, esta Sección del Consejo de Estado ha reiterado, en varios pronunciamientos, que en casos como el que ahora ocupa la atención de la Sala, en los que se imputa a la Administración una omisión derivada del incumplimiento de las funciones u obligaciones legalmente a su cargo, el título de imputación aplicable es el de la falla del servicio.

En efecto, frente a supuestos en los que se analiza si procede declarar la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia ha sido determinante la omisión de una autoridad pública en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido, la Sala, de tiempo atrás, ha señalado que es necesario efectuar el contraste, de un lado, entre el contenido obligacional que las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado y, de otro, el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto; al respecto, se ha dicho (se transcribe textualmente):

“1.- En casos como el presente, en los cuales se imputa responsabilidad a la administración por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones, la determinación de si el daño causado al particular tiene el carácter de daño antijurídico, depende de acreditar que la conducta de la autoridad fue inadecuada. Si el daño que se imputa a ésta se deriva del incumplimiento de un deber que legalmente le corresponde, o de su cumplimiento inadecuado, la antijuridicidad del daño surgirá entonces aquí de dicha conducta inadecuada, o lo que es lo mismo, de una FALLA EN EL SERVICIO.

(...)

“2.- Para determinar si aquí se presentó o no dicha falla del servicio, debe entonces previamente establecerse cuál es el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la administración. Debe precisarse en qué forma debió haber cumplido el Estado con su obligación; (sic) qué era lo que a ella (sic) podía exigírsele; (sic) y, sólo si en las circunstancias concretas del caso que se estudia se establece que no obró adecuadamente, esto es, que no lo hizo como una

administración diligente, su omisión podrá considerarse como causa del daño cuya reparación se pretende (...)”.

No obstante, la Sala ha considerado que, a pesar de que es deber del Estado brindar protección y seguridad a todas las personas residentes en el país, no le son imputables todos los daños causados por terceros a la vida o a los bienes, porque las obligaciones del Estado son relativas, en tanto limitadas por las capacidades establecidas en cada caso concreto, ya que nadie está obligado a lo imposible; sin embargo, la Sala también ha dejado claro que la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa su incumplimiento, sino que debe indagarse en cada caso particular si, en efecto, a éste le fue imposible cumplir las obligaciones a su cargo .

Respecto de la previsibilidad de la Administración en la producción de un hecho dañoso y la falta de adopción de las medidas necesarias para evitarlo, la Sala ha precisado:

“No es el Estado un asegurador general, obligado a reparar todo daño, en toda circunstancia, pues la administración de justicia debe observar la ley sustantiva, consultar la jurisprudencia e inspirarse en la equidad, para aplicar los principios de derecho y fundamentar las decisiones en las diversas tesis sobre los cuales (sic) se edifica y sirven de razón a la imputación del deber reparador. Así (sic) en el caso presente, (sic) la relatividad del servicio debe entenderse en cuanto no era exorbitante disponer, porque existían elementos materiales y humanos para una misión debida. Se ha dicho que al Estado se le deben exigir los medios que corresponden a su realidad, haciendo caso omiso de las utopías y de la concepción ideal del Estado perfecto, omnipotente y omnipresente. A esto se ha llamado la teoría de la relatividad del servicio, a fin de no pedir más de lo posible, pero con la misma lógica debe concluirse que el Estado debe todo cuanto está a su alcance”.

Así, pues, las obligaciones a cargo del Estado y, por tanto, la falla del servicio que constituye su trasgresión deben mirarse en concreto, frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo.

En eventos como el que ahora se estudia, donde se alega que la falla del servicio se originó en la omisión de la administración en la prestación de un servicio o en el incumplimiento de una obligación impuesta por la ley o los reglamentos, es necesario que aparezca demostrado, no sólo que la integridad de las personas y/o sus bienes sufrió un detrimento, sino que éste derivó de un hecho que, aun cuando era previsible, no fue evitado. (...)”

La falla probada del servicio, como título jurídico de imputación de responsabilidad extracontractual de las autoridades o administración públicas, obedece por excelencia, debido a su construcción pretoriana, al régimen de responsabilidad subjetiva de la administración pública.

La responsabilidad de naturaleza subjetiva, exige que el daño reclamado y probado, además de provenir de un hecho contrario al ordenamiento jurídico, necesariamente se debe analizar la conducta del agente productor de aquel, es decir, si actuó con culpa o dolo, ya sea por acción u omisión.

3.4.- Inexistencia del título jurídico de imputación de responsabilidad administrativa, de las autoridades públicas demandadas, alegado por la parte actora (ineptitud sustantiva de la demanda).

Atendiendo al derrotero jurisprudencial citado en el numeral 3.1.3. de éste acápite, así como a los hechos alegados por la parte demandante, se advierte que, si bien es cierto se alega una presunta omisión por parte de las autoridades públicas demandadas, no es menos cierto que, de ninguna manera, se atribuye o se establece cual fue el presunto incumplimiento, desde el punto de vista funcional, atribuido a las autoridades públicas.

Los demandantes, tratándose de juicios de responsabilidad de la administración pública, como en éste caso, deben cumplir con unas cargas mínimas, tanto de orden formal como de orden sustancial; al efecto, en aplicación del título de imputación de falla probada del servicio, la parte demandante está en la obligación material y/o sustancial de señalar con precisión y claridad tanto el hecho a partir del cual se estructura el presunto daño, así como el deber funcional presuntamente incumplido por la administración pública.

En términos de la jurisprudencia en cita, corresponde a la parte demandante establecer la imputación fáctica así como la imputación jurídica de manera precisa, para que de esta manera, por virtud del principio de lealtad procesal, así como de la garantía fundamental al debido proceso, especialmente, en cuanto a los derechos de defensa y contradicción se refiere, las autoridades públicas demandadas puedan defender su actuación ante la autoridad judicial de la causa.

Nótese que los derechos y obligaciones de las partes en cualquier proceso judicial, son bidireccionales, es decir, se aplican tanto a la parte demandante como a la parte demandada, en tanto que, el juez es el garante del cumplimiento de esos derechos y deberes.

Descendiendo al asunto objeto de la controversia, en relación con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se advierte que la parte demandante le atribuyó una presunta responsabilidad con ocasión de un daño causado por un desastre o hecho de la naturaleza, cuyo factor determinante fue el presunto incumplimiento (omisión) de un deber atribuido por el ordenamiento jurídico.

No obstante, la parte demandante no cumplió con la carga de señalar con precisión cual fue el presunto incumplimiento de ese deber jurídico, es más, ni siquiera preciso cual son las normas jurídicas que rigen las actuaciones de las autoridades públicas demandadas.

Por virtud de los argumentos hasta aquí expuestos, solicito, respetuosamente, al honorable Juez, que declare probada la excepción propuesta y en su lugar disponga que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres no es patrimonialmente responsable por los hechos u omisiones expresados con la demanda.

3.5- Configuración de la fuerza mayor como causal eximente de responsabilidad de la administración pública.

En cuanto a las causales, por virtud de las cuales, se exime de responsabilidad extracontractual al estado, encontramos la institución de la fuerza mayor, la cual, si bien es cierto se encuentra contemplada en nuestro Código Civil, en el derecho administrativo la misma, ha tenido una construcción pretoriana.

Sobre el particular se debe destacar que, en la legislación civil, la fuerza mayor y el caso fortuito, en sentido estricto se aplican como sinónimos, mientras que, por virtud de la construcción jurisprudencial respecto de estas instituciones en el derecho administrativo, las mismas, se encuentran claramente diferenciadas, pues, la fuerza mayor obedece a un hecho externo a la función de la administración pública y el caso fortuito proviene de un hecho propio o interno de la administración.

Por esa razón, la fuerza mayor, tratándose del derecho administrativo de responsabilidad patrimonial, se erige como una causal eximente de responsabilidad de la administración pública, en tanto que, el caso fortuito no opera como causal eximente de responsabilidad.

Ahora bien, para que la fuerza mayor se constituya en causal eximente de responsabilidad de la administración pública, se requiere el cumplimiento de los presupuestos establecidos para tal efecto en la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado; los cuales son, que el hecho sea externo a la actividad de la administración pública, que el hecho sea imprevisible y que el hecho sea irresistible.

Los citados elementos o presupuestos deben ser concurrentes, ya que, la ausencia de al menos uno de ellos, implica que no se configure la fuerza mayor como causal eximente de responsabilidad.

Respecto de la fuerza mayor, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con ponencia de la doctora Olga Mérida Valle de la Hoz, en sentencia de julio 11 de 2013, proferida dentro del expediente número 25000-23-26-000-1998-01657-01 (27332), afirmó:

“(...) La fuerza mayor se define por el artículo 1º de la Ley 95 de 1890 que subrogó el artículo 64 del Código Civil “el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos (sic) de autoridad ejercidos por un funcionario público.”

Esta definición contiene sus características esenciales, la imprevisibilidad y la irresistibilidad, a lo cual se suma que el hecho debe ser externo al sujeto que lo padece, estos deben darse concurrentemente, de modo que si falta uno de ellos, ya no se estaría en presencia de una causal de exoneración de responsabilidad, por esta razón en cada caso concreto deben valorarse todos los elementos de juicio disponibles en el proceso, para llegar al convencimiento de que se configura la causal.

Debe advertirse que para que se configure la causal de exoneración de responsabilidad por fuerza mayor, se requiere que el hecho sea determinante en la producción del daño y además de acuerdo con las normas procedimentales, la carga de la prueba radica en cabeza de quien alega la causal, en este caso la parte demandada debe probar en el proceso con el fin de obtener el reconocimiento de la causal y la consecuente exoneración de responsabilidad. (...)

En cuanto a los elementos para la configuración de la fuerza mayor, igualmente, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con ponencia del doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia de junio 22 de 2011, proferida dentro del expediente número 73001-23-31-000-1999-00265-01 (19548), sostuvo:

“(...) En primer lugar, la irresistibilidad alude a la “imposibilidad del obligado a determinado comportamiento o actividad para desplegarlo o para llevarla a cabo; en otros términos, el daño

debe resultar inevitable para que pueda sostenerse la ocurrencia de una causa extraña, teniendo en cuenta que lo irresistible o inevitable deben ser los efectos del fenómeno y no el fenómeno mismo pues el demandado podría, en determinadas circunstancias, llegar a evitar o impedir los efectos dañinos del fenómeno, aunque este sea, en sí mismo, irresistible, caso de un terremoto o de un huracán (artículo 64 del Código Civil) algunos de cuyos efectos nocivos, en ciertos supuestos o bajo determinadas condiciones, podrían ser evitados.”

La irresistibilidad no supone que la mera dificultad se erija en imposibilidad total, no obstante, “ello tampoco debe conducir al entendimiento de acuerdo con el cual la imposibilidad siempre debe revestir un carácter sobrehumano”. Así, en cada caso el Juez deberá interpretar “La imposibilidad de ejecución (...) de una manera humana y teniendo en cuenta todas las circunstancias: basta que la imposibilidad sea normalmente insuperable teniendo en cuenta las condiciones de la vida”.

*Por su parte, la imprevisibilidad de la causa extraña alude a la condición de imprevista de la misma, con lo cual será requisito indispensable que se trate de “de un acontecimiento súbito, sorpresivo, excepcional, de rara ocurrencia”. En este sentido, el Consejo de Estado ha sostenido que “**resulta mucho más razonable entender por imprevisible aquello que, pese a que pueda haber sido imaginado con anticipación, resulta súbito o repentino o aquello que no obstante la diligencia y cuidado que se tuvo para evitarlo, de todas maneras acaeció, con independencia de que hubiese sido mentalmente figurado, o no, previamente a su ocurrencia**”.*

En tercer lugar, la exterioridad de la causa extraña respecto del demandado “se concreta en que el acontecimiento y circunstancia que (se) invoca como causa extraña debe resultarle ajeno jurídicamente, pues más allá de sostener que la causa extraña no debe poder imputarse a la culpa del agente (...) la exterioridad que se exige de la causa del daño para que pueda ser considerada extraña a la entidad demandada es una exterioridad jurídica, en el sentido de que ha de tratarse de un suceso o acaecimiento por el cual no tenga el deber jurídico de responder la accionada”. (...)” (Énfasis propio)

A partir de las anteriores consideraciones y descendiendo al asunto objeto de la controversia, se advierte que, en este caso, se configuró la fuerza mayor como eximente de responsabilidad de la administración pública, por las razones que se exponen a continuación:

En primer lugar, el hecho a partir del cual se predica la presunta responsabilidad de la administración pública, resulta ajeno al cumplimiento de las funciones asignadas a las entidades demandadas, en tanto que, la causa obedece a una avenida fluvio torrencial producto un fenómeno natural hidrometeorológico ocurrido, en los cauces las fuentes hídricas denominadas quebradas Taruca, Taruquita, El Carmen y San Antonio, así como los ríos Mulato y Sangoyaco, la noche del 31 de marzo y la madrugada del 1 de abril del 2017 en la ciudad de Mocoa.

En segundo lugar, los efectos causados o producto de la citada avenida fluvio torrencial, ocurrida los días 31 de marzo y 1º d abril de 2017 en el municipio de Mocoa, resultaron ser a todas luces irresistibles para las autoridades administrativas de los distintos órdenes (nacional, departamental, municipal y ambiental), puesto que, el daño causado por ese fenómeno de la naturaleza, dada su magnitud, fue completamente inevitable.

En tercer lugar, la avenida fluvio torrencial, ocurrida los días 31 de marzo y 1º d abril de 2017 en el municipio de Mocoa, fue un acontecimiento excepcional, al igual que sus efectos, tanto es, pese a que pueda haber sido imaginado con anticipación, el mismo fue o resulto ser súbito, repentino, además que independiente de la diligencia y cuidado con

la que actuaron las entidades públicas demandadas, estas, en ejercicio de sus funciones y competencias conferidas por el ordenamiento jurídico, no tuvieron la capacidad para afrontar las graves consecuencias generadas por ese fenómeno natural.

Por esas razones, las autoridades públicas, una vez ocurrida la avenida fluvio torrencial, actuaron de conformidad con los instrumentos jurídicos para responder y atender la emergencia, así como para llevar a cabo la fase de rehabilitación y recuperación de la zona afectada; al efecto, las autoridades del orden territorial declararon la situación de calamidad pública en el área de su jurisdicción mediante los Decretos números 0056 y 0068 de abril 1º de 2017, proferidos por el Alcalde del municipio de Mocoa y la Gobernadora del departamento de Putumayo, respectivamente.

A su vez, el Gobierno Nacional, por conducto del señor Presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos Calderón, con el apoyo de todos sus Ministros, resolvió declarar la situación de desastre (Decreto número 599 de abril 6 de 2017), así como el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto Legislativo número 601 de abril 6 de 2017).

3.6- DEL INFORME DEL IDEAM, A PARTIR DEL CUAL, SE SUSTENTA AUN MAS LA CAUSAL EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD – FUERZA MAYOR.

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, encargada del manejo de la información científica, hidrológica, meteorológica y todo lo relacionado con el medio ambiente en el país, **precisamente el 31 de marzo de 2017 a las 12:00 m, emitió el informe Diario N° 090**, en el cual, según la información registrada en las estaciones automáticas en tiempo real y los reportes telefónicos para los ríos en los cuales se cuenta con infraestructura de observación, describe el estado de los niveles de los ríos en las principales cuencas del territorio Colombiano.

El estudio señala tres colores de advertencia: 1) Alerta roja para tomar acción; 2) Alerta naranja para prepararse y; 3) Alerta amarilla para informarse.

Bajo esta premisa y, del análisis científico respectivo, el IDEAM detalló las zonas con alertas ya será roja, naranja o amarilla, según los niveles de los ríos, lo cual permitía a los entes territoriales poner en marcha, según la alerta, los procesos de gestión del riesgo de desastres.

Indicó el informe respecto del departamento del Putumayo, lo siguiente:

“CUENCA ALTA DEL RIO PUTUMAYO Y CAQUETA

Ligeras fluctuaciones con tendencia al descenso registra el río Putumayo, en las estaciones Pte Texas y Pto Leguizamo. Similar comportamiento se prevé para la cuenca del río Caquetá”.

Como se observa, el informe del IDEAM no catalogó al departamento del Putumayo en ninguna de las alertas antes indicadas, esto es, Roja para tomar acción, Naranja para prepararse o Amarilla para informarse, para la fecha del 31 de marzo de 2017 y las primeras horas del 1º de abril de 2017.

No obstante, lo anterior, el evento natural presentado en el municipio de Mocoa – Putumayo se constituye como una causal de fuerza mayor, precisamente por el informe que posteriormente a la emergencia, emitió el IDEAM en mayo 9 de 2017, suscrito por el Jefe de la Oficina de Pronósticos y Alertas del Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM – donde se afirma:

“(…) Debido a la persistencia de algunos sistemas meteorológicos, tanto en superficie como en niveles altos de atmósfera, durante el mes de marzo se presentaron lluvias por encima de los valores históricos del mes (serie 1981 – 2010) en gran parte del país, constituyéndose el mes de marzo de 2017 en el más lluvioso de los últimos años, después del último fenómeno de La Niña (2010 – 2011).

De esta forma, se registraron excesos de más del 50% de lluvia, en cerca del 85% de las estaciones de la red meteorológica del IDEAM en el territorio nacional.

Cabe mencionar, que las mayores cantidades de lluvia se presentaron en sectores de la región Pacífica y en zonas puntuales del piedemonte Meta, de Putumayo y de Caquetá, así como en áreas localizadas de Norte de Santander y Antioquia. De igual forma es importante señalar volúmenes entre 300 y 400 milímetros en sectores de Cauca, Valle del Cauca, Huila, Tolima, Nariño, Santander y Amazonas (figura 1).

A nivel municipal, la ciudad de Mocoa ha presentado históricamente un régimen monomodal con mayores cantidades de lluvia entre mayo y julio, siendo junio el mes en el que “normalmente” se registra el pico máximo de precipitación. La climatológica representada por datos de la estación meteorológica Mocoa Acueducto (coordenadas geográficas 01°09’ de latitud norte, 76°39’ de longitud oeste, elevación 650 m.) ubicada el municipio de Mocoa (Putumayo), señala que los promedios multianuales más bajos y más altos en Mocoa son respectivamente enero con 200.6 milímetros (mm) y junio con 473.5 mm (figura 2). Ahora, la serie histórica de dicha estación (1981 – 2010), establece un promedio para marzo de 273.1 mm, mientras que las lluvias de marzo de 2017 alcanzaron los 499.8 mm; dicha relación evidencia un exceso de cerca del 80%. Por su parte, la figura 3 permite determinar que el acumulado de este 2017 entre enero y marzo, se mostraba por el encima del acumulado “normal” con base en los promedios multianuales.

(…)

Es importante a su vez detallar la distribución de la lluvia diaria del mes de marzo de 2017. De dicho análisis se establece que entre el 18 y el 29 las precipitaciones fueron escasas; con las lluvias del día 30 de marzo el acumulado de precipitación se aproximó a los 370 mm, es decir que en ese momento, el exceso para el mes era ligero a moderado, mientras que el volumen excepcional registrado el día 31 de marzo (129 mm) da lugar a que el exceso tome una connotación significativamente extraordinaria con relación a la serie histórica (figura 4).

Finalmente, en relación con la lluvia que cayó el día de la tragedia en Mocoa, se puede advertir que entre las 7 am del día 31 de marzo y las 7 am del 1 de abril, período que se constituye como el día pluviométrico del 31 de marzo, el volumen de precipitación fue de 129 mm en total, constituyéndose en un valor alto e importante dentro de la serie, por ser uno de los más altos en una serie de más de 30 años. Es importante destacar, que el 83% de la lluvia del día pluviométrico del 31 de marzo de 2017, esto es, 106 mm, se presentó en solo 3 horas (entre 10 pm y 1 am), constituyéndose como un evento extraordinario (figura 5). (…)

De otra parte, se tiene que el Servicio Geológico Colombiano, elaboró el informe técnico que se denominó “CARACTERIZACIÓN DEL MOVIMIENTO EN MASA TIPO FLUJO DEL 31 DE MARZO DE 2017 EN MOCOA – PUTUMAYO”, documento que fue publicado en el mes de julio de 2017, y que se aportará como prueba con la presente contestación.

En ese documento, luego de explicar en qué consiste una avenida fluvio torrencial, la cual, la autoridad técnica en materia geológica denomina movimiento en masa tipo flujo de detritos, así como de establecer las condiciones geomorfológicas del área donde ocurrió los días 31 de marzo y 1º de abril de 2017 ese fenómeno natural, municipio de

Mocoa, pasó a exponer, las siguientes consideraciones en cuanto al factor detonante se refiere, así:

Páginas 16 y 17:

“(…)2. ANTECEDENTES

Las quebradas Taruca y Taruquita y sus distributarios (quebradas San Antonio y El Carmen) conforman un abanico aluvial que se extiende por un área de aproximadamente 15 Km², sobre la cual han depositado diferentes pulsos de material fluvio-torrencial (Figura 4). Los abanicos aluviales están constituidos por depósitos cuyo origen se ha relacionado directamente con la disponibilidad de material debido a la calidad de los mismos, especialmente por procesos asociados con la actividad tectónica. Para la zona de estudio estas relaciones se observan con la influencia de la Falla La Tebaida, la cual controla no sólo la exhumación¹ del Monzogranito de Mocoa, sino que induce un patrón de fracturamiento intenso. Por otro lado, la influencia del clima (precipitaciones medias anuales mayores a 4.000 mm en algunas áreas) contribuye a procesos de meteorización física y química asociada, que facilita la entrada de material en la cuenca de drenaje (Harvey et al., 2005; Blair y McPherson, 2009) y ciclos sedimentarios de agradación-disectación (Quigley et al., 2007), pudiéndose observar claramente en la zona de estudio la formación de suelos residuales en espesores de hasta 5 m, los cuales posteriormente son removilizados por flujos generados por precipitaciones intensas.

Los registros históricos recientes de eventos fluvio-torrenciales datan del año 1947 para el río Mulato y del año 1960 para la quebrada La Taruca, sin embargo, los depósitos sobre los cuales hoy se emplaza parte de la zona urbana del municipio de Mocoa son más antiguos. Según Jojoa (2003) y Robertson y Castiblanco (2011) la ocurrencia de por lo menos seis eventos en el río Mulato, tres en el río Sangoyaco y tres en la quebrada Taruca desde 1947 han dejado en algunos casos víctimas, personas damnificadas y daños económicos, que se resumen en la Tabla 1.

La información de precipitaciones disponible de estaciones IDEAM en el área de influencia de la zona de estudio datan desde el año 1977 en la estación Puerto Limón y desde 1982 en la estación Acueducto Mocoa. Por tanto, los eventos ocurridos en los años 1947, 1960, 1971 y 1972 no pueden ser relacionados con registros de precipitación.

En el numeral 3.2 se realiza un análisis a partir de las precipitaciones diarias registradas en las estaciones IDEAM cercanas al área de estudio.

Tabla 1. Registro de los eventos fluvio-torrenciales que han afectado el casco urbano del municipio de Mocoa en los últimos 70 años. Modificado de Jojoa (2003), Gómez (2014), Peña (2016). (*)
Fuente: Ing. Guillermo Fajardo en reunión del 30 de junio de 201, Corpoamazonía

(…)”

Páginas 36 a 41:

“(…) 3.2 FACTOR DETONANTE

Con el fin de analizar la precipitación como detonante del evento ocurrido el 31 de marzo de 2017, se analizaron las series de registros diarios de las estaciones Acueducto y Torre San Francisco, siendo las únicas de las cuales se dispone información de precipitación diaria a la fecha del evento. Sin embargo, se evaluarán las precipitaciones registradas en eventos anteriores listados en la Tabla 1, para lo cual la estación Campucana se incorpora al análisis. En la Figura 9 y tabla 4 se muestra la localización de las estaciones IDEAM cercanas al área de estudio.

Tabla 4. Estaciones pluviométricas cercanas al área de estudio.

(…)

La estación Torre TV San Francisco fue tomada en cuenta debido a que se encuentra a una altitud de 3.000 m.s.n.m. y podría representar las condiciones de precipitación en la cuenca alta de las cuencas afectadas.

La precipitación media de las estaciones Mocoa Acueducto y Torre TV San Francisco es de 3.813 mm y 4.674 mm, respectivamente, sin embargo el día del evento y los días previos a éste las

precipitaciones diarias fueron menores en la estación Torre TV, como se observa en la Figura 10. Así mismo, se observa hasta el día 38 previo al evento un incremento en la precipitación acumulada, lo cual se evidencia además en el análisis de precipitación media mensual en las mismas estaciones, como se presenta en las Figura 11 y 12.

En las dos estaciones analizadas la precipitación media mensual multianual es de 292 mm para Acueducto y 340 mm para Torre TV, sin embargo, estas precipitaciones fueron mayores en el mes de marzo de 2017 con un incremento en la precipitación del 70% en la estación Acueducto y un 12% en Torre TV. Esta tendencia no es igual en el mes de febrero, en el cual la precipitación estuvo por debajo de la media. Con lo cual se puede establecer que la precipitación acumulada previa de 38 días mantuvo la saturación de los materiales, contribuyendo a que se detonaran los movimientos en masa con una alta precipitación el 31 de marzo de 2017, ver Figura 13.

(...)

Figura 9. Localización de estaciones IDEAM cerca al área de estudio.

(...)

Figura 10. Precipitación acumulada (hasta 90 días previos) siendo el día 1 el 31 de marzo de 2017 de las estaciones Acueducto y Torre TV.

(...)

Figura 11. Precipitación media mensual multianual (mm) y media mensual del año 2017. Estación Mocoa Acueducto

(...)

Figura 12. Precipitación media mensual multianual (mm) y media mensual del año 2017. Estación Torre TV San Francisco

(...)

Figura 13. Precipitación acumulada (mm) hasta el día previo #38. Estaciones Acueducto y Torre TV San Francisco.

La precipitación acumulada fue definida hasta el día en que se mantiene una tendencia de incremento en las dos estaciones analizadas, Acueducto y Torre TV, es decir, el día 38. A pesar que la precipitación registrada en la estación Torre TV no corresponde a un registro de precipitación máxima, si permite comparar los registros obtenidos en la estación Acueducto y validar los resultados. Por tanto, el periodo de retorno de la precipitación registrada el 31 de marzo de 2017 se calculó con base en las precipitaciones máximas anuales obtenidas de la serie de datos de la estación Acueducto (Ver Tabla 5), a partir del software SMADA (smadaonline.com). En la Tabla 6 se observa que la precipitación de 129,6 mm del 31 de marzo tiene un periodo de retorno bajo, entre 5 y 10 años.

El periodo de retorno para una precipitación acumulada de 38 días de 600,6 mm que corresponde a la medida en la estación Acueducto desde el 31 de marzo se presenta en la Tabla 7. De acuerdo con los valores obtenidos y con los valores de excedencia calculados por año, la condición de precipitación acumulada como la que se presentó el 31 de marzo, se excede más de una vez en un año.

Tabla 5. Precipitaciones máximas anuales (mm). Estación Acueducto.

(...)

Tabla 6. Distribución de probabilidad GEV (Distribución Generalizada de Extremos) de precipitaciones máximas diarias (mm) para diferentes periodos de retorno. Estación Acueducto.

(...)

Tabla 7. Distribución de probabilidad GEV (Distribución Generalizada de Extremos) de precipitaciones acumuladas máximas de 38 días para diferentes periodos de retorno. Estación Acueducto.

Sin embargo, la condición de precipitación acumulada de 38 días (600,6 mm) dado una precipitación diaria de 129 mm, según la serie de datos diarios de precipitación en la estación Acueducto entre los años 1985 y 2016 se excedió 3 veces. Por lo tanto, aplicando una distribución de Poisson se obtienen valores de probabilidad para que esta condición se exceda, la cuales se consignan en la tabla 8.

Tabla 8. Probabilidad (Distribución de Poisson) que una precipitación de 24 horas (de 129 mm) y acumulada de 38 días (600,6 mm) confluya.

(...)

Por tanto, el evento simultáneo tiene una probabilidad de 0.96 en 50 años, lo cual representa que el evento de lluvia diaria de 129 mm y de acumulada de 38 días de 600,6 mm puede excederse una vez en 25 años, por:

$$\text{Periodo de retorno} = 1 / (1 - 0.96) = 25 \text{ años}$$

(...)"

Páginas 42 a 44:

“(...) 3.3 INVENTARIO MULTITEMPORAL DE MOVIMIENTOS EN MASA

Se realizó la fotointerpretación de los movimientos en masa detonados en el evento del 31 de marzo de 2017, con el fin de calcular de manera aproximada el volumen que éstos aportaron al flujo de detritos y se realizó un análisis multitemporal de los movimientos en masa de mayor magnitud que fueron identificados en los diferentes sensores remotos desde el año 2002.

3.3.1 Inventario de movimientos en masa detonados el 31 de marzo de 2017

En la interpretación de los movimientos en masa (mm) sobre el ortofotomosaico del 6 de Abril de 2017 de alta resolución (0.2 m) de Corpoamazonía, adquirida por GeoSspatial y las imágenes satelitales Digital Globe proporcionadas por CORPOAMAZONIA (también después del evento), se identificaron cartográficamente los movimientos en masa en su mayoría tipo flujo detonados en el evento del 31 de marzo de 2017 (Anexo C), con un total de 629 movimientos en masa. En las subcuencas de las quebradas Taruca y Taruquita se detonaron 179 movimientos en masa de los cuales 84 aportaron directamente a los drenajes, generando un volumen aproximado de 187.831 m³ que adicionado al volumen de deslizamientos aportado por la cuenca del río Sangoyaco, suma un total de 264.771 m³.

Tabla 9. Relación de movimientos en masa fotointerpretados en las cuencas de las quebradas Taruca, San Antonio y El Carmen y los ríos Sangoyaco y Mulato, detonados en el evento del 31 de marzo de 2017.

(...)

En la cuenca del Rio Mulato se detonaron 132 movimientos en masa, de los cuales 47 aportaron al drenaje un volumen aproximado de 34.009 m³ y en la cuenca del río Sangoyaco se detonaron 153 movimientos, de los cuales 59 aportaron material al drenaje un volumen estimado de 76.940 m³.

Más del 90% de los movimientos en masa evidenciados en las cuencas de las quebradas Taruca, Taruquita, y ríos Mulato y Sangoyaco han sido clasificados a la fecha como movimientos en masa tipo flujo, seguido por deslizamientos traslacionales.

Así mismo, en las cuencas de las quebradas San Antonio y El Carmen se evidenciaron 127 y 38 movimientos en masa, respectivamente. Sin embargo, el volumen no fue calculado debido a que no aportaron directamente al flujo.

3.3.2 Inventario multitemporal de movimientos en masa

Un análisis multitemporal de imágenes Landsat 7 y 8 (30 m) y Sentinel 2A (10 m, 2016) muestran la evolución de las cuencas y como varios movimientos en masa han estado actuando al menos desde el 2002 (no se cuenta con imágenes de años anteriores al 2002), aportando grandes cantidades de sedimento a los cauces (Figura 14). Sobre la quebrada Taruca se observa un deslizamiento con actividad incipiente para el 2005, sin embargo para el 2008 el movimiento se encuentra activo, afectando un cauce no mayor a 5 m de ancho (Figura 14). Según testimonios locales, el depósito

llevó a la infiltración del cauce de la quebrada Taruca en una longitud de cerca de 200 m. La ausencia de un embalse se dio en parte por el bajo porcentaje de matriz en el depósito, ya que el mismo consiste de cantos y bloques angulares de monzogranito. Actualmente el movimiento corresponde a un flujo de detritos activo de aproximadamente 170 m de ancho y el depósito del lecho producto de este deslizamiento se removilizó durante el evento del 31 de marzo.

Sobre la quebrada Taruquita se observan de igual manera deslizamientos en suelo residual y roca, afectando un afluente de ésta y que ha permanecido activo al menos desde el 2002 (Figura 14). El transporte y entrada de este volumen al cauce de la quebrada Taruquita ha llevado a la formación de depósitos fluvio-coluviales colgados de hasta 6 m de espesor.

Sobre el río Sangoyaco y sus afluentes se identificaron al menos tres movimientos en masa activos desde el 2002, los cuales corresponden a flujos de suelo y detritos activos con depósitos de espesores entre 1 y 2 m (Figura 14).

El río Mulato es de los cuatro afluentes el que menos movimientos en masa con influencia sobre su cauce presenta en los últimos 15 años analizados. Sobre el nacimiento del río se presenta un proceso antiguo retrogresivo y ensanchando alcanzando su mayor área de afectación durante el 2005 (Figura 14). En los últimos 12 años el movimiento ha continuado activo.

Como resultado de la dinámica de estos procesos de movimientos en masa y formación de depósitos, durante el evento al menos cinco represamientos fueron reconocidos en La Taruquita y tres en La Taruca (Figura 15, Fotografías 7 y 8). En cada uno de éstos, la formación de un represamiento representa la acumulación de energía que se manifiesta en el momento de la ruptura, no sólo aumentando la velocidad del flujo, sino la capacidad de éste para removilizar material (cf. Zhou et al., 2013; Shi et al., 2015).

(...)"

Páginas 79 a 80:

"(...)5. CONCLUSIONES

Se presenta en este informe una descripción del evento ocurrido el pasado 31 de marzo en el municipio de Mocoa y que afectó casi un 30 % del área urbana poblada a la fecha, a partir de trabajo de campo que realizó el Servicio Geológico Colombiano con el fin de caracterizar los depósitos dejados por el evento en cuanto a volumen, tamaño y disposición, medir las alturas de flujo y establecer evidencias en campo de posibles represamientos.

El municipio de Mocoa, capital del departamento del Putumayo, está localizado en el piedemonte oriental de la Cordillera Oriental, en la cuenca del río Mocoa y su zona urbana se encuentra sobre depósitos antiguos producto de avenidas torrenciales. Éstos procesos han sido de diferente magnitud y recurrentes históricamente, y son producto de los factores geológicos, geomorfológicos y climáticos que caracterizan esta región.

En las cuencas que irrigan el casco urbano del municipio puede observarse en un 90% del área una unidad geológica denominada Monzogranito de Mocoa, la cual se formó hace aproximadamente 190 millones de años y por efecto de la evolución geológica, procesos estructurales y denudativos, se ha fracturado debido a las fallas geológicas (como la Falla Mocoa-La Tebaida, entre otras) y meteorizado por efecto de la alta pluviosidad que caracteriza a la zona en donde se emplaza Mocoa. Este material degradado por los procesos de erosión – sedimentación dan lugar a la conformación de un relieve abrupto y a la profundización de los cauces de los drenajes como los de los ríos Mulato y Sangoyaco y las quebradas Taruca y Taruquita, dejando valles en V y exponiendo las rocas fracturadas y alteradas del Monzogranito de Mocoa.

La alta pluviosidad en la región facilita los procesos de meteorización y erosión y detona movimientos en masa. El material proveniente de estos fenómenos gravitacionales se deposita a lo largo de los drenajes. El proceso continúa con la removilización de dichos materiales alterados y dispuestos en los lechos que por aumento de los caudales por efecto de la lluvia, los deposita en forma de abanico en donde el relieve se suaviza y encuentra una pendiente más baja. Sobre estos depósitos se encuentra actualmente la mayor parte urbana del municipio de Mocoa.

Eventos como el sucedido el 31 de marzo de 2017, han ocurrido, según la memoria social y colectiva en los últimos 100 años, según relatos de los pobladores el de 1947 y 1960; y de menor magnitud unas 12 veces entre los años 1971 y 2015 de los cuales se encontraron reportes de pérdidas de vidas humanas en algunos de éstos.

Durante el evento del 31 de marzo, se observaron variaciones de caudal (según relatos de los habitantes de Mocoa) y del tipo de material transportado, lo cual indica que hubo represamientos que fueron además evidenciados en campo y que algunos de ellos permanecen como represamientos parciales en los cauces de las quebradas Taruca y Taruquita.

La conjugación de una lluvia intensa de unos 130 mm caída en 3 horas y de lluvias constantes durante el mes de marzo detonaron cientos de movimientos en masa que generaron represamientos parciales en algunos sitios de las quebradas Taruca y Taruquita, generando luego incremento de los volúmenes de agua y sólidos, que rompen el represamiento y empieza a fluir aguas abajo incrementando sus caudales, arrastrando material vegetal y el material depositado sobre los lechos de las quebradas por socavación de fondo y lateral, alcanzando en algunos sitios socavaciones hasta de 10 m del fondo del cauce.

Del volumen total del flujo de detritos que se presentó calculado en aproximadamente 2 millones 250 mil metros cúbicos, los deslizamientos y flujos detonados en las laderas aportaron solo un volumen aproximado de un 10%.

Por las características de la avenida torrencial (término utilizado en el decreto 1807 de 2014) ocurrido el 31 de marzo de 2017 en el municipio de Mocoa que corresponden a: volumen de material sólido transportado (relación entre el 40% y el 60% del volumen de sedimento y el volumen total), altas pendientes de los cauces (hasta del 45% en la cuenca alta), procesos de socavación lateral y del lecho de los drenajes (con profundidades de socavación de hasta 10 m), altas velocidades (de unos 12 m/s o 45 km/h), caudales pico (>1.500 m³/s), grandes alturas de flujo (hasta de 13 m), depositándose en forma abanicos y diques laterales y por su poder de destrucción, este tipo de procesos se conoce como un flujo de detritos (Jakob, 2005; Coussot, 1996, Hungr, 2014).

(...)"

De la atenta y cuidadosa lectura del citado informe técnico, se advierte:

En primer lugar que, de manera previa al hecho ocurrido en el municipio de Mocoa los días 31 de marzo y 1º abril de 2017, ya habían ocurrido avenidas fluvio torrenciales y/o movimientos en masa flujo de detritos; sin embargo, ninguno de esos eventos de la naturaleza alcanzó las magnitudes, ni produjo las consecuencias catastróficas de la avenida torrencial del 2017, esto es, ninguno de los eventos anteriores a 2017 causó daños en la infraestructura privada y de servicios de públicos, así como de pérdida de vidas humanas como el citado evento de marzo 31 y 1º de abril de 2017.

En segundo lugar, respecto del **factor detonante**, el documento técnico del Servicio Geológico Colombiano, así como la respuesta realizada por el IDEAM citada en líneas anteriores, dan cuenta de las circunstancias excepcionales y extraordinarias que caracterizaron la pluviosidad del día en que ocurrió la avenida fluvio torrencial objeto de éste excepción.

Sobre el particular se debe destacar como en el día pluviométrico al momento de la ocurrencia de los hechos, se registró un volumen de precipitaciones calculado en 129 milímetros, de los cuales, 106 milímetros de precipitaciones se dieron en lapso de tan solo tres (3) horas, esto fue, entre las 22:00 horas del día 31 de marzo 2017 y las 01:00 horas del día 1º de abril de 2017.

Esa circunstancia fue completamente imprevisible e irresistible para las autoridades públicas demandadas, máxime si se tiene en cuenta que esa lluvia fue una circunstancia súbita.

En tercer lugar, debe tenerse presente que el Servicio Geológico Colombiano, en el documento citado, a partir de la aplicación de modelos probabilísticos debidamente

soportados, en relación, con el nivel de pluviosidad presentado en jurisdicción del municipio de Mocoa para el día en que ocurrió la avenida fluvio torrencial (2017), concluyó “... *el evento simultáneo tiene una probabilidad de 0.96 en 25 años, lo cual representa que el evento de lluvia diaria de 129 mm y de acumulada de 38 días de 600,6 mm puede excederse una vez en 25 años, por: Periodo de retorno = $1 / (1-0.96) = 25$ años...*”

En otros términos, la probabilidad de ocurrencia de lluvias en las mismas circunstancias que dieron lugar a la avenida fluvio torrencial tantas veces mencionada, es menor a una vez en un período de retorno de 25 años.

En cuarto lugar, las mencionadas condiciones meteorológicas para los días 31 de marzo y 1º de abril de 2017, en jurisdicción del municipio de Mocoa, trajeron como consecuencia, un total de ciento noventa (190) movimientos en masa individualmente considerados, sesenta y cinco (65) en el cauce de la quebrada la Taruca, diecinueve (19) en el cauce de la quebrada Taruquita, cuarenta y siete (47) en el río Mulato y cincuenta y nueve (59) en el río Sangoyaco, que aportaron o contribuyeron al avenida fluvio torrencial – flujo de detritos que causó la situación de desastre y calamidad pública en el municipio de Mocoa en el 2017.

Del análisis realizado por el Servicio Geológico Colombiano respecto de éste tema, se tiene que, para el año 2017, en jurisdicción del municipio de Mocoa, específicamente, en los cauces de las quebradas la Taruca y Taruquita, así como en los ríos Mulato y Sangoyaco, se detonaron cuatrocientos sesenta y cuatro (464) movimientos en masa, de los cuales ciento noventa (190) se produjeron tan solo el día los hechos objeto de la presente discusión.

En otras palabras, antes de la avenida fluvio torrencial acaecida en jurisdicción del municipio de Mocoa los días 31 de marzo y 1º de abril de 2017, se habían detonado doscientos setenta y cuatro (274) movimientos en masa sin consecuencia alguna o evidente.

En quinto lugar, se tiene que el flujo de detritos, esto es, la masa transportada por citada avenida fluvio torrencial se calculó en dos millones doscientos cincuenta mil metros cúbicos. Para dimensionar en esa cifra, a manera de ejemplo, señalamos que un vehículo automotor tipo volqueta de los que diariamente vemos circular en nuestras vías, normalmente carga 8 metros cúbicos, en consecuencia, para movilizar la masa transportada por el ya mencionado movimiento en masa de flujo de detritos se requeriría de doscientas ochenta y un mil doscientas cincuenta (281.251) volquetas.

Además de lo anterior, se advierte que, de conformidad con los cálculos realizados por el Servicio Geológico Colombiano, el movimiento en masa de flujo de detritos alcanzó una velocidad de doce (12) metros por segundo, lo que equivale a una velocidad aproximada de cuarenta y cinco (45) kilómetros por hora, con caudales pico de mil quinientos (1.500) metros cúbicos por segundo.

La anterior circunstancia, tuvo como consecuencia que se afectó casi el treinta por ciento (30%), del área urbana poblada del municipio de Mocoa – Putumayo.

En sexto lugar, se advierte que las circunstancias descritas en líneas anteriores fueron u ocurrieron de una manera súbita o repentina, circunstancia a partir de la cual, la misma no podía ser evitada bajo ninguna circunstancia.

En conclusión, a partir de las anteriores consideraciones y conforme a los documentos públicos, de carácter técnico citados, es evidente que, en el asunto objeto de la controversia judicial se cumple con los elementos o requisitos indispensables, para la configuración de la fuerza mayor como eximente de responsabilidad, en tanto que, las circunstancias acaecidas los días 31 de marzo y 1º de abril de 2017 en jurisdicción del municipio de Mocoa, esto es, la avenida fluvio torrencial o movimiento en masa de flujo de detritos, así como las consecuencias generadas por ese hecho de la naturaleza, esto es, destrucción parcial de esa localidad y la lamentable muerte de aproximadamente trescientos (300) de sus ciudadanos, además de ser circunstancias externas a la actividad de la administración pública, fueron completamente imprevisibles e irresistibles para las autoridades públicas demandadas.

Por virtud de todo lo anterior, solicito, respetuosamente, que se declare probada la excepción aquí propuesta.

4.- Ausencia de culpa de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, fue creada por el presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la función legislativa del poder público mediante Ley 1444 de 2011.

Por virtud de lo anterior, se profirió el Decreto Ley 4147 de 2011, norma jurídica que dispuso en su artículo 1º:

“Creación y Naturaleza Jurídica de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Créase la Unidad Administrativa Especial denominada UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio, del nivel descentralizado, de la Rama Ejecutiva, del orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.”

A su vez, el artículo 4º del citado cuerpo normativo, determinó como funciones de la UNGRD, las siguientes:

“Funciones. Son funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres las siguientes:

- 1. Dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD, hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial.*
- 2. Coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD.*
- 3. Proponer y articular las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales de gestión del riesgo de desastres, en el marco del Sistema*

Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD y actualizar el marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD.

4. Promover la articulación con otros sistemas administrativos, tales como el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Sistema Nacional de Bomberos, entre otros, en los temas de su competencia.

5. Formular y coordinar la ejecución de un plan nacional para la gestión del riesgo de desastres, realizar el seguimiento y evaluación del mismo.

6. Orientar y apoyar a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo de desastres y asesorarlos para la inclusión de la política de gestión del riesgo de desastres en los Planes Territoriales.

7. Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones en materia de su competencia.

8. Prestar el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD-.

9. Gestionar, con la Unidad Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, la consecución de recursos para fortalecer la implementación de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el país.

10. Administrar y mantener en funcionamiento el sistema integrado de información de que trata el artículo 7° del Decreto Ley 919 de 1989 o del que haga sus veces, que posibilite avanzar en la gestión del riesgo de desastres.

11. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la entidad.

Parágrafo.- Entiéndase la gestión del riesgo de desastres como el proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.”

Las normas en cita determinan con absoluta claridad el ámbito de competencia de la UNGRD, cuyo objetivo consiste en coordinar la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, así como el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –SNGRD.

La UNGRD, no tiene competencias operativas sino esencialmente de dirección y coordinación del sistema, de formulación, implementación, articulación y evaluación de la política pública nacional en materia de gestión del riesgo de desastres.

De otra parte, con ocasión del trámite judicial de una Acción Popular, interpuesta por el señor Jaime Alberto Ortega Álvarez, expediente número 13001-23-33-000-2015-00052-01, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con ponencia de la doctora María Elizabeth García González mediante auto de agosto 2 de 2017, que resolvió un recurso de apelación interpuesto por la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, estableció el derrotero, en relación con la responsabilidad y competencia de las autoridades públicas, miembros del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en esa materia, así:

“(…) Como responsables de la gestión del riesgo, la Ley 1523 señaló a todas las autoridades y habitantes del territorio. En consecuencia, en tratándose de las autoridades, asignó a las entidades públicas, privadas y comunitarias el desarrollo y ejecución de los procesos de gestión del riesgo que comprenden conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, cuando se trata de los habitantes del territorio, los hizo corresponsables de la gestión del riesgo y, por

tanto, deben actuar con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes y acatar lo dispuesto por las autoridades.

En relación con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –Sistema Nacional-, dispuso su artículo 5° que era el conjunto de entidades públicas, privadas, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el País.

En cuanto a su organización, el Sistema de Gestión del Riesgo a nivel nacional está dirigido por el presidente de la República, el director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y los Gobernadores y alcaldes en sus respectivas jurisdicciones.

En los ámbitos territoriales, la Sala encuentra que la ley otorgó funciones específicas en materia de gestión del riesgo a los alcaldes y Gobernadores, las cuales se ilustrarán a continuación.

Para los Gobernadores las funciones son las siguientes:

- 1.- “[...] Proyectar a las regiones la política del Gobierno Nacional en materia de gestión del riesgo [...]”.*
- 2.- “[...] Responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres [...]”.*
- 3.- “[...] Poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio [...]”.*
- 4.- “[...] Integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad [...]”.*
- 5.- “[...] Coordinar los Municipios de su territorio de manera concurrente y con subsidiariedad positiva [...]”.*

A los Alcaldes les fueron asignadas las funciones descritas a continuación:

- 1.- Como conductor del desarrollo local, “es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.” (Negritillas fuera del texto)*
- 2.- “Integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.”*
- 3.- En un plazo no mayor a un año, contado a partir de que se sancione la Ley 1523, deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines, y en particular, “[...] incluirán las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que las sustituyan, tales como los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo; la constitución de reservas de tierras para hacer posibles tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de*

adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros [...]”.

Adicional a lo anterior, ambos funcionarios deberán:

- “[...] Formular e implementar planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del sistema nacional, en el marco de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación [...]”.

- “Formular y concertar con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuestas nacionales. El plan y la estrategia, y sus actualizaciones, serán adoptados mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, según el caso en un plazo no mayor a noventa (90) días, posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley.”

- Integrar en los planes de ordenamiento territorial el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo. Asimismo, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de que se sancione la Ley 1523, deberán revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo municipal y departamental vigentes que no hubiesen incluido la gestión del riesgo.

De lo expuesto, la Sala encuentra que las funciones encomendadas a cada uno de los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo están regidas por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, los cuales fueron definidos por la misma Ley 1523 de la siguiente manera:

“[...] 12. Principio de coordinación: La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

13. Principio de concurrencia: La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.

14. Principio de subsidiariedad: Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada [...]” (Negrillas fuera de texto).

Tales principios están reconocidos en el artículo 288 de la Constitución Política como rectores en el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, y fueron desarrollados por la Ley 136, que en su artículo 4° dispuso:

“Artículo 4º.- Principios rectores del ejercicio de competencia. Modificado por el art. 3, Ley 1551 de 2012. Los municipios ejercen las competencias que les atribuye la Constitución y la Ley, conforme a los principios señalados en la Ley orgánica de ordenamiento territorial y en especial con sujeción a los siguientes:

a) COORDINACIÓN: En virtud de este principio, las autoridades municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones;

b) CONCURRENCIA: Cuando sobre una materia se asignen a los municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades;

c) SUBSIDIARIEDAD: Cuando se disponga que los municipios pueden ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades, en subsidio de éstos, sus autoridades sólo entrarán a ejercerlas una vez que se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ellos en la norma correspondiente y dentro de los límites y plazos fijados al respecto.

Así mismo, cuando por razones de orden técnico o financiero debidamente justificadas, los municipios no puedan prestar los servicios que les impone la Constitución y la Ley, las entidades territoriales de nivel superior y de mayor capacidad deberán contribuir transitoriamente a la gestión de los mismos, a solicitud del respectivo municipio. Las gestiones realizadas en desarrollo de este principio se ejercerán sin exceder los límites de la propia competencia y en procura de fortalecer la autonomía local.”

De igual forma, es de tener en cuenta que el artículo 14 de la Ley 1523 identifica al Alcalde en su calidad de conductor del desarrollo local, como el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

La disposición en mención se acompaña con lo dispuesto por los artículos 311 de la Constitución Política y 1º de la Ley 136 de 2 de junio de 1994, que definen al Municipio como la entidad territorial fundamental en la división político administrativa del Estado, cuya finalidad es prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, buscar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de su territorio.

En consecuencia, la Sala concluye que en materia de gestión del riesgo a quien le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar, etc., las políticas, actividades y gestiones tendientes a dicho fin es, principalmente, al Municipio en cabeza de su Alcalde. No obstante, ello no indica que se deba dejar de lado que la misma Ley 1523 y el Decreto 4147, establecieron un trabajo coordinado y armónico con las demás entidades, dentro de las que se encuentra la UNGRD, a la cual se le asignan especiales funciones de asesoría, orientación y apoyo a las entidades territoriales de distinto orden en materia de gestión del riesgo. (...)”

El órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a partir de una interpretación armónica de los postulados normativos contenidos: en la Constitución Política de 1991, relativos a la descentralización y autonomía de las entidades territoriales; en el Decreto Ley 4147 de 2011; y, la Ley 1523 de 2012, ratificó que los Alcaldes municipales, como conductores del desarrollo local, son los responsables directos, en el territorio de su jurisdicción, de la implementación, desarrollo y ejecución

de la política pública y los procesos de gestión del riesgo de desastres, como son, a saberse, conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres.

Al efecto, se precisó que las autoridades locales tienen la obligación y el deber de integrar en sus instrumentos de planificación territorial, la política pública y los procesos de gestión del riesgo de desastres.

Aunado a lo anterior, atendiendo al principio de concurrencia, así como, a las funciones de las autoridades locales, contempladas en la Ley 1523 de 2012, señaló que corresponde a los Gobernadores departamentales y a los Alcaldes Municipales:

Formular e implementar los planes de gestión del riesgo en sus territorios, en el marco de los procesos de esa política pública, al igual que, formular y concertar con los respectivos consejos territoriales de gestión del riesgo de desastres el plan y/o estrategia de respuesta para el manejo de desastres o atención de emergencias, en armonía con el plan de gestión del riesgo, documentos públicos que deben adoptarse mediante acto administrativo.

Ahora bien, esos instrumentos de planificación de gestión del riesgo deben comprender, entre otras, *el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo.*

Respecto de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres determinó, a partir de las funciones que le fueron asignadas por el Decreto Ley 4147 de 2011 y el principio de subsidiariedad positiva definido en la Ley 1523 de 2012, que las funciones de ésta entidad pública son, esencialmente, de asesoría, orientación y apoyo a las entidades territoriales de los distintos órdenes en materia de gestión del riesgo.

Adicionalmente, debe tenerse presente que la función ejercida por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres no es jerárquica, en tanto que, se reitera, la Ley 1523 de 2012, garantizó los principios de descentralización territorial y autonomía de las autoridades de las entidades territoriales, en el marco de la organización estatal contemplado en la Constitución Política de 1991.

Caso particular y concreto objeto de la controversia judicial.

a) La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en relación con el municipio de Mocoa, Putumayo, ha cumplido con los mandatos del ordenamiento jurídico para el ejercicio de sus funciones y competencias.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo Desastres, siempre brindó asesoría, orientación y apoyo en la implementación y ejecución de los procesos de gestión del riesgo de desastres a esa entidad del orden territorial.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, desde su creación y hasta antes de la situación de desastre mencionado, apoyó al departamento de Putumayo y sus municipios con recursos que ascienden a la suma de cuarenta y seis mil cuatrocientos

ochenta y siete millones de pesos (\$46.487'.000.000.oo), para que las autoridades locales de esa jurisdicción territorial realizaran acciones de preparación, respuesta, recuperación y mitigación del riesgo.

Adicionalmente, debe tenerse presente que allí, igualmente, se señaló con suma precisión cuales son las competencias y funciones asignadas por el ordenamiento jurídico a las autoridades públicas que hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, enfatizando, especialmente, aquellas asignadas a las entidades públicas del orden territorial así como las asignadas a las autoridades ambientales, esto es, las Corporaciones Autónomas Regionales, en el cumplimiento y ejecución de los procesos de gestión del riesgo de desastres como son a saber, conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, especialmente, en cuanto tiene que ver con la elaboración de estudios para el conocimiento del riesgo y la integración de los mismos en los instrumentos de planeación territorial (artículos 31 a 41 Ley 1523 de 2012).

b) Mediante comunicación de enero 28 de 2016 (CCMGRD-0029-2016) de la Secretaría de Gobierno del municipio de Mocoa, se solicitó apoyo a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, para la implementación de un Sistema de Alerta Temprana por la amenaza de la fuente hídrica La Taruca.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, mediante comunicaciones números SMD-RO-628-2016 de marzo 31 de 2016 y SCR-RO-0024-2016 de mayo 5 de 2016, atendió esa solicitud, manifestándole a la autoridad del orden territorial, respectivamente, lo siguiente:

- SMD-RO-628-2016 de marzo 31 de 2016 (folio 193 cuaderno reforma demanda)

Se afirmó que la UNGRD evaluaría la viabilidad del proyecto. Igualmente, en cumplimiento de la función de coordinación asignada por el ordenamiento jurídico, se le indicó que realizara esa misma solicitud al departamento de Putumayo, en tanto que, conforme a los principios de subsidiariedad y concurrencia establecidos en la Ley 1523 de 2012, corresponde en primera instancia, a la autoridad departamental atender esa clase de peticiones.

- SCR-RO-0024-2016 de mayo 5 de 2016 (se aporta con la contestación de la demanda)

En este oficio se afirmó que el diseño e implementación de un Sistema de Alerta Temprana (SAT) no corresponde a una medida de reducción del riesgo, en tanto que, comporta una medida de preparación para la respuesta en aquellos casos de emergencia por un desastre natural.

Se le indicó que la necesidad planteada debe contemplar dos marcos de acción, siendo el primero de ellos la realización de los estudios de zonificación que definan las zonas expuestas a las avenidas torrenciales, así como los valores pluviométricos y niveles de la quebrada La Taruca que activen la alerta para la ejecución de las acciones de respuesta; esos estudios corresponden al proceso de conocimiento del riesgo.

El segundo marco de acción, comprende la instrumentación del SAT, para que genere los avisos oportunos a los miembros de la comunidad y autoridades públicas, con alertas sonoras, para que se lleven a cabo las acciones de evacuación y respuesta ante una emergencia; acción que corresponde al proceso de manejo de desastres.

Se le indicó que esas medidas deben estar en consonancia con los instrumentos del plan de gestión del riesgo territorial conforme al artículo 37 de la Ley 1523 de 2012.

Igualmente, se indicó que la Política Pública de Gestión del Riesgo tiene un enfoque sistémico, que busca que los municipios en primera instancia ejecuten los procesos de gestión del riesgo, para lo cual, por virtud de los principios subsidiariedad y concurrencia pueden apoyarse en las autoridades departamentales y/o Corporaciones Autónomas Regionales.

Se le informó que la UNGRD estaba en ese momento prestando apoyo al nivel municipal del orden territorial en el diseño e implementación de SAT's en sitios priorizados.

Para el caso específico de Mocoa precisó que, teniendo en cuenta que la capacidad del municipio para la ejecución del proyecto se superaba, tenía que verificarse los avances realizados por la Gobernación de Putumayo y Corpoamazonía, para así conocer el estado del proyecto a plantear, estimando los estudios que se debían realizar, así como las partidas presupuestales para el cofinanciamiento.

De las mencionadas respuestas se advierte que, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, obró dentro del marco sus competencias, dando instrucciones precisas al municipio para la estructuración del proyecto solicitado.

En consecuencia, se evidencia que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, no omitió ninguna de sus funciones, al contrario, cumplió plenamente su función de coordinación y asesoría del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

c) Mediante comunicación de julio 12 de 2016 (CCMGRD-00270-2016) el Alcalde municipal, solicitó apoyo a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, ante una situación de calamidad pública, incluyendo una petición para la cofinanciación de un Sistema de Alerta Temprana (SAT) a instalarse en la quebrada La Taruca

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, mediante comunicación SMD-RO-1648-2016 de agosto 1º de 2016, radicado en la Alcaldía municipal de Mocoa el día 8 de agosto de 2016, afirmó:

*“... Por otra parte en respuesta a la solicitud de apoyo frente la situación de riesgo de inminente de desastre por la quebrada La Taruca para lo cual solicitan la cofinanciación para el Sistema de Alertas Tempranas – SAT y Plan Comunitario de Emergencias, **la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD adquiere el compromiso de realizar apoyo de manera complementaria con la Gobernación de Putumayo y Corpoamazonia para la ejecución de ese proyecto: “sistema de Alerta Temprana – SAT y Plan Comunitario de Emergencias en el municipio de Mocoa”.**”*

Es así como, para la implementación de un SAT, independientemente del grado de tecnificación, de las particularidades de la región o cuenca, del acceso geográfico, de la disponibilidad, se aconseja el seguimiento de varias tareas, con el objetivo de sacar provecho máximo de la información posible. El SAT y las características de los componentes dependen del proceso de concertación con la comunidad y los recursos disponibles, es importante pensar en que es la administración municipal junto con la comunidad quien debe generar la competencia de su funcionamiento, mantenimiento y sostenibilidad, de manera que el SAT no sea luego una carga económica que no es posible sostener.

Por consiguiente, se solicita allegar a esta Unidad la siguiente documentación relevante para realizar el análisis del proyecto como:

1. Sustento técnico de viabilidad del SAT (Fenómeno, características y recurrencia)
2. Resultados y/o avances de estudios de modelación de la quebrada donde se implantará el SAT
3. Formulación del proyecto (Escenario crítico, tipo de equipos, cantidad de equipos, puntos estratégicos, etc.)
4. Elaboración del plan comunitario.
5. Cobertura (Urbana, rural zonas que se esperan sean afectadas)

(...)” (Énfasis propio)

El documento en cita, acredita que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, por virtud de los principios que rigen el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres contemplados en la Ley 1523 de 2012, demostró plena disposición de atender la problemática planteada por el municipio de Mocoa – Putumayo.

No obstante lo anterior, las autoridades del orden territorial no presentaron a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres la documentación requerida para la aprobación y ejecución de ese proyecto. En consecuencia, no es posible atribuir responsabilidad a ésta entidad pública por los hechos objeto de la controversia judicial.

Sobre éste aspecto en particular debe tenerse presente que, de los documentos aportados con la reforma de la demanda, la Coordinadora Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Mocoa, en múltiples oportunidades, oficio a las autoridades del departamento de Putumayo para que suministraran el *estudio detallado de amenaza de inundación con referencia a una máxima avenida de las quebradas Taruca y Conejo*, realizado por virtud del convenio interadministrativo 596 de diciembre 30 de 2014, suscrito entre la Gobernación de Putumayo y Corpoamazonía.

En dichas comunicaciones, que suman alrededor de doce, la Coordinadora Municipal del Consejo de Gestión del Riesgo de Mocoa, siempre destacó que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres había tomado la decisión de disponer de recursos económicos, cofinanciando, la implementación del Sistema de Alerta Temprana (SAT) en la quebrada La Taruca.

No obstante, la Gobernación de Putumayo, atendió, de manera tardía, los requerimientos realizados por la Coordinadora del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Mocoa.

Esa situación, los requerimientos realizados a la Gobernación de Putumayo por parte de las autoridades del municipio de Mocoa, nunca fue puesta en conocimiento de la Unidad

Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, razón por la cual, esta entidad pública no pudo adoptar medidas correctivas sobre el particular como coordinadora el SNGRD.

En conclusión, los documentos reseñados y lo afirmado evidencian que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, no desatendió el requerimiento, al contrario, cumplió plenamente sus funciones de coordinación, asesoría y apoyo en el marco del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Por tanto, no es posible atribuir a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres la presunta responsabilidad administrativa reclamada por la parte demandante.

- **CONCLUSIÓN:**

En el proceso judicial de la referencia se encuentra plenamente demostrado, con fundamento en pruebas conducentes y pertinentes, que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en todo momento, previo a la situación de desastre y calamidad pública por un hecho de la naturaleza ocurrida los días 31 de marzo y 1º de abril de 2017 en el municipio de Mocoa, atendió de manera diligente y oportunamente las solicitudes elevadas por el citado ente territorial, respecto de la problemática presentada en la quebrada La Taruca.

En consecuencia, es evidente que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en este caso particular y concreto, cumplió, cabalmente, los deberes funcionales asignados por el ordenamiento jurídico, razón por la cual, no es posible endilgarle imputación jurídica a título de falla del servicio por la presunta responsabilidad administrativa alegada por los demandantes.

Por virtud de todo lo anterior, solicito al Honorable Despacho, que declare que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres no es administrativamente, ni mucho menos solidariamente, responsable por los hechos objeto de la controversia judicial, en tanto que, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres NO INCURRIÓ en la presunta omisión atribuida por la parte actora, por consiguiente, respecto de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres no se configura la falla del servicio alegada.

5. Ausencia de nexos causal

El nexo causal corresponde a uno de los elementos necesarios, que debe ser acreditado por los demandantes, para que se pueda configurar la responsabilidad del Estado y la consecuente reparación del daño antijurídico ocasionado.

La relación de causalidad se refiere a que el daño debe ser producto o consecuencia directa de la acción u omisión imputada a la correspondiente autoridad administrativa.

En el asunto objeto de la controversia, se tiene que no hay relación de causalidad entre el presunto daño reclamado y la presunta omisión en la falla del servicio alegada respecto de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Prueba de lo anterior, es precisamente lo afirmado en el acápite anterior, donde quedó plenamente acredita la actuación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en relación los hechos objeto de la controversia judicial.

En otras palabras, la presunta omisión endilgada por los demandantes en este asunto a la UNGRD, no existió, pues ésta última, siempre en cumplimiento de sus deberes funcionales, establecidos en el ordenamiento jurídico, atendió de manera diligente y oportuna los requerimientos del municipio de Mocoa, brindándoles apoyo y asesoría para la implementación del SAT de la quebrada La Taruca.

En consecuencia, es evidente que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, no está llamada a responder patrimonialmente en este asunto, pues tal como está demostrado ésta entidad pública no ha incurrido en omisión alguna por los hechos narrados en la demanda, por tanto, no es posible realizar imputación fáctica y jurídica a la UNGRD a título de falla del servicio por omisión.

6. Restablecimiento de las condiciones de vida de los damnificados como atenuación de la presunta responsabilidad reclamada de las autoridades públicas.

En relación con la excepción aquí planteada, se advierte que, los argumentos expuestos de ninguna manera constituyen aceptación expresa y/o tácita de la presunta responsabilidad reclamada por la parte demandante de las autoridades públicas demandadas. Eso sí, en el evento o circunstancia que la autoridad judicial declarase probada la responsabilidad patrimonial de las entidades demandadas, se solicita se tenga en cuenta las acciones adelantadas por distintas autoridades públicas, lideradas por el Gobierno Nacional, para llevar a cabo el proceso de recuperación, rehabilitación y reconstrucción del municipio de Mocoa – Putumayo.

Descendiendo al objeto de ésta excepción, se tiene que, los días treinta y uno (31) de marzo y primero (1º) de abril de 2017, en horas de la noche y madrugada, respectivamente, en la ciudad de Mocoa, capital del departamento de Putumayo, ocurrió una situación de emergencia a causa de fuertes lluvias, que ocasionaron la creciente de los ríos Mocoa, Mulato y Sangoyaco, así como de las quebradas la Taruca y Taruquita; ésta circunstancia provocó una avenida fluvio torrencial que afectó la vida e integridad física, al igual que, los bienes, la seguridad, tranquilidad y salubridad de los habitantes de esa ciudad capital.

Como consecuencia de lo anterior, se presentó una perturbación, además de drástica y grave, en las condiciones económicas, sociales y ecológicas de los habitantes de la cabecera municipal de Mocoa y algunas zonas aledañas; lo que trajo consigo, la activación inmediata del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, encabezado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, con el propósito de adelantar todas las operaciones necesarias que permitieran realizar el manejo de la situación de emergencia, brindado atención inicial para garantizar la subsistencia de aquellas personas que resultaron damnificas por ese hecho de la naturaleza.

Las circunstancias descritas, en cuanto a sus graves consecuencias a la vida e integridad física de los habitantes del municipio de Mocoa se refiere, arrojaron como saldo:

trescientas treinta y dos (332) personas fallecidas; setenta y una (71) personas desaparecidas; trescientos noventa y ocho (398) personas heridas; veintidós mil doscientos sesenta y siete (22.267) personas damnificadas y/o afectadas, pertenecientes a siete mil seiscientos tres (7.603) núcleos familiares.

A su vez, se advierte que, tanto el aparato productivo, de la comunidad domiciliada en Mocoa, como la infraestructura por medio de la cual se garantiza la prestación de los servicios públicos a la misma, necesarios para garantizar la convivencia pacífica, fueron seriamente afectados por la citada avenida torrencial.

La atención de esas circunstancias, desbordó la capacidad institucional de las autoridades públicas en sus distintos órdenes, municipal, departamental y nacional, quienes con los instrumentos y competencias que de ordinario se encuentran contempladas en la legislación nacional, en especial, lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, no cuentan con las herramientas suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población afectada e iniciar el proceso de reconstrucción por el fuerte impacto fiscal en las finanzas locales.

Fue así como, las autoridades públicas, una vez ocurrida la citada avenida fluvio torrencial, actuaron de conformidad con los instrumentos jurídicos para responder y atender la emergencia, así como para llevar a cabo la fase de rehabilitación, recuperación y reconstrucción de la zona afectada, las autoridades del orden territorial declararon la situación de calamidad pública en el área de su jurisdicción mediante los Decretos números 0056 y 0068 de abril 1º de 2017, proferidos por el Alcalde el municipio de Mocoa y la Gobernadora del departamento de Putumayo, respectivamente.

A su vez, el Gobierno Nacional, por conducto del señor Presidente de la República, con el apoyo de todos sus Ministros, resolvió declarar la situación de desastre (Decreto número 599 de abril 6 de 2017), así como el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto Legislativo número 601 de abril 6 de 2017).

Debidamente declarada la situación de desastre y calamidad pública, tanto por el Gobierno Nacional como por representantes legales de las entidades territoriales mencionadas, en la jurisdicción del municipio de Mocoa (artículos 55, 56, 57 y 58 de la Ley 1523 de 2012), conforme a lo preceptuado en el artículo 61 de ese mismo cuerpo normativo, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, con la concurrencia del Ministerio de Defensa, procedió a la elaboración y puesta en marcha o ejecución del Plan Específico de Acción para la rehabilitación, reparación y reconstrucción de la infraestructura afectada, por el ya mencionado fenómeno natural, en esa ciudad Capital.

La principal característica de un Plan de Acción de Específico, es que, conforme lo preceptuado en el referido artículo 61, el mismo será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.

El presupuesto estimado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres para la ejecución del Plan de Acción Específico para la rehabilitación, reparación y reconstrucción de Mocoa – Putumayo, asciende a la suma quinientos sesenta y ocho mil

cuatrocientos noventa y cinco millones treinta y un mil ciento noventa pesos m/cte (\$568.495'031.190.00).

En ese Plan de Acción Específico, se establecieron seis (6) líneas de intervención, las cuales, fueron denominadas: a) conectividad e integración regional, b) desarrollo económico, c) desarrollo institucional, d) desarrollo social, e) infraestructura social y f) ordenamiento territorial, ambiente y gestión del riesgo.

a) Conectividad e integración regional:

En ésta línea de intervención se contemplaron las acciones de infraestructura vial, la cual, tiene por objeto la construcción de cuatro puentes peatonales, la reconstrucción de un puente vehicular sobre el río Mulato, la reconstrucción de un puente sobre el río Sangoyaco, la pavimentación de 5 kilómetros de vías urbanas, la construcción de la variante San Francisco – Mocoa – Putumayo, el mantenimiento y operación del corredor vial Santana – Mocoa – Neiva y la pavimentación en concreto rígido de la vía de vereda Villa Nueva de esa entidad territorial. Igualmente, se contemplaron acciones de adquisición de maquinaria amarilla.

b) Desarrollo económico:

En ésta línea de intervención se contemplaron tres acciones que corresponden a la activación del sector agropecuario mediante la implementación de un sistema de generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas; al comercio que se dirige a la puesta en funcionamiento de la plaza de mercado temporal y la reactivación económica de 164 empresarios afectados por la avalancha y ampliación de la garantía; y, de infraestructura económica, relativa a la construcción definitiva de la plaza de mercado.

c) Desarrollo institucional:

Ésta línea de intervención contempla la ejecución de tres ejes, como son a saber, fortalecimiento legal, que se traduce en el fortalecimiento de la infraestructura física del centro carcelario – INPEC; presencia institucional, mediante el establecimiento de una oficina del Gobierno Nacional en esa entidad territorial; y, fortalecimiento institucional que consiste en la construcción del Centro Administrativo Mocoa, construcción de la casa de justicia, fortalecimiento de los cuerpos de bomberos (máquina cisterna) y fortalecimiento de los cuerpos de bomberos(kit de rescate acuático).

d) Desarrollo social:

En ésta línea de intervención se contemplaron las acciones específicas que a continuación se relacionan, **educación** que consta de la dotación de uniformes formal y deportivo para los 2.518 niños y el fortalecimiento para Mocoa del programa ser pilo paga; **inclusión social y reconciliación** que consta de la atención y recuperación integral de las familias indígenas y personas con enfoque diferencial damnificadas en la avalancha en Mocoa; **Minas y energía** que se realiza mediante la distribución de recursos para pagos por menores tarifas sector gas combustible domiciliario, apoyo económico a los damnificados mediante el congelamiento de las facturas de los servicios públicos para

los estratos 1, 2, 3; **tecnologías de la información y las comunicaciones** que implica la ampliación del programa computadores para educar; **salud** relacionado con vigilancia epidemiológica; **reconstrucción tejido social** que se traduce en apropiación social del conocimiento, apoyo psicosocial a la población afectada; y, finalmente, **evaluación, documentación y sistematización** cuya finalidad es realizar la evaluación, sistematización y documentación de las fases de intervención de la emergencia.

e) Infraestructura social:

En relación con la vivienda construcción y mejoramiento de vivienda, por medio de la ejecución de las siguientes acciones: verificar el diagnóstico y grado de afectación de las viviendas rural y urbanas; realizar visitas técnicas de viabilizarían de predios, formulación de proyectos, definición de obras de urbanismos, diseños, estudios entre otros aspectos técnicos para la construcción de viviendas; construcción 300 viviendas urbanas fase 1; construcción 909 viviendas urbanas fase 2; construcción de 253 viviendas rurales; interventorías para la construcción de vivienda; adquisición de predios para la reconstrucción de Mocoa; mejoramiento de 350 viviendas rurales; mejoramiento de 300 viviendas; caracterización y postulación de familias en vivienda; y, la ejecución del programa mi casa ya.

En cuanto a la infraestructura educativa se tiene que las acciones se dirigen a la ampliación de 3 sedes educativas; construcción de 1 colegio de 24 aulas sauces por parte de la UNGRD; construcción de 2 colegios por parte de la gobernación; mejoramiento de 9 sedes educativas; construcción de una biblioteca; construcción de una casa lúdica; dotación mobiliario ludoteca; y, construcción CDI barrio los sauces.

En relación con la infraestructura de servicios públicos las acciones se dirigen a la reconstrucción del sistema de acueducto casco urbano; a la construcción de subestación eléctrica, y al diseño y construcción del plan maestro de alcantarillado.

Respecto de la red de salud pública la acción se dirige a la construcción del hospital de segundo nivel con servicios complementarios de tercer nivel – JOSÉ MARÍA HERNÁNDEZ y a la dotación de ese centro de servicios de salud

Finalmente, en cuanto a la mitigación del riesgo se refiere la acción específica se dirige a la construcción de un muro de contención y manejo de aguas lluvias en el barrio el peñón municipio de Mocoa, Putumayo.

f) Ordenamiento territorial, ambiente y gestión del riesgo:

Ésta línea de intervención contempla la ejecución de dos ejes, consistentes en la construcción de un Sistema de Alerta Temprana (SAT) y la elaboración de los instrumentos de planificación ambiental que consiste formulación del POT (Pot modernos) y los estudios de amenaza y riesgo, en el desarrollo de estudios y diseños técnicos de ejes ambientales de los ríos mulato, sangoyaco y quebrada taruca, realización del estudio para el acotamiento de la ronda hídrica del río mulato en la zona urbana, en la priorización de los las Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas – POMCA, y, finalmente, la realización de estudios de microzonificación sísmica.

En reunión realizada el día 2 del mes de agosto de 2017, conjunta de los Consejos Municipal y Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres y con la presencia de autoridades del orden nacional, tal como consta en el acta de la misma, se aprobó el Plan Específico de Acción para la recuperación de Mocoa – Putumayo elaborado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

De otra parte, el Gobierno Nacional, a instancia del Consejo Nacional de Política Económica y Social, en su condición de máxima autoridad nacional de planeación, que se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país, APROBÓ el documento CONPES número 3904 de octubre 31 de 2017.

Ese documento CONPES tiene por objeto o contiene el *“Plan para la reconstrucción del municipio de Mocoa, 2017-2022, concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo hasta por la suma de USD 30 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar la implementación del plan maestro de alcantarillado del municipio de Mocoa (fase I), y declaración de importancia estratégica del plan maestro de alcantarillado del municipio de Mocoa (fase I)”*

El citado instrumento de inversión para el desarrollo económico y social, en el marco para la recuperación integral del municipio de Mocoa, requiere un proceso de reconstrucción de mediano y largo plazo que propenda por la mitigación del riesgo. Es así como, en el documento CONPES luego de precisar todos los antecedentes de esa entidad del orden territorial, previos y posteriores al desastre natural, así como las necesidades de la misma, contempla la inversión de recursos económicos por un valor estimado de un billón ciento ochenta y un mil cuatrocientos treinta y tres millones de pesos (\$1'181.433'000.000.oo).

El documento CONPES recoge y profundiza las líneas de acción y, dentro de estas, cada una de las líneas de inversión, contenidas el Plan Específico de Acción de Mocoa que fue Elaborado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ministerio de Defensa.

En ese orden de ideas se tiene que, el Plan de Acción de Específico para Mocoa se integró al documento CONPES ya mencionado.

Vale la pena destacar que el instrumento de desarrollo económico y social, articula y coordina el accionar de las autoridades públicas del orden nacional, lideradas por el Departamento Nacional de Planeación, para la reconstrucción del municipio de Mocoa; allí la Nación señaló los montos económicos a invertir, así como los responsables de la ejecución de los mismos en cada una de las líneas de inversión.

Por virtud de las anteriores consideraciones, solicito, respetuosamente, que en el evento hallar probada la presunta responsabilidad reclamada, no se profiera condena reconociendo los perjuicios económicos reclamados, en tanto que, el Gobierno Nacional, en cumplimiento de sus deberes funcionales, se encuentra adelantado el proceso de reconstrucción de Mocoa, garantizando de esa manera el restablecimiento de las condiciones de vida de los damnificados, inclusive mejorándolas.

6. INFORMACIONES PREVENTIVAS EFECTUADAS POR LA UNIDAD EN MATERIA DE GESTION DEL RIESGO DIRIGIDA A LOS ENTES TERRITORIALES.

Con el objetivo de alertar a los distintos integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la Unidad, antes de la Avenida Torrencial ocurrida en Mocoa Putumayo, a través de circulares informaba las distintas predicciones climáticas para que a nivel territorial se tomaran las medidas pertinentes y eficaces para el conocimiento reducción y manejo de desastres. Los elementos de prueba que se acompañan en la contestación del presente medio de control, da cuenta que aquellas circulares se enviaron de manera constante desde el año 2014 donde se incluían entre otras, la preparación y alistamiento para las temporadas de lluvias en el país.

7. EXCEPCIÓN GENÉRICA

Las excepciones que el Honorable Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en ejercicio sus funciones, encuentre de probadas de oficio dentro del presente trámite procesal.

IV. PETICIONES DE LA PARTE DEMANDADA

Solicito, de manera atenta y respetuosa, a la autoridad judicial que, en el presente asunto, al momento de adoptar decisiones, disponga, lo siguiente:

- 1.- Que se declaren probadas las excepciones previas y de mérito a que haya lugar.
- 2.- Que se declare que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres no es patrimonial, administrativa y solidariamente responsable por los presuntos perjuicios alegados en la demanda, de conformidad con los argumentos y las excepciones propuestas.

V.- PRUEBAS

Solicito que se tengan como tales, con el valor que la ley les otorga, los documentos que se relacionan a continuación:

- 1 Oficio Alcaldía de Mocoa junio 22 de 2015
- 2 Oficio del 15 de septiembre de 2015 respuesta sistema de alertas tempranas
- 3 Oficio número CCMGRD-0029-2016 de enero 28 de 2016, suscrito por el Secretario de Gobierno y la Coordinadora del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Mocoa.
- 4 Oficio de marzo 7 de 2016 Alcaldía Mocoa
- 5 Oficio número SCR-RO-0024-2016 del 5 de mayo de 2016, suscrito por el subdirector para el Conocimiento de Riesgo de la UNGRD.
- 6 Oficio número CCMGRD-270 del 12 de julio de 2016, suscrito por el Alcalde Municipal de Mocoa.
- 7 Solicitud de apoyo municipio de Mocoa 12 de julio de 2016 y respuesta UNGRD de 01 agosto de 2016

- 8 Oficio SMD-RO-1648-2016 del 1° de agosto de 2016, suscrito por la Subdirectora General de la UNGRD.
- 9 Documento técnico denominado caracterización del movimiento en masa tipo flujo del 31 de marzo de 2017 en Mocoa – Putumayo, elaborado en julio de 2017 por el Servicio Geológico Colombiano.
- 10 Alerta del IDEAM del 31 de marzo de 2017
- 11 Análisis realizado por la UNGRD con posterioridad al movimiento en masa tipo flujo del 31 de marzo de 2017 ocurrido en Mocoa – Putumayo
- 12 Anexo a distribución y tipo de depósitos
- 13 Anexo b alturas de flujo
- 14 Anexo c1 inventario de movimiento en masa
- 15 Anexo c2 inventario de movimiento en masa
- 16 Informe IDEAM causas lluvias Mocoa
- 17 Informe técnico evento avenida torrencial ocurrida en la ciudad de Mocoa (putumayo) el 31 de marzo de 2017, por la UNGRD con posterioridad al movimiento en masa tipo flujo del 31 de marzo de 2017 ocurrido en Mocoa – Putumayo.
- 18 Decreto 068 de abril 1° de 2017, proferido por la Gobernación del Putumayo.
- 19 Decreto 056 de abril 1° de 2017, proferido por el municipio de Mocoa.
- 20 Decreto 599 de abril 6 de 2017, proferido por el presidente de la República.
- 21 Decreto 601 de abril 6 de 2017, proferido por el presidente de la República.
- 22 Circulares elaboradas y remitidas por la UNGRD a los miembros del Sistema desde el 2014 hasta el 2017.
- 23 Informe IDEAM causas lluvias Mocoa
- 24 Documento Conpes 3904
- 25 Informe IDEAM causas lluvias Mocoa
- 26 Informe técnico Mocoa UNGRD
- 27 Plan de acción específico para la reconstrucción de Mocoa, elaborado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ministerio de Defensa.
- 28 Acta de reunión de los Consejos Departamental y Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Putumayo y Mocoa, respectivamente, de fecha 2 de agosto de 2017, donde se aprobó el Plan de Acción Específico para la reconstrucción de Mocoa.
- 29 Avance de ejecución del Plan de Acción Específico para la reconstrucción de Mocoa.
- 30 Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES número 3904 del 31 de octubre de 2017 que contiene el marco de mediano y largo plazo para la reconstrucción de Mocoa.

Solicito que se tenga prueba los siguientes documentos aportados por la parte demandante:

- 31 Todos y cada uno de los oficios por medio de los cuales las autoridades públicas del municipio de Mocoa, solicitaron al departamento de Putumayo el *estudio detallado de amenaza de inundación con referencia a una máxima avenida de las quebradas Taruca y Conejo*, realizado por virtud del convenio interadministrativo 596 de diciembre 30 de 2014, suscrito entre la Gobernación de Putumayo y Corpoamazonía.

32 PRUEBA DOCUMENTAL POR INTERMEDIO DE OFICIO: Solicito que se decreten y practiquen las pruebas documentales que a continuación se relacionan:

1.- Se oficie a la Alcaldía municipal de Mocoa – Putumayo, para que allegue con destino al presente proceso judicial, copia simple o auténtica del Plan o Esquema de Ordenamiento territorial, vigente para la época en que ocurrieron los hechos.

2.- Se oficie a la Alcaldía municipal de Mocoa – Putumayo, para que allegue, con destino al presente proceso judicial, copia simple o auténtica del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y la Estrategia de Respuesta a Emergencias, vigente la época en que ocurrieron los hechos.

3.- Se oficie a la Alcaldía municipal de Mocoa – Putumayo, para que, CERTIFIQUE, si el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres se integró al Plan o Esquema de Ordenamiento Territorial.

4.- Se oficie a la Alcaldía municipal de Mocoa – Putumayo, para que, con fundamento en el Plan o Esquema de Ordenamiento Territorial vigente para la época de los hechos, CERTIFIQUE, el uso del suelo en donde se encontraba la vivienda de los demandantes.

Se anexa constancia de que los documentos fueron solicitados al ente territorial para que los allegue al proceso.

33 PRUEBA TESTIMONIAL

1. En su momento procesal solicito se decrete y practique el testimonio de JORGE ARMANDO BUELVAS FARFAN CC No 79.446.996 Profesional Especializado. Ingeniero Civil, funcionario de la Subdirección de Reducción del Riesgo, de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres:

Lo prueba tiene el propósito de exponer o explicar todo lo relacionado como la información técnica antes de la ocurrencia del desastre natural.

Pueden ser citado en la sede principal de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres ubicada en la calle 26 No 92-32 Edificio Gold 4 Piso 2 de la ciudad de Bogotá o a través del suscrito apoderado.

VI.- ANEXOS

- Copia de la Resolución número 242 de marzo 11 de 2019, por medio de la que se efectuó el nombramiento del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica.
- Copia del Acta de Posesión del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica.
- Copia de la cedula de ciudadanía de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica.
- Las pruebas documentales relacionadas en el acápite de pruebas.

VII.- NOTIFICACIONES

Recibiremos notificaciones en la Secretaría de su Despacho o en la dirección:

- Calle 26 # 92 – 32, Centro Empresarial Conecta, Edificio Gold 4 Piso 2º de la ciudad de Bogotá DC, teléfono número 552 9696 extensión 304 o en el correo electrónico: notificacionesjudiciales@gestiondelriesgo.gov.co

Respetuosamente,

De la señora Juez Administrativa de Bogotá.

Respetuosamente,


SANDRA OLGA LUCIA LEON MEJIA
Profesional
CC de Bogotá DC
TP del C. S. de la J.



San Miguel de Agreda de Mocoa, 19 de mayo de 2021

Doctor:
JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO
Juez Treinta y Cinco Administrativo de Bogotá
E.S.D.

MEDIO DE CONTROL : REPARACIÓN DIRECTA
RADICACIÓN : 110013336 035 2019 00069 00
DEMANDANTES : OLGA RIASCOS CORTÉS Y OTROS
DEMANDADOS : MUNICIPIO DE MOCOA Y OTROS
ASUNTO : CONTESTACIÓN DEMANDA

DARÍO ALEJANDRO GUERRERO PALACIOS, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.010.229.166 de Bogotá D.C. portador de la Tarjeta Profesional Número 332.218 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en calidad de apoderado judicial del Municipio de Mocoa-Putumayo, según poder debidamente otorgado por el Doctor JHON JAIRO IMBACHI LOPEZ, en calidad de Alcalde del Municipio de Mocoa- Putumayo y representante legal de esta entidad de derecho público, por medio del presente escrito procedo a dar contestación al medio de control de REPARACIÓN DIRECTA, impetrada por el apoderado judicial de la señora OLGA RIASCOS CORTÉS y demás demandantes; en los siguientes términos:

I. DOMICILIO:

La entidad demandada y su representante legal tienen su domicilio en el Municipio de Mocoa (Putumayo), Calle 7 Número 6 -42 en el Palacio Municipal, correo electrónico juridica@mocoa-putumayo.gov.co

II. FRENTE A LOS HECHOS

Los hechos de la demanda que se tiene certeza son los referentes a lo causado por la avenida fluvio torrencial sin precedentes, por lo que se tendrá en cuenta lo probado en el desarrollo del proceso judicial, con las pruebas pertinentes del caso.

La noche del 31 de marzo y la madrugada del día 01 de abril del 2019, la ciudad capital de Mocoa, cayo un precipitación torrencial on aproximadamente 110 mm, lluvia que cae en casi en un mes, que con el paso de la noche desbordo el cauce de los ríos y quebradas que circundan este municipio, lo que posteriormente se denomina (avenida torrencial) el cual es un fenómeno extraordinario de la naturaleza en donde hubo 4 fenómenos naturales en 3 horas como la precipitación torrencial, deslizamiento de material, inundación y como consecuencia la avenida, siendo características de ser hechos de la naturaleza incontrolables, destructores, devastadores, irresistibles, imprevisibles (fuerza mayor); el cual desencadeno una serie de eventos en cadena los cuales causaron la peor tragedia natural en la Historia del Departamento del Putumayo, puesto que fue la causa natural de la perdida de bienes materiales, vidas humanas y daños a la infraestructura eléctrica y deterioro del servicio de los acueductos municipales, etc.

Cabe anotar que los índices de precipitación presentados en la noche del 31 de marzo y de la mañana del 01 de abril del 2017, fueron históricos en un rango de más de treinta años; la Dirección General del IDEAM en radicado No. 20171020001131 de fecha 28-04-2017 lo refiere lo siguiente: "... en relación con la lluvia que cayó el día de la tragedia en Mocoa,





se puede advertir que entre las 7am del día 31 de marzo y las 7am del 1 de abril, periodo que se constituye como el día pluviométrico del 31 de marzo, el volumen de PRECIPITACIÓN FUE DE 129 MM EN TOTAL, CONSTITUYÉNDOSE EN UN VALOR ALTO E IMPORTANTE DENTRO DE LA SERIE, **POR SER UNO DE LOS MÁS ALTOS EN UNA SERIE DE MÁS DE 30 AÑOS. ES IMPORTANTE DESTACAR, QUE EL 83% DE LA LLUVIA DEL DÍA PLUVIOMÉTRICO DEL 31 DE MARZO DE 2017, ESTO ES, 106 MM, SE PRESENTÓ EN SOLO 3 HORAS (ENTRE 10PM Y 1 AM), CONSTITUYÉNDOSE COMO UN EVENTO EXTRAORDINARIO."**

De lo cual podemos afirmar que el detonante inicial del desastre natural, fue el alto nivel de precipitación presentado en tan poco tiempo y con la conjugación de una serie de eventos extraordinarios de la naturaleza (deslaves erosiones, movimientos en masa, flujo de detritos) lo cual desencadenó la avenida fluvio torrencial con unos niveles muy altos y amplio poder **destructor, devastador, incontrolable, devastador, imprevisible e irresistible (fuerza mayor)** que finalmente generaron la peor tragedia natural en la ciudad capital de Mocoa-Putumayo.

Que debido a un fenómeno sin precedentes como dice el hecho, es decir, no teníamos certeza o por lo menos una idea que se podría haber ocasionado una avenida, por lo cual, es un hecho natural extraordinario que tuvo incidencia sobre los barrios que menciona y sus demandantes en caso de que hayan sido afectados.

Por el fenómeno natural que se presentó la noche del 31 de marzo y 1 de abril, colapsaron varios servicios públicos y se declaró la calamidad pública, debido a que, lo que ocurría en el Municipio de Mocoa eran inundaciones que se controlaban con las obras que realizaba el Municipio con su capacidad presupuestal y de personal, pero una avenida torrencial nunca se previó.

Ahora bien, en lo que respecta a esta entidad pública, dentro de sus competencias y facultades administrativas en la gestión, mitigación y prevención de riesgo de desastres naturales, se destaca que desde el año 2013 y luego en el año 2015 la Defensa Civil Colombiana Seccional Putumayo, celebraron el Convenio Interadministrativo Número 0004 del 20 de marzo de 2015, el cual tenía el siguiente objeto: "Apoyo a los programas relacionados con la atención y prevención de desastres en el Municipio de Mocoa"; ahora bien, el informe final presentado por el Jefe Operativo de la Cruz Roja Seccional Putumayo, quien informa que fueron capacitados en total de **308** personas con un porcentaje de satisfacción de la capacitación y la aplicación de la encuesta de un **97.73 %**, de un total de dos instituciones (la plaza de mercado de Mocoa y el Establecimiento Penitenciario de esta municipalidad) y un total de **13** barrios, los mismos que fueron afectados por el fenómeno natural (avenida fluvio torrencial) que ocasionó la tragedia natural en la noche del 31 de marzo y de la madrugada del 01 de abril del 2017 en el Municipio de Mocoa-Putumayo.

El Municipio de Mocoa, desde el año 2013 y 2015 viene implementado acciones concretas a través de convenios interadministrativos, con la Defensa Civil Colombiana para promover la cultura de la prevención, en la ejecución de políticas públicas en la prevención, mitigación y la gestión del riesgo de desastres naturales, tal y como se sustenta con los resultados obtenidos en el desarrollo y ejecución del Convenio Interadministrativo Número 0004 del 20 de marzo de 2015.

Por otro lado el Municipio de Mocoa, dentro de su capacidad operativa, administrativa y financiera invirtió desde el año 2012 hasta el año 2016 la suma de **\$ TRES MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS DIECIOCHO MIL PESOS (3.247.318.000)** en la ejecución de obras, proyectos y contratos, con la finalidad de





prevenir, precaver la ocurrencia de desastres en la ciudad capital del Departamento del Putumayo; por ende ante el presente caso no se puede señalar a la entidad municipal por una fallas del servicio respecto la gestión del riesgo de desastres naturales en el Municipio de Mocoa-Putumayo, toda vez que esta entidad dentro de sus deficiencias y limitaciones presupuestales adelanto obras para mitigar la ocurrencia de desastres naturales. para el año 2013 y luego en el año 2015 la Defensa Civil Colombiana Seccional Putumayo, celebraron el Convenio Interadministrativo Número 0004 del 20 de marzo de 2015, el cual tenía el siguiente objeto: "Apoyo a los programas relacionados con la atención y prevención de desastres en el Municipio de Mocoa"; ahora bien, el informe final presentado por el Jefe Operativo de la Cruz Roja Seccional Putumayo, quien informa que fueron capacitados en total de **308** personas con un porcentaje de satisfacción de la capacitación y la aplicación de la encuesta de un **97.73 %**, de un total de dos instituciones (la plaza de mercado de Mocoa y el Establecimiento Penitenciario de esta municipalidad) y un de un total de **13** barrios, los mismos que fueron afectados por el fenómeno natural (avenida fluvio torrencial) que ocasiono la tragedia natural en la noche del 31 de marzo y de la madrugada del 01 de abril del 2017 en el Municipio de Mocoa-Putumayo.

Ahora bien, en relación al Convenio Interadministrativo celebrado entre la Corporación Para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia y el Departamento del Putumayo, el Convenio Interadministrativo 596 de 2014 el cual tuvo por objeto "Apoyo a la mitigación de riesgos mediante la realización de estudios detallados de amenazas de inundación con referencia a una máxima avenida de las Quebradas la Taruca y Conejo en el Municipio de Mocoa". El Municipio de Mocoa-Putumayo, no fue parte contratante en dicho convenio interadministrativo, el Departamento del Putumayo a través de la consultoría Número 0110 del 2015 contrato la consultoría de dichos estudios técnicos; no obstante el Municipio de Mocoa no tuvo conocimiento oficial de los informes, conclusiones y productos finales de dichos estudios científicos.

En virtud del Convenio Interadministrativo 596 de 2014, el Departamento del Putumayo a través de la Consultoría Número 0110 del 2015, contrato al profesional Juan Diego Peña Pirazan para que adelantara la ejecución de dicho proyecto investigativo. Al respecto cabe señalar lo siguiente:

Al Municipio de Mocoa no le son oponibles las recomendaciones, informes, productos finales o las conclusiones emanadas de la citada consultoría, toda vez que no fueron puestas en conocimiento oficial a la Administración Municipal de Mocoa-Putumayo, a pesar de que la Coordinación de la Unidad de Gestión de Riesgos de Desastres Municipales en múltiples ocasiones solicito (ver anexos de la contestación de la demanda) al Departamento del Putumayo la entrega de productos finales del Contrato de Consultoría, sin que hubiera recibido una respuesta definitiva y de fondo a dichos requerimientos, ahora bien al no tener los resultados de los productos finales de dichos estudios el Municipio de Mocoa de Ninguna manera podía adelantar acciones concretas para adoptar medidas concretas (Plan Comunitario-Sistema de Alertas Tempranas) y demás acciones administrativas tendientes a mitigar, minimizar, gestionar la ocurrencia del riesgo de desastres naturales como la que ocasiono el destre natural del año 2017 en esta municipalidad.

Como se menciona en el hecho el estudio técnico y el objeto de la consultoría contratada versa sobre las amenazas de inundación, fenómeno natural diferente al acaecido (avenida fluviotorrencial) en el Municipio de Mocoa en el año 2017, por tanto, el citado estudio no tiene, ni puede tener la exactitud que se le pretende atribuir por la parte de demandante. Por otro lado se tiene que la Subdirección y Ordenamiento de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, emitió el Informe Número 008 del 04 de septiembre del 2017, **Informe de Revisión de los productos generados por el Convenio Interadministrativo Numero 596 de 2014**, respecto del cumplimiento de algunas metas





establecidas, se pueden tomar como punto de análisis los cuadros (1, 2,3) en el primer ítem de *Amenaza por Inundación, contenido en el cuadro Número UNO*, el cual evidencia un cumplimiento del 50% de las metas propuestas.

En cuanto al ítem número dos, respecto a las Amenaza por Avenidas torrenciales estudios básicos de amenaza por avenidas torrenciales. Para determinar las condiciones de amenaza por avenida torrencial en suelos urbanos, de expansión urbana y rural, los estudios básicos deben contener las siguientes especificaciones mínimas; el cual está contenido en el cuadro número DOS, el cual evidencia únicamente el cumplimiento del primer ítem, por lo tanto se puede colegir un incumplimiento **del 85.72 %** de las metas propuestas.

Con respecto de las precipitaciones con alta intensidad en cortos periodos de tiempo ocurridas en la noche del 31 de marzo y 1 de abril de 2017, que actuaron como detonantes (causa) de movimientos en masa, avenidas torrenciales, se tiene que i) en cuanto al parámetro temporal éstas ocurrieron el último día del mes marzo y el primero del mes de abril, **y no en el mes de junio como lo previo el estudio del contratista consultor Ing. Juan Diego Peña Pirazán, para una inundación súbita;** y ii) en cuanto a los parámetros de: precipitación mensual; precipitación máxima en 24 horas; y precipitación máxima en función del tiempo de concentración, su registro (129,3mm/3 Horas) excedió de manera ostensible los registros históricos señalados en el mismo estudio del Ing. Peña Pirazán, **para precipitaciones y amenaza de inundación súbita, y no para avenidas torrenciales.**

De acuerdo a lo anterior, se hace evidente que al Contrato de Consultoría Número 0110 del 2015, no se le puede dar la veracidad ni la autenticidad que le pretende conceder el apoderado de los demandantes, porque no refleja en sus conclusiones y en sus productos finales la realidad de los fenómenos geomorfológicos, puesto que de acuerdo a la revisión de productos de la autoridad ambiental, estos estudios presentan una serie de inconsistencias e incumplimientos de carácter técnico-investigativo, máxime si dichos estudios no fueron puesto en conocimiento oficial del Municipio de Mocoa-Putumayo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Departamento del Putumayo en anterior oportunidad adelantó acciones judiciales en contra del Contratista e interventor por el presunto incumplimiento de las obligaciones pactadas en la Consultoría Número 0110 del 2015, en ese sentido el juez Segundo Administrativo de Mocoa-Putumayo, mediante auto del día 30 de octubre del 2019 admitió la demanda de **CONTROVERSIAS CONTRACTUALES** en contra de BIOMAD CONSULTORÍA SAS y otros, medio de control que se encuentra bajo el radicado 2019-000153.

Finalmente no se puede compartir la afirmación que señala, el apoderado de los actores, al indicar que el contratista de dicha consultoría haya indicado que sobre el Municipio, se iba a desencadenar una avenida fluvio torrencial, como efectivamente acaeció, toda vez que los fenómenos naturales (avenida fluviotorrencial) como los sucesos extraordinarios (grandes deslaves, **altísimas precipitaciones la mayor en treinta años**, millones de toneladas de flujos de lodo y escombros, alto grado de pendientes, altísimas velocidades) presentados el día del desastre natural con las características **(destructor devastador, irresistible, imprevisible (fuerza mayor));** de ninguna manera los fenómenos naturales son previsibles ni pueden ser anunciados ni pronosticados, puesto que actualmente no se dispone de instrumentos técnicos o métodos científicos para pronosticar o predecir el día exacto de la ocurrencia de esta clase de fenómenos extraordinarios de la naturaleza y los cuales desencadenaron la tragedia natural acaecida en el año 2017 en esta municipalidad.

En atención a la referencia que hace el demandante, sobre que las autoridades tuvieron conocimiento en este estudio y más sobre su producto no es cierto, ya que, El Municipio de Mocoa, Putumayo, no tuvo conocimiento del informe presentado por el citado profesional, ahora bien, los informe finales del Contrato de Consultoría Número 0110 del 2015, no se le puede dar la veracidad ni la autenticidad que le pretende conceder el apoderado de los





demandantes, porque no refleja en sus conclusiones y en sus productos finales la realidad de los fenómenos geomorfológicos, puesto que de acuerdo a la revisión de productos de la autoridad ambiental, estos estudios presentan una serie de inconsistencias e incumplimientos de carácter técnico-investigativo, máxime si dichos estudios no fueron puesto en conocimiento oficial del Municipio de Mocoa-Putumayo. En el hecho el estudio técnico y el objeto de la consultoría contratada versa sobre las amenazas de inundación, fenómeno natural **diferente al acaecido (avenida fluviotorrencial)** en el Municipio de Mocoa en el año 2017, por tanto el citado estudio no tiene, ni puede tener la exactitud que se le pretende atribuir por la parte de demandante, además, esta entidad pública de ninguna manera estaba advertido de la ocurrencia de un fenómeno natural (avenida fluviotorrencial), los fenómenos naturales como los sucesos extraordinarios (grandes deslaves, altísimas precipitaciones la mayor en treinta años, millones de toneladas de flujos de lodo y escombros, alto grado de pendientes, altísimas velocidades) como la avenida fluviotorrencial que ocasiono el desastre natural con las características (**destructor devastador, irresistible, imprevisible (fuerza mayor)**) de ninguna manera son previsible ni pueden ser anunciados ni pronosticados, puesto que actualmente no se dispone de instrumentos técnicos o métodos científicos para pronosticar o predecir el día exacto de la ocurrencia de esta clase de fenómenos extraordinarios de la naturaleza y los cuales desencadenaron la tragedia natural acaecida en el año 2017 en esta municipalidad. No se indica la clase de estudios adelantados por otras entidades, se precisa que no existe en la historia del Departamento del Putumayo y la historia del Municipio de Mocoa, un evento natural, como el que ocasiono (avenida fluviotorrencial) el mayor desastre natural en la ciudad capital del Departamento.

Por último, referente a toda la descripción del POT del Municipio de Mocoa se tendrá en cuenta lo probado dentro del proceso.

III. FRENTE A LAS PRETENSIONES

Sea lo primero señalar nuestra oposición a todas y cada de las pretensiones del medio de control de la referencia, toda vez que los perjuicios de tipo inmaterial (perjuicios morales) que reclaman los demandantes, puesto que de ninguna manera se originaron con ocasión de una falla en el servicio del Municipio de Mocoa-Putumayo, puesto que ello obedeció en gran medida a una serie de sucesos extraordinarios (avenida torrencial) que desencadenaron la peor tragedia natural en la historia del Departamento del Putumayo, y que por lo tanto se configura frente al Municipio de Mocoa-Putumayo y respecto de las pretensiones del medio de control de la referencia, un eximente de responsabilidad administrativa que dadas las características del suceso natural presentado en la noche 31 de marzo y la madrugada del día 01 de abril del 2017, encaja en una **FUERZA MAYOR**, con la connotación de tres características esenciales; una fuerza **Exterior**: La Avenida Torrencial de los días 31 de marzo y 01 de abril del 2017, la cual estuvo dotada de una fuerza destructora, devastadora, incontrolable y cuya realización no es determinada, ni aun indirectamente por la actividad del ofensor". Una segunda característica es la fuerza **Irresistible**: esto es que ocurrido (avenida torrencial) se encuentra en tal situación que no puede actuar sino del modo que lo ha hecho" y de igual manera una fuerza **Imprevisible**: cuando el suceso (avenida torrencial) escapa a las previsiones normales, esto es, que ante la conducta prudente adoptada por quien lo alega, era imposible pronosticarlo o predecirlo. Por ende reiterar mi total oposición a todas y cada una de las pretensiones invocadas por la parte demandante en contra de mi representado el Municipio de Mocoa-Putumayo, toda vez que los sucesos acaecidos los días 31 de marzo





y 01 de abril del 2017 en esta municipalidad, fueron eventos excepcionales de la naturaleza debido a la elevada precipitación presentada que cayó aquella noche lo que originó un fenómeno de naturaleza extraordinaria dotado de una fuerza descomunal (avenida fluvio torrencial) y por ende generando deslaves y flujos de lodo que finalmente desencadenaron la mayor desastre natural la cual no tiene precedentes en la historia de la Ciudad Capital del Departamento del Putumayo.

Los fenómenos de la naturaleza, las tragedias y los desastres naturales como los sucesos extraordinarios (grandes deslaves, altísimas precipitaciones, millones de toneladas de flujos de lodo y escombros, alto **grado de precipitaciones (la mayor en treinta años)** , altísimas velocidades) presentados el día del desastre natural con las características especiales que se presentaron en aquella data (destructor devastador, irresistible, imprevisible (fuerza mayor)) de ninguna manera son previsibles, puesto que actualmente no se dispone de instrumentos técnicos o métodos científicos para pronosticar o predecir esta clase de fenómenos extraordinarios de la naturaleza. Así las cosas, manifiesto como apoderado del Municipio de Mocoa-Putumayo, mi total oposición frente a todas y cada de las pretensiones del medio de control de reparación directa de la referencia, de la siguiente manera:

PRIMERA: Me opongo a la pretensión de **declaración** de responsabilidad administrativa y extracontractualmente y de todos los perjuicios materiales (daño emergente y lucro cesante) y los perjuicios morales, presuntamente causado a los demandantes por los hechos acaecidos en la noche del 31 de marzo y la mañana el 01 de abril del año 2017 en contra del Municipio de Mocoa-Putumayo, presuntamente ocasionados a los demandantes, como consecuencia del desastre causado por la avenida fluvio torrencial en el año 2017 en la ciudad capital del Departamento del Putumayo.

SEGUNDA: Me opongo a la pretensión de **condena** por perjuicios materiales e inmateriales que se le pretende endilgar al Municipio de Mocoa, puesto que los daños antijurídicos que pretende reclamar a través del presente medio de control no son responsabilidad de la administración municipal, debido a la fuerza mayor que ocurrió esa noche.

IV.FUNDAMENTOS DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1. RESPECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS ESPECIALES DEL FENÓMENO NATURAL PRESENTADO EN LA NOCHE DEL 31 DE MARZO Y LA MADRUGADA DEL 01 DE ABRIL DEL 2017.

Está claro que lo sucedido el pasado 31 de marzo de 2017, es un hecho natural impredecible, que se desborda de la protección y trabajo humano que pueda prever. Así lo expreso en un Video subido en la página de Youtube <https://www.youtube.com/watch?v=iT-lrwx9rMQ>, el Dr. Alexander Mejía Bustos, Director General de CORPOMAZONIA que:

“En el Municipio de Mocoa la noche del 31 de marzo y la una de la mañana del 01 de abril de 2017 se registró en Mocoa una precipitación de 129.3 mm, cayendo en tres horas la lluvia que en condiciones normales caería en diez días sobre esta zona del piedemonte amazónico, esta condición género no solo alto nivel de caudales en los ríos Mulato, Sangoyaco y quebradas Taruca, Taruquita, Conejo, San Antonio y Almorzadero; sino que aunado a las características propias de la zona como altas pendiente, tipos de rocas,





presencia de fallas geológicas y la naturaleza encañonada y torrencial que tienen estos cauces puso en movimiento una gran masa de agua y su carga de fondo junto con su energía cinética aumento progresivamente durante su recorrido logrando mover grandes bloques de roca que socavaron sus cauces tanto en sus lados como en el lecho, la velocidad con que bajo esta masa de aguas y roca así como el súbito desfogue en la parte de menor pendiente hizo que se extendiera en forma de abanico y fluyera a través de las diferentes corrientes intermitentes y permanentes presentes en toda el área y que en la zona urbana aprovechara las vías como canales de flujo"

En la actualidad, aun se continúan realizando estudios técnicos y ambientales por parte del Servicio Geológico Colombiano y el Ministerio de Medio Ambiente, encaminados a determinar las causas que generaron el evento natural ocurrido el 31 de marzo y 01 de abril de 2017.

Ahora bien, respecto de los índices de pluviosidad presentados en la noche del 31 de marzo y de la mañana del 01 de abril del 2017, la Dirección General del IDEAM en radicado No. 20171020001131 de fecha 28-04-2017 lo refiere lo siguiente:

"... EN RELACIÓN CON LA LLUVIA QUE CAYÓ EL DÍA DE LA TRAGEDIA EN MOCOA, SE PUEDE ADVERTIR QUE ENTRE LAS 7AM DEL DÍA 31 DE MARZO Y LAS 7AM DEL 1 DE ABRIL, PERIODO QUE SE CONSTITUYE COMO EL DÍA PLUVIOMÉTRICO DEL 31 DE MARZO, EL VOLUMEN DE PRECIPITACIÓN FUE DE 129 MM EN TOTAL, CONSTITUYÉNDOSE EN UN VALOR ALTO E IMPORTANTE DENTRO DE LA SERIE, POR SER UNO DE LOS MÁS ALTOS EN UNA SERIE DE MÁS DE 30 AÑOS. ES IMPORTANTE DESTACAR, QUE EL 83% DE LA LLUVIA DEL DÍA PLUVIOMÉTRICO DEL 31 DE MARZO DE 2017, ESTO ES, 106 MM, SE PRESENTÓ EN SOLO 3 HORAS (ENTRE 10PM Y 1 AM), CONSTITUYÉNDOSE COMO UN EVENTO EXTRAORDINARIO."

La Comisión Nacional Técnica Asesora para el Conocimiento del Riesgo CNTACR y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD, como desarrollo de la ley 1523 de 2012 (por la cual se adoptó la política general de gestión del riesgo de desastres y se estableció el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres), han establecido Terminología sobre Gestión del Riesgo y Fenómenos Amenazantes donde se definen los siguientes conceptos así: "Avenidas torrenciales: Es un flujo muy rápido extremadamente rápido de detritos saturados, no plásticos (Índice de plasticidad menor que 5%), que transcurre principalmente confinado a lo largo de un canal o cauce con pendiente pronunciada (Hunger, et. al. 2001). Es uno de los movimientos en masa más peligrosos debido a sus características de ocurrencia súbita, altas velocidades y grandes distancias de viaje. .

De acuerdo con un estudio de la Universidad Nacional de Colombia, con sede en Medellín-Colombia, presento en el año 2008 el artículo denominado: "Amenaza, vulnerabilidad, y riesgo por movimientos en masa, avenidas torrenciales en el Valle de Aburra Colombia", Formulación de Propuestas de Gestión del Riesgo, dentro de algunos apartes de dicho estudio se tomaron las siguientes definiciones: "Las avenidas torrenciales son un tipo de movimiento en masa que se desplazan generalmente por los cauces de las quebradas llegando a transportar volúmenes importantes de sedimentos y escombros con velocidades para los habitantes y la infraestructura ubicados en las zonas de acumulación, de las cuencas de montaña susceptibles de presentar este tipo de fenómenos"

Desde el punto de vista de la geomorfología, una avenida torrencial es un tipo de movimiento en masa caracterizado por el flujo de una mezcla caótica de sólidos y de agua que pueden desplazarse a grandes velocidades, dependiendo de los materiales involucrados y de los tipos de los flujos que se dan, es posible definir una amplia variedad de fenómenos, todos con la posibilidad de presentarse en las cuencas de las montañas (...) una clasificación general incluye en este grupo de movimientos en masa las avenidas torrenciales, propiamente dichas, flujos hiperconcentrados, flujos de lodo y flujos de escombros y transiciones entre estos" (Universidad Nacional de Colombia, 2008 artículo "Amenaza, vulnerabilidad, y riesgo por movimientos en masa, avenidas torrenciales en el Valle de





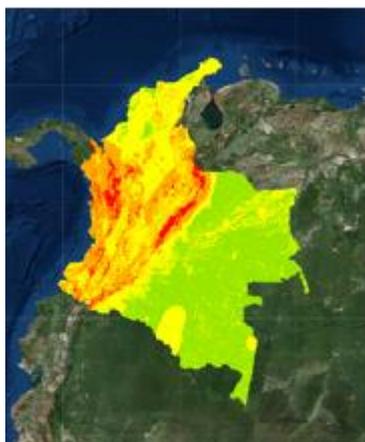
Aburra

Colombia-

[https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/19864/AmenazaVulnerabilidadRiesgo 3%28UNAL 2009%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/19864/AmenazaVulnerabilidadRiesgo%20UNAL%202009.pdf?sequence=1&isAllowed=y)) Respecto de la definición y caracterización de movimientos en masa, el Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático-INDIGER de la Alcaldía Mayor de Bogotá DC, dentro de su estudio "Caracterización General del escenario del Riesgo por Movimientos en Masa en la ciudad de Bogotá"; (<https://www.idiger.gov.co/rmovmasa>) define el concepto del fenómeno natural, en los siguientes términos:

"Un movimiento en masa es el proceso por el cual un volumen de material constituido por roca, suelo, tierras, detritos o escombros, se desplaza ladera abajo por acción de la gravedad.

Son conocidos popularmente como deslizamientos, derrumbes, procesos de remoción en masa, fenómenos de remoción en masa, fallas de taludes y laderas. Colombia se caracteriza por tener una gran diversidad de accidentes geográficos. Se resalta la presencia de cadenas montañosas, que permiten dividir al territorio en una región montañosa al occidente y una región plana al oriente. Las principales cordilleras son tres: oriental, central y occidental; que junto con la Sierra Nevada de Santa Marta, la Serranía de la Macarena y más pequeñas, definen las características geomorfológicas del país. Estas condiciones topográficas son el primer factor natural del territorio para que se presenten movimientos en masa.



Mapa Nacional de Amenaza por Movimientos en Masa

El Servicio Geológico Colombiano en el año 2015 desarrolló el Mapa Nacional de Amenaza por Movimientos en Masa escala 1:100.000, en el cual identificó que aproximadamente el 50% del territorio nacional se encuentra categorizado en amenaza baja por movimientos en masa, 22% amenaza media, 20% amenaza alta y 4 % en amenaza muy alta

"Movimientos en masa: Todo movimiento ladera abajo de una masa de roca, de detritos o de tierras por efectos de la gravedad (Cruden, 1991). Algunos movimientos en masa son lentos, a veces imperceptibles y difusos; en tanto que otros pueden desarrollar velocidades altas. Los principales tipos de movimientos en masa comprenden caídas, deslizamientos, reptación, flujos y propagación lateral. Los movimientos en masa son también conocidos como: Derrumbes, alud de tierra, avalanchas, volcamientos, desprendimientos de tierra, corrimientos de tierra, movimiento de tierras, caídas de tierra, reptación, hundimientos de la tierra, rompimiento de montañas, escurrimiento de la tierra, resbalamiento de la tierra, fenómenos de remoción en masa, procesos de remoción en masa. Si bien popularmente en algunos lugares los denominan volcanes y fallas, éstos corresponden a eventos geológicos diferentes. Por otra parte, es necesario aclarar que la erosión es la pérdida de suelo que puede llevar a un proceso desertización que contribuye en la generación de eventos como movimientos en masa o inundaciones, pero no corresponde en sí a un evento amenazante (dentro de la gestión del riesgo de desastres)."





El servicio Geológico Colombiano, en el año 2018, presento el siguiente estudio "EVALUACIÓN DE LA AMENAZA POR MOVIMIENTOS EN MASA EN EL ÁREA URBANA, PERIURBANA Y DE EXPANSIÓN DEL MUNICIPIO DE MOCOCA – PUTUMAYO", dentro de algunos apartes y características técnicas del precitado estudio se puede leer lo siguiente:

"Abanico fluviotorrencial actual (Faac) Esta geoforma corresponde a franjas angostas de morfología elongada, a lo largo de los cauces y llanura de inundación de las quebradas Taruca, San Antonio, El Carmen y los ríos Sangoyaco y Mulato. Son el producto de avenidas fluviotorrenciales recientes (menos de 100 años), incluyendo la del 31 de marzo del 2017.

(...)

El abanico de mayor tamaño está asociado al cauce de la quebrada Taruca y se extiende desde la parte alta de la Subestación Junín (vereda San Antonio) hasta el río Sangoyaco, cubriendo en su totalidad los barrios San Miguel, Laureles, los Pinos y parte de San Fernando; tiene ramificaciones que avanzaron por el cauce de las quebradas San Antonio y El Carmen. De igual manera los materiales depositados por los Rios Mulato y Sangoyaco.

(...)

La alta energía que caracteriza estos eventos (avenidas fluviotorrenciales) se asocia con la presencia de grandes bloques y cantos de rocas ígneas del Monzogranito de Mocoa y sedimentarias, de diferentes fuentes y con diferentes grados de alteración, encontrándose desde muy frescas hasta muy meteorizadas; estos depósitos en algunos casos han desarrollado suelos residuales espesos (>5 m).

Teniendo en cuenta las anteriores características técnicas (altos niveles de precipitación, movimientos en masa, dinámica tectónica, altos niveles de pendiente del relieve, abanicos aluviales, laderas erosivas dinámicas morfogénesis, procesos hidrometeorológicos) del fenómeno natural (avenida fluviotorrencial), se hace evidente que todas y cada una de estas características especiales, confluyeron para desencadenar la tragedia natural de la noche del 31 de marzo y de la madrugada del 01 de abril del 2017 en el Municipio de Mocoa-Putumayo.

Analizados los eventos ocurridos en la noche del 31 de marzo y 1 de abril de 2017, en la ciudad de Mocoa, se puede evidenciar que acorde con las diferentes definiciones dadas anteriormente, el evento se encausa dentro del movimiento en masa, avenidas torrenciales, presentándose los elementos de imprevisibilidad; irresistibilidad; y exterioridad que permite considerarlo como fuerza mayor o caso fortuito, como eximente de responsabilidad administrativa, situación que en notas posteriores nos permitiremos abordar extensamente, destacando sus características esenciales estudiando el caso concreto de la tragedia natural acaecida en esta municipalidad en el año 2017.

2. DE LAS ACTUACIONES DEL MUNICIPIO DE MOCOCA ANTERIORES A LA AVENIDA FLUVIOTORRENCIAL, TENDIENTES A GESTIONAR Y MITIGAR RIESGOS NATURALES.

El Municipio de Mocoa-Putumayo, con anterioridad a la tragedia natural acaecida en esta municipalidad en la noche del 31 de marzo y de la mañana del 01 de abril del 2017, adelanto acorde con su capacidad financiera ya administrativa una serie de acciones tendientes a gestionar el riesgo por desastres naturales en este municipio; en ese sentido se





definirán detalladamente las diferentes actuaciones de esta entidad pública antes de los sucesos del fenómeno natural presentado en el año 2017.

De igual manera se destaca el Control de erosión de taludes y laderas en el barrio la floresta en el marco de la situación calamidad pública en el municipio de Mocoa, Decreto No 0111 de julio 03 de 2014.

Adicionalmente, como uno de los principios de la gestión del riesgo es el principio participativo que en la ley 1523 de 2012, establece:

“Principio Participativo: Es deber de las autoridades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociativas, cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad”.

En ese entendido el Municipio de Mocoa en el 1 de noviembre de 2013, firmó convenio interadministrativo entre el Municipio de Mocoa y la Defensa Civil Colombiana, para capacitación en gestión del riesgo de desastres, a las comunidades educativas en zonas de riesgo, como fortalecimiento a los comités municipales para la gestión del riesgo de desastres.

El 20 de marzo de 2015, el Municipio de Mocoa-Putumayo, suscribió el Convenio Interadministrativo Numero 0004 con la Defensa Civil Colombiana, Seccional Putumayo, con el objeto: “Apoyo a los programas relacionados con la atención y prevención de desastres en el Municipio de Mocoa”, actividades todas encaminadas a la prevención del riesgo; dicho convenio interadministrativo fue ejecutado en su totalidad en 9 meses y tuvo un valor de 30 millones de pesos.

El Convenio Interadministrativo, propendió por aunar esfuerzos para desarrollar acciones de fortalecimiento de la cultura de la gestión del riesgo, en el Municipio de Mocoa, enmarcado dentro de las políticas de prevención, adoptadas por el consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y sus comités, y para la época una de las formas de lograrlo fue mediante la realización de talleres de capacitación y asistencia técnica para la elaboración de planes de contingencia en gestión de riesgo de desastres con las Juntas de Acción Comunal de los diferentes barrio aledaños a los ríos Sangoyaco y la Quebrada la Taruca y además con las diferentes instituciones educativas y al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD); a continuación se pasa a detallar los alcances de dicho convenio interadministrativo, para lo cual tomamos como base el informe final presentado por el Jefe Operativo de la Cruz Roja Seccional Putumayo de la siguiente manera:

BARRIO	No ASISTENTES	FECHA ACTIVIDAD	% SATISFACCION
LOS PINOS	19	22/11/2015	97
LOS LAURELES	19	04/12/2015	100
SAN MIGUEL	19	05/12/2015	99
ESMERALDA	19	19/11/2015	93
CARCEL-MOCHOA	23	04/11/2015	92





OFICINA JURÍDICA Y COBRO COACTIVO

SAN FERNANDO	19	20/11/2015	100
PRADOS	19	03/12/2015	100
HUASIPANGA	19	04/12/2015	100
PLAZA DE MERCADO	38	18/12/2015	99
PROGRESO	19	02/12/2015	98
MODELO	19	21/11/2015	91
BOLIVAR	19	03/12/2015	100
SAN AGUSTIN	19	02/12/2015	97
LOS ALAMOS	19	02/12/2015	100
LA INDEPENDENCIA	19	02/12/2015	100

De acuerdo al anterior cuadro de resultados, se tiene que fueron capacitados en total de **308** personas con un porcentaje de satisfacción de la capacitación y la aplicación de la encuesta de un **97.73 %**, de un total de dos instituciones (la plaza de mercado de Mocoa y el Establecimiento Penitenciario de esta municipalidad) y un de un total de **13** barrios, los mismos que fueron afectados por el fenómeno natural (avenida fluvio torrencial) que ocasiono la tragedia natural en la noche del 31 de marzo y de la madrugada del 01 de abril del 2017 en el Municipio de Mocoa-Putumayo.

De igual manera el Municipio de Mocoa, desde su capacidad administrativa operativa técnica y desde su deficiente alcance presupuestal, adelanto una serie de acciones administrativas tendientes a gestionar y mitigar y conjurar la ocurrencia de riesgos de desastres naturales en esta municipalidad, en ese sentido se indicaran los contratos suscritos por esta entidad pública desde el año 2012 hasta el 2016; cabe mencionar que los objetos de dichos contratos guardan íntima relación con la gestión del riesgo de desastres naturales en este municipio.

A continuación, y a partir de la vigencia 2012 y hasta el año 2016, el número de contratos y el valor total invertido en dicha vigencia:

AÑO	NUMERO CONTRATOS EJECUTADOS	VALOR TOTAL CONTRATO EJECUTADOS
2012	13	\$ 425.000.000
2013	15	\$ 754.206.725
2014	37	\$ 800.671.348
2015	9	\$ 537.870.173
2016	19	\$ 729.570.000

GRAN TOTAL: 3.247.318.000

Del cuadro anterior se destaca que el Municipio de Mocoa-Putumayo, desde su capacidad operativa, administrativa y financiera invirtió la suma de **\$ TRES MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS DIECIOCHO MIL PESOS (3.247.318.000)** en la ejecución de obras, proyectos y contratos, con la finalidad de prevenir, precaver la ocurrencia de





desastres en la ciudad capital del Departamento del Putumayo; por ende ante el presente caso es inexistente la falla del servicio respecto la gestión del riesgo de desastres naturales en el Municipio de Mocoa-Putumayo, toda vez que esta entidad dentro de sus deficiencias y limitaciones presupuestales adelanto obras para mitigar la ocurrencia de desastres naturales.

En vista de lo anterior, se puede evidenciar y queda demostrado que el Municipio de Mocoa, en la medida de su alcance presupuestal y de su operatividad administrativa y logística; efectuó las acciones correspondientes tendientes a mitigar y gestionar el riesgo de desastres en esta municipalidad, antes de la tragedia natural del año 2017; de lo que se infiere que esta entidad pública frente al fenómeno natural de la avenida fluviotorrencial que causó la tragedia natural en dicha anualidad, de ninguna manera fue negligente, omisiva o descuidada en la adopción y puesta en marcha de decisiones y acciones concretas con la finalidad de precaver los riesgos con ocasión de desastres naturales en este municipio.

3. RESPECTO DEL ANÁLISIS DE LA ADOPCIÓN DEL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y FRENTE A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA DE REPARACIÓN DIRECTA.

En relación al Plan Básico de Ordenamiento Territorial, cabe mencionar que desde sus orígenes y gestación y desde antes de la adopción del mismo hasta el año 2008, se encuentran establecidas en el documento que emitió el equipo técnico de Ordenamiento Territorial de la Corporación Para el Desarrollo Sostenible Del Sur de la Amazonia en el año 2009, el cual lo denominó expediente Municipal. En ese sentido, se realizara como primera medida un recuento histórico de la creación y gestación del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, en ese sentido se tiene que para el año 1998 el Municipio de Mocoa y el profesional Guillermo Fajardo suscriben el convenio interadministrativo No. 125-0-98 para brindar asesoría en la formulación del PBOT.

El día 2 de mayo de 2002 el consultor Oscar Pinto hace entrega a CORPOAMAZONIA el proyecto de acuerdo del PBOT del Municipio de Mocoa para su revisión y aprobación de los aspectos ambientales. El día 13 de octubre de 2000 mediante resolución No. 0920 declaró que los componentes ambientales quedaran aprobados y concertados una vez se cumpla con las modificaciones contenidas en el artículo 2 de esa resolución, la cual fue condicionada. El día 1 de diciembre de 2000 la Corporación para el Desarrollo Sostenible Del Sur de la Amazonia, notifica al Municipio de Mocoa sobre el contenido de la Resolución No. 0920.

El día 9 de diciembre de 2000 mediante Acuerdo No. 036, el Municipio de Mocoa-Putumayo adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial. El día 8 de marzo de 2003 CORPOAMAZONIA emite le resolución No. 0199 aprobando parcialmente lo aspectos ambientales del componente urbano. El día 17 de mayo de 2002 mediante acuerdo No. 013 el Municipio de Mocoa adopta el componente urbano con los ajustes respectivos. El 11 de julio de 2002 se realizan una reunión entre CORPOMAZONIA y el consultor HYLEA LTDA para revisar el alcance la resolución No. 0199. El 25 de febrero de 2003. La Administración Municipal de Mocoa, CORPOAMAZONIA, HYLEA Y CORPULMUNDO realizan una mesa de trabajo para tratar el alcance del proyecto del PBOT en los componentes urbano y rural. El 10 de octubre de 2003 CORPOAMAZONIA Regional Putumayo emite el concepto técnico 0126-03, mediante el cual concluye que los componentes urbano y rural fueron ajustados en forma total de acuerdo a la Resolución No. 0920 del 13 de octubre





De 2000. El día 8 de febrero de 2006 CORPOMAZONIA Regional Putumayo mediante oficio DTP-078 recomienda ajustes de forma a los documentos del PBOT y reitera la realización de una audiencia pública. El día 19 de julio de 2006 CORPOAMAZONIA emite la Resolución No. 1242 aprobando los aspectos ambientales del PBOT de Mocoa

El día 22 de diciembre de 2008 mediante Acuerdo Municipal No. 028 se ajusta, complementa y adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial para el municipio de Mocoa, se redefinen los usos del componente urbano y se dictan disposiciones para el suelo suburbano, suelo rural y de protección. **En el acuerdo No. 028 de 2008:** mediante el artículo 47 SUELO DE EXPANSION URBANA, "PARAGRAFO 1º: Contemplar la incorporación del proyecto denominado Piñayaco que en la actualidad tienen restricción se caracteriza como zona de protección ambiental en el periodo constitucional del 2008-2011 ya que por expresa disposición de un Juez de Tutela 2008-103 ordena agilizar y cristalizar durante el año 2008 el ajuste al PBOT y en lo atinente a legalizar el sector San Miguel, sin darle lugar a estudio a otros sectores y facultar al señor Alcalde Municipal para que inicie y viabilice los ajustes necesarios en todos los componentes del PBOT".

El día 17 de diciembre de 2012 mediante acuerdo No. 027 "Por el cual se adopta el ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Mocoa para promover el desarrollo urbano y el acceso a los programas de vivienda a las familias de escasos recursos económicos", en este acuerdo se postuló un predio ubicado en la vereda Los Guadales para incorporarlo al perímetro urbano para acceder a los beneficios establecidos en la ley 1537 de 2012, política de vivienda de interés social y de vivienda de interés prioritario.

Mediante Acuerdo No. 030 de 30 diciembre de 2016: "POR MEDIO DEL CUAL SE HACE UN AJUSTE EXCEPCIONAL AL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DEL MUNICIPIO DE MOCOCA, PARA FACILITAR Y PROMOVER EL DESARROLLO URBANO Y EL ACCESO A VIVIENDAS DE LAS FAMILIAS DEL MUNICIPIO DE MOCOCA EN ESPECIAL LAS DE MENORES RECURSOS EN EL MARCO DE LA LEY 1537 DEL 2012 Y 1753 DE 2015", el proyecto pretendía incorporar suelo rural a suelo urbano para beneficio de las personas de menores ingresos.

Mediante acuerdo No. 035 del 29 de agosto de 2017 "POR MEDIO DEL CUAL SE AJUSTA EL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE AGREDA PARA GENERAR SUELO URBANO, CON EL FIN DE INTERVENIR DÉFICIT DE VIVIENDA RESULTANTE DE LA TRAGEDIA OCURRIDA LOS DÍAS 31 DE MARZO Y 1 DE ABRIL DEL AÑO 2017, EN EL MARCO DE LA LEY 1753 DE 2015", se incorporó suelo urbano para la construcción de viviendas para beneficio de las personas que fueron afectada por la avenida torrencial.

Por otro lado se debe señalar que el Juzgado Civil del Circuito de Mocoa-Putumayo en fallo de tutela Numero 2008-0103 la cual fue proferida el día 08 de agosto del 2008, dicho despacho judicial en el resuelve segundo de la providencia judicial indico lo siguiente:

"Amparar el derecho a tener una vivienda o conservar la que poseen en conexidad con el derecho a la vida en condiciones de dignas de existencia, en consecuencia se ordena al Arquitecto, MARIO LUIS NARVAEZ GOMEZ, en su condición de Alcalde Municipal de Mocoa, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de este fallo, intervenga ante el Concejo Municipal, con el fin de que se agilice y cristalice en lo que falta del presente año, el ajuste del Plan Básico De Ordenamiento Territorial, en lo atinente de legalizar el Barrio San Miguel, actualmente conocido como Bello Horizonte, donde existen familias de desplazados en número de cincuenta y dos y otro tanto de personas de escasos recursos económicos y que en el primer numeral de esta parte resolutive se enumeran."





De acuerdo a las anteriores consideraciones es dable concluir que el Municipio de Mocoa-Putumayo, no ha sido negligente ni irresponsable en la adopción del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, puesto que la adopción del plan estuvo ajustado dentro de los lineamientos de la Ley 388 de 1997, de igual manera dentro de su creación y diferentes modificaciones se hizo acorde a las diferentes observaciones y ajustes realizadas por la área de planeación y Ordenamiento Territorial de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, de igual manera debe considerarse que para la adopción del PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRRRITORIAL, el Municipio de Mocoa-Putumayo contrato a la firma HYLEA LTDA CONSULTORES AMBIENTALES, para que dicha firma contratante adelante los estudios técnicos y científicos tendientes realizar el Plan Básico de Ordenamiento Territorial; por otro lado cabe mencionar que el fallo de tutela mencionado el Juez Civil del Circuito quien ordeno a esta entidad adelante las acciones administrativas tendientes a modificar y ajusta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial y a legalizar en Barrio San Miguel de Mocoa-Putumayo.

De acuerdo al hecho (4) planteado, la demandantes residían en el Barrio San Miguel en el Sector de los LAURELES, dicha urbanización y en general los barrios aledaños (San Miguel, Los Laureles, Jordán San Fernando, Nuevo Horizonte) se constituyeron con base al fallo de tutela emanado por el Juzgado Civil del Circuito en un fallo de tutela del año 2008 el cual ordeno legalizar el Barrio San Miguel de Mocoa-putumayo y con base en dicho fallo judicial se crearon otros asentamientos urbanos en esas zonas de riesgo; de igual manera otra de las causas para que en dicha zonas de riesgo, se fueran creando otros asentamientos fue porque estas zonas fueron habitadas por invasiones de tierra y por personas en situación de desplazamiento forzado, se debe tener en cuenta que la capital del Departamento del Putumayo y en especial el BARRIO LOS LAURELES y barrios aledaños San Miguel, los Pinos, San Fernando y Nuevo Horizonte, Jordán, fueron los receptores de esta población en desplazamiento y ante dichas situaciones (invasiones de tierra) las cuales escapan al control del Municipio de Mocoa.

Se debe considerar que los actores bajo su propia determinación, riesgo, decisión y con pleno conocimiento de los riesgos que implicaba habitar dichas zonas de riesgo (**Barrio Los Laureles**), sin las debidas autorizaciones administrativas por estar en zonas de riesgos, decidieron ubicarse y asentarse por su propia cuenta y riesgo en estas urbanizaciones, las cuales ni siquiera estaban plenamente constituidas en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Mocoa-Putumayo; de ahí que surja un eximente de responsabilidad administrativa del Municipio de Mocoa , Putumayo frente a todas y cada una de las pretensiones deprecadas por los demandantes en la presente demanda, por ser **culpa exclusiva de las víctimas** quienes bajo su propia determinación decisión y con conocimiento de causa de las amenazas que implicaba habitar en las zonas de riesgo de los Barrios San Miguel, San Fernando y Nuevo Horizonte, Los Laureles, este último como el lugar de residencia de los demandantes.

4. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUERZA MAYOR-CASO FORTUITO DESDE LA ÓPTICA DE LA NORMATIVIDAD CIVIL Y DESDE LA JURISPRUDENCIA Y LA DOCTRINA NACIONAL.

El Código Civil Colombiano, al tratar el tema de la interpretación de la ley, establece en su artículo 26 que: *Los jueces y los funcionarios públicos en la aplicación de las leyes a los casos particulares y en los negocios administrativos, las interpretan por vía de doctrina...*, y que: *"Las reglas que se fijan en los artículos siguientes deben servir para la interpretación por vía de doctrina"*. Es así como en desarrollo de ello, el artículo 29 C.C., establece que: *"Las palabras técnicas de toda ciencia o arte, se tomarán en el sentido que les den los que*





profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso."

De la proposición jurídica formada por los artículos 26 y 29 del Código Civil Colombiano, se tiene que para todos los efectos jurídicos, judiciales o extrajudiciales, y administrativos, los términos *Avenidas torrenciales* y *Movimientos en masa*, por ser palabras técnicas de la ciencia de la Gestión del Riesgo de Desastres, deben tomarse en el sentido o con el significado dado en la Terminología sobre Gestión del Riesgo y Fenómenos Amenazantes, que corresponde al sentido dado por quienes profesan la ciencia anotada.

De manera que, de otra forma no pueden entenderse tales términos sin incurrir en violación, por falta de aplicación, de los artículos 26 y 29 del Código Civil Colombiano. Respecto de la fuerza mayor o caso fortuito. La ley 95 de 1890, en su artículo 1º definió fuerza mayor o caso fortuito así: "**Art. 1º.- Se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.**" La disposición transcrita subrogó el artículo 64 del

Código Civil Colombiano. Un sector de la doctrina extranjera considera que existe diferencia conceptual entre fuerza mayor y caso fortuito. En el mismo sentido se han expresado la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

La doctrina nacional considera que fuerza mayor y caso fortuito son expresiones equivalentes o con idéntico significado, puesto que carece de sentido que el legislador haya definido de una misma manera figuras diferentes. Lo anterior se aprecia en los siguientes apartes doctrinales:

"Como puede verse en la definición del artículo 1º de la ley 95 de 1890, el legislador identifica completamente los conceptos de fuerza mayor y caso fortuito;..."Según nuestra legislación, fuerza mayor es el hecho imprevisto a que no es posible resistir y caso fortuito es el hecho imprevisto a que no es posible resistir.

Se concluye que es inútil y enteramente académico discutir si en el derecho civil colombiano hay o no hay diferencias de carácter histórico, etimológico u otras entre las dos locuciones. Legalmente tienen el mismo significado y un mismo y único efecto: exonerar de responsabilidad."

Así las cosas, para que un determinado hecho pueda considerarse como fuerza mayor o caso fortuito, la jurisprudencia nacional ha establecido como elementos esenciales, para que pueda existir, a saber: **Imprevisibilidad; irresistibilidad, o inevitabilidad y Exterioridad.**

1. LA IMPREVISIBILIDAD.

De los tres elementos esenciales de la fuerza mayor o caso fortuito, la imprevisibilidad es el que ofrece mayores dificultades en cuanto a su conceptualización dado que en una aproximación desprevenida podría considerarse que sólo es imprevisto aquel suceso o acontecimiento que no se pueda siquiera pensar o imaginar, lo cual traería como resultado que todo aquello que sea imaginable sería previsible; de modo que, la previsibilidad abarcaría o comprendería todo aquello que la imaginación permita, es decir, que la previsibilidad sería tan grande como la imaginación lo fuere. Así las cosas, eventos catastróficos como un terremoto; un tsunami; una inundación; un atentado terrorista; un huracán; o movimientos en masa seguidos de avenida torrencial, como en efecto ocurrió





en la ciudad de Mocoa, la noche del 31 de marzo y 1 madrugada del abril de 2017, entre otros, dada la posibilidad de pensarse o imaginarse su eventual ocurrencia, serían previsibles, y en tal medida no constituirían nunca fuerza mayor o caso fortuito.

La ocurrencia de un evento no es previsible por el solo hecho de la simple posibilidad abstracta de ser pensada, considerada o imaginada, puesto que, si así fuere, ningún evento constituiría fuerza mayor o caso fortuito dada la amplia posibilidad de imaginar o considerar la ocurrencia de innumerables eventos. En este sentido desde el año 1935 se ha manifestado la Corte en los siguientes términos:

"Haber sido imprevisible, es decir, que no haya sido lo suficientemente probable para que el deudor haya debido razonablemente precaverse contra él, aunque por demás haya habido con respecto al acontecimiento de que se trate, como lo hay con respecto de toda clase de acontecimientos, una posibilidad vaga de realización." (Negrillas fuera de texto).

De la parte resaltada del texto jurisprudencial transcrito se aprecia como la Corte ha considerado que la posibilidad vaga de realización se predica de toda clase de acontecimientos y que ella no los hace previsibles. En el mismo sentido posteriormente, en jurisprudencia que hasta la fecha no ha sido modificada:

"A. La imprevisibilidad, rectamente entendida, no puede ser desentrañada - en lo que atañe a su concepto, perfiles y alcance - con arreglo a su significado meramente semántico, según el cual, imprevisible es aquello "Que no se puede prever", y prever, a su turno, es "Ver con anticipación" (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española), por manera que aplicando este criterio sería menester afirmar que es imprevisible, ciertamente, el acontecimiento que no sea viable contemplar de antemano, o sea previamente a su gestación material (contemplación ex ante)." (Negrillas fuera de texto).

Si se aplicase literalmente la dicción en referencia, se podría llegar a extremos irritantes, a fuer que jurídicos, habida cuenta de que una interpretación tan restrictiva haría nugatoria la posibilidad real de que un deudor, según el caso, se liberara de responsabilidad en virtud del surgimiento de una causa a él extraña, particularmente de un caso fortuito o fuerza mayor. Desde esta perspectiva, no le falta razón al Profesor italiano Giorgio Giorgi, cuando puntualiza que "...se trata de - una- previsibilidad específica, esto es, imposibilidad de preverle en las circunstancias en que se verifica y hace imposible el cumplimiento. De otro modo, ¿se podría hablar alguna vez del caso fortuito?"

De alguna manera, en el plano ontológico, todo o prácticamente todo se torna previsible, de suerte que asimilar lo imprevisto sólo a aquello que no es posible imaginar o contemplar con antelación, es extenderle, figuradamente, la partida de defunción a la prenombrada tipología liberatoria, en franca contravía de la ratio que, de antiguo, inspira al casus fortuitum o a la vis maior. El naufragio, el terremoto, el apresamiento de enemigos, únicamente para iterar algunos ejemplos seleccionados por el legislador patrio con el propósito de recrear la noción y alcances del caso fortuito o fuerza mayor, sobrarían por completo, toda vez que, in abstracto, son imaginables y, por ende, pasibles de representación mental - o de observación previa, para emplear la terminología lingüística ya anunciada -. Por tanto, "Una simple posibilidad vaga de realización -del hecho-", bien lo confirman los Profesores Henri y León Mazeaud, "no podría bastar para excluir la imprevisibilidad".^{1º} (Negrillas fuera de texto). "Haber sido imprevisible, es decir que no haya sido lo suficientemente probable para que el deudor haya debido razonablemente precaverse contra él, aunque por lo demás haya habido con respecto al acontecimiento de que se trate, como lo hay con respecto a toda clase de acontecimiento, una posibilidad vaga de realización". (Cas. Civ. De 5 de julio de 1935)."





Acerca del concepto de imprevisible ha expresado la Corte: "...Es decir, ha de tratarse de fenómenos externos al sujeto cuyo comportamiento se analiza, que reúnan las características que de antaño estereotipan la figura, esto es, la imprevisibilidad (hechos súbitos, sorprendivos, insospechados, etc.)..." (Negrillas fuera de texto).

"...es necesario que, de una parte, no exista manera de contemplar su ocurrencia en condiciones de normalidad, justamente porque se presenta de súbito o en forma intempestiva..." (Negrillas fuera de texto).

"La imprevisibilidad del acontecimiento, concierne a la imposibilidad de prever, contemplar o anticipar ex ante las circunstancias singulares, concretas o específicas de su ocurrencia o verificación de acuerdo con las reglas de experiencia, el cotidiano, normal o corriente diario vivir, su frecuencia, probabilidad e insularidad in casu dentro del marco fáctico de circunstancias del suceso, analizando in concreto y en cada situación los referentes de su "normalidad y frecuencia", "probabilidad de realización" y talante "...Intempestivo, excepcional o sorprendivo" (cas.civ. sentencias de 5 de julio de 1935, 13 de noviembre de 1962, 31 de mayo 1965, CXI-CXII, 126; 26 de enero de 1982, 2 de diciembre de 1987, 20 de noviembre de 1989, 7 de octubre de 1993, 23 de junio de 2000, [SC- 078-2000], exp. 475 y 29 de abril de 2005, ISC-071-2005j exp. 0829- 92)."14 (Negrillas fuera de texto).

"para que un hecho pueda ser considerado como evento de fuerza mayor o caso fortuito — fenómenos simétricos en sus efectos-, es necesario que, de una parte, no exista manera de contemplar su ocurrencia en condiciones de normalidad, justamente porque se presenta de súbito o en forma intempestiva y..." (Negrillas fuera de texto). "...para que un hecho pueda considerarse constitutivo del fenómeno en mención debe estar revestido de dos características esenciales como son la imprevisibilidad y la irresistibilidad. Tiene lugar la primera cuando se trate de un acontecimiento "súbito, sorprendivo, excepcional o de rara ocurrencia",...61(5 (Negrillas fuera de texto). "...o a la generación física de un acontecimiento que, 'in casu', sea "...intempestivo, excepcional o sorprendivo"" (Negrillas fuera de texto).

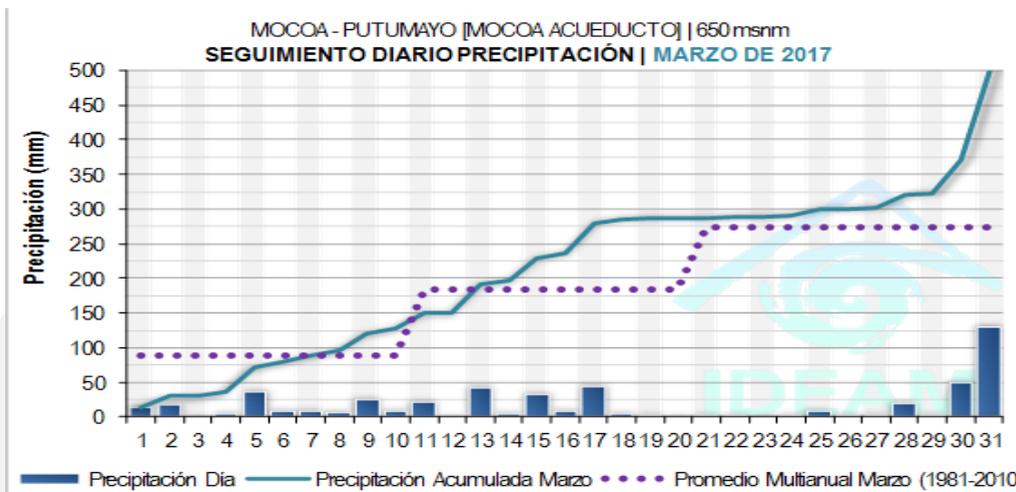
De la jurisprudencia transcrita se aprecia una línea jurisprudencial desde el año 2000 a la fecha, dada su actual vigencia, conforme a la cual lo imprevisible está representado por lo súbito, lo intempestivo, y lo sorprendivo. Así las cosas, para que un determinado acontecimiento, como también sus efectos, pueda catalogarse como imprevisible debe ser súbito, intempestivo o sorprendivo. En el mismo sentido, aquel acontecimiento de ocurrencia súbita, intempestiva o sorprendiva será imprevisible. Como complemento de lo anterior, se tiene que, de las referidas sentencias, las de: 23 de junio de 2000; 26 de julio de 2005; 24 de junio de 2009; y 6 de agosto de 2009, establecen tres criterios con base en los cuales se determina cuando un acontecimiento es o no imprevisible, los cuales consisten en: a) La normalidad y frecuencia; b) La probabilidad de realización; y c) El carácter inopinado, excepcional y sorprendivo. Con base en lo visto hasta ahora es suficiente para afirmar válidamente que los *movimientos en masa, avenidas torrenciales* ocurridos en la noche del 31 de marzo y 1 de abril de 2017, por la vertientes inclinadas de los ríos Sangoyaco y Mulato; y la quebrada La Taruca, que afectaron de manera públicamente conocida la ciudad de Mocoa (Putumayo) fueron acontecimientos imprevisibles dado que, por una parte, como se vio en el capítulo 3.- de este concepto, lo ocurrido fue calificado por el Servicio Geológico Colombiano como *movimientos en masa, avenidas torrenciales*, los cuales, según su definición técnica son *movimientos en masa* caracterizados por su ocurrencia súbita; y por otra, que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, considera que lo súbito es imprevisible. Lo anterior, sin perjuicio de los argumentos adicionales que más adelante se exponen para sustentar la imprevisibilidad de los *movimientos en masa, avenidas torrenciales* y de sus correspondientes efectos. Adicional a los anterior, es de tener en cuenta que según informe de la Dirección General del IDEAM en radicado No. 20171020001131 de fecha 28-04-2017 enviado a Corte Constitucional, el



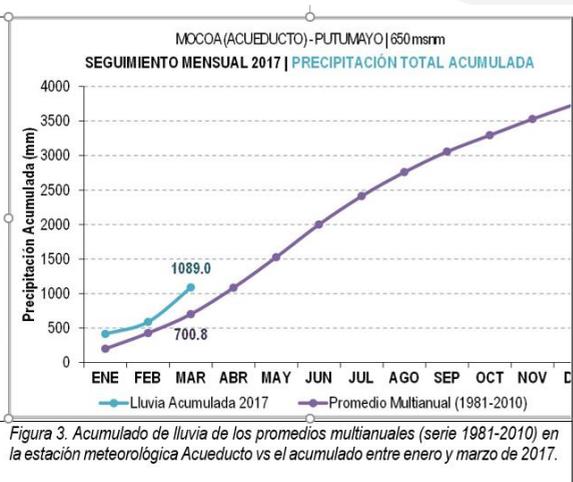
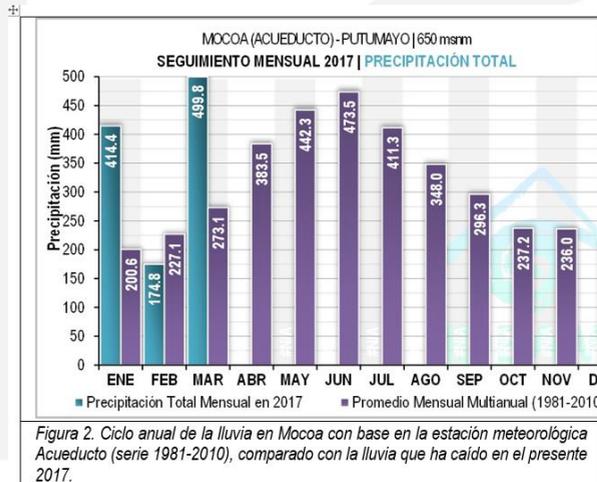


OFICINA JURÍDICA Y COBRO COACTIVO

Municipio de Mocoa manejaba sus niveles de lluvia en épocas diferentes en las cuales ocurrió el fenómeno natural:



“A nivel municipal, la ciudad de Mocoa ha presentado históricamente un régimen monomodal con mayores cantidades de lluvia entre mayo y julio, siendo junio el mes de mayores cantidades de precipitación. La climatología representada por datos de la estación de IDEAM en las instalaciones del acueducto de la ciudad, señala que los promedios multianuales más bajos y más altos en Mocoa son respectivamente, enero con 200.6 milímetros (mm) y junio con 473.5 mm (figura 2). Ahora, la serie histórica de dicha estación (1981-2010), establece un promedio para marzo de 273.1 mm, mientras que las lluvias de marzo de 2017 alcanzaron los 499.8 mm; dicha relación evidencia un exceso de cerca del 80%. Por su parte, la figura 3 permite determinar que el acumulado de este 2017, se muestra por encima del acumulado “normal” con base en los promedios multianuales.



Es importante a su vez detallar la distribución de la lluvia diaria del mes de marzo de 2017. De dicho análisis, se establece que entre el 18 y el 29 las precipitaciones fueron escasas; con las lluvias del día 30 de marzo el acumulado de precipitación se aproximó a los 370 mm, es decir que, en ese momento, el exceso para el mes era ligero a moderado, mientras que el volumen excepcional registrado el día 31 de marzo (129mm) da lugar a que el





exceso tome una connotación significativamente extraordinaria con relación a la serie histórica. Finalmente, en relación con la lluvia que cayó el día de la tragedia en Mocoa, se puede advertir que entre las 7am del día 31 de marzo y las 7am del 1 de abril, periodo que se constituye como el día pluviométrico del 31 de marzo, el volumen de precipitación fue de 129 mm en total, constituyéndose en un valor alto e importante dentro de la serie, por ser uno de los más altos en una serie de más de 30 años. Es importante destacar, que el 83% de la lluvia del día pluviométrico del 31 de marzo de 2017, esto es, 106 mm, se presentó en solo 3 horas (entre 10pm y 1 am), constituyéndose como un evento extraordinario (figura 6).

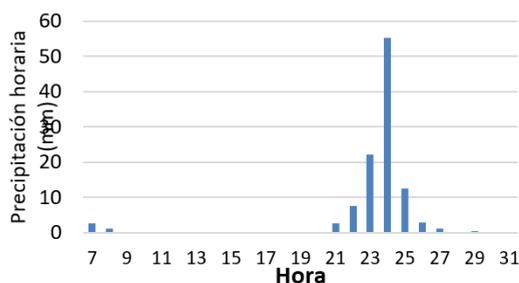


Figura 6. Distribución horaria de la lluvia durante el día pluviométrico del 31 de marzo de 2017. Fuente: IDEAM, abril 1 de 2017.

2. LA EXTERIORIDAD

Este elemento de exterioridad tiene dos aspectos, por una parte, que el fenómeno y los efectos del mismo sean ajenos a la persona del deudor o a quién se atribuye la causa del mismo, es decir que tanto el hecho como sus efectos no deben ser jurídicamente imputables a éste, ya porque no los realizó, o porque tampoco fueron realizados por tercero por el cual debe responder (Ej., casos de responsabilidad indirecta: Responsabilidad del patrono con respecto de los actos empleados durante la jornada laboral); y por otra parte que el fenómeno y sus efectos no hayan ocurrido por su culpa. (Negligencia, descuido).

La culpa que excluye la fuerza mayor o caso fortuito puede presentarse por acción u omisión en la conducta.

En relación con la exterioridad dice la corte:

"...para que un hecho pueda considerarse como fuerza mayor o caso fortuito, a más de ser imprevisible e irresistible, "debe obedecer a una causa extraordinaria, ajena al agente, a su persona o a su industria" (Cas. Civ, Sentencia 3 de marzo de 2004, expediente Nro. C-7623; se subraya). Como lo dejo definido la corte en las sentencias al inicio de estas consideraciones memoradas, la referida causa de exoneración de la responsabilidad" no puede concurrir con la culpa del demandado que haya tenido un rol preponderante en la causación del daño (cfme: Sent 009 de 27 de febrero de 1988).

La avenida Torrencial presentada en la noche del 31 de marzo y de la mañana del 01 de abril del 2017, fue un fenómeno extraordinario dotado de una fuerza destructora cuya realización de ninguna manera puede estar determinada por la actividad de la entidad representada, de la exterioridad del fenómeno extraordinario presentado se pueden tomar los siguientes sucesos meteorológicos y geomorfológicos especiales que desencadenaron la tragedia natural.





-El alto nivel de precipitación: El día de la tragedia natural se registró un índice de pluviosidad equivalente a (129,3mm/3 Horas), el cual excedió de manera ostensible los registros históricos, para precipitaciones y amenaza de inundación súbita, y no para avenidas torrenciales.

La Dirección General del IDEAM en radicado No. 20171020001131 de fecha 28-04-2017:

*"... En relación con la lluvia que cayó el día de la tragedia en Mocoa, se puede advertir que entre las 7am del día 31 de marzo y las 7am del 1 de abril, periodo que se constituye como el día pluviométrico del 31 de marzo, el volumen de precipitación fue de 129 mm en total, constituyéndose en un valor alto e importante dentro de la serie, **por ser uno de los más altos en una serie de más de 30 años.** Es importante destacar, que el 83% de la lluvia del día pluviométrico del 31 de marzo de 2017, esto es, 106 mm, se presentó en solo 3 horas (entre 10pm y 1 am), constituyéndose como un evento extraordinario."*

-Las características geomorfológicas especiales de la quebrada la taruca:

En el año 2003, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia-CORPOAMAZONIA, presento el siguiente estudio: "Análisis de Amenazas y Vulnerabilidad Geológica en la cuenca de la Quebrada la Taruca y Sangoyaco para el Área Rural y Sub-Urbana y Urbana de la Población de Mocoa Departamento del Putumayo."; dentro del estudio se evalúan las características y comportamientos torrenciales y geomorfológicas de la quebrada la Taruca, en algunos apartes técnicos de dicho estudio se destaca lo siguiente:

"La quebrada Taruca afluente del río Sangoyaco presenta un comportamiento torrencial bastante marcado, con tendencia a presentar flujos de escombros, esto morfológicamente se evidencia en el gran abanico aluvial que la quebrada Taruca ha construido, el cual tiene su ápice a los 1000 msnm a la salida de un cañón angosto y de alta pendiente y se extiende hasta las terrazas formadas por el río Mocoa a 650 msnm. Este abanico presenta en superficie bloques de rocas hasta de ocho metros de diámetro, no solo cerca al ápice sino también hacia la parte frontal, lo que confirma el alcance de la creciente y el gran poder de arrastre. El abanico aluvial es cortado por el cauce actual de la quebrada y por numerosos cauces antiguos que se ramifican desde el ápice."

-El alto nivel de la pendiente del relieve de la microcuenca de la quebrada la taruca.

"La geomorfología de las microcuencas de los ríos Mocea, Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca presentan pendientes superiores al 75% y se caracteriza por la inestabilidad debido a la alta meteorización que tienen las rocas y fracturamiento que presentan por la presencia de fallas geológicas lo que ha dado como resultado fuertes plegamientos y degradación. Mocea es un municipio que tiene alta pluviosidad, factor que incide mucho en las crecientes de los ríos Mocoa, Mulato, Pepino, Sangoyaco y quebrada Taruca que poseen cauces muy fuertes y debido al cambio de pendiente tienen forma de cono en la parte alta y en la parte baja se amplía; los sedimentos que se depositan en estos conos son de gran tamaño alcanzando diámetros superiores a un metro; las acumulaciones forman bancos de arena y grava los cuales demuestran el poder de arrastre de las corrientes en épocas de crecientes." Tomado del estudio "Análisis de Amenazas y Vulnerabilidad Geológica en la cuenca de la Quebrada la Taruca y Sangoyaco para el Área Rural y Sub-





Urbana y Urbana de la Población de Mocoa Departamento del Putumayo”
CORPOAMAZONIA, año 2003.

La exterioridad del fenómeno natural (avenida torrencial) presentado se manifiesta de acuerdo a las características descritas anteriormente, el alto nivel de precipitación, las características geomorfológicas de la microcuenca de la Quebrada la Taruca, un índice muy alto de la pendiente (75%) de las pendientes de la Quebrada la Taruca y Sangoyaco y das las características geológicas especiales de los suelos de la zona, concurren en gran medida al desenlace del fenómeno natural con los consecuentes movimientos en masa y los altos volumen de material constituido por roca, suelo, tierras, detritos o escombros; La ocurrencia súbita de los movimientos en masa, avenidas torrenciales sumada a las altas velocidades de su flujo (Rápido a extremadamente rápido según la definición técnica), hacen que los efectos de las mismas (daños y afectaciones) sean igualmente súbitos, intempestivos o sorpresivos, y en tal virtud son también imprevisibles y que dieron lugar a la tragedia natural, del año 2017 en esta municipalidad.

3. LA IRRESISTIBILIDAD La Doctrina Nacional y la Jurisprudencia tanto del Consejo de Estado y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, han delimitado el concepto de la irresistibilidad como presupuesto de la fuerza mayor como exagerativa de la responsabilidad, en ese sentido la irresistibilidad: **“Se refiere a la imposibilidad objetiva para el sujeto de evitar las consecuencias derivadas del hecho imprevisto, lo irresistible aquél “que el agente no pueda evitar su acaecimiento ni superar sus consecuencias”. Que el hecho sea irresistible en el sentido estricto de no haberse podido evitar su acaecimiento ni tampoco sus consecuencias, colocando al agente sojuzgado por el suceso así sobrevenido-, en la absoluta imposibilidad de obrar del modo debido.”** Tomado del artículo “Las causales exagerativas de la responsabilidad extracontractual. ¿Por qué y cómo impiden la declaratoria 26 de responsabilidad? Aproximación a la jurisprudencia del Consejo de Estado” (Patiño, 2011)

Ahora bien, la trasladar las anteriores definiciones jurisprudenciales y doctrinales al caso concreto se puede inferir que la avenida torrencial ocurridas en los ríos Sangoyaco y Mulato; y en la quebrada la Taruca, fueron efecto (o consecuencia) de los movimientos en masa ocasionados por las precipitaciones con alta intensidad; y a la vez causa de los daños y afectaciones a la vida e integridad humana y de otros animales, los bienes, y las cosas en general, de forma que se cumple con la exigencia de la imprevisibilidad en los efectos. La ocurrencia súbita de los movimientos en masa, avenidas torrenciales con las altas velocidades de su flujo (Rápido a extremadamente rápido según la definición técnica, para el caso de Mocoa 12 metros por segundo, según el SGC <https://www.youtube.com/watch?v=DFIWWI6jDc>), debido a las condiciones geomorfológicas de la microcuenca de los Ríos Taruca y Sangoyaco, el alto nivel de precipitación y el alto índice de la pendiente (superior a 75%), ineludiblemente hace que los efectos de las mismas (daños y afectaciones) sean igualmente súbitos, intempestivos o sorpresivos, y por ende totalmente incontrolables irresistibles y por ende imprevisibles a la entidad que represento.

Teniendo en cuenta que los estudios realizados por parte de la Gobernación del Departamento del Putumayo en cabeza de la secretaria del Infraestructura Departamental producto de convenios realizados a fines de prever y tener control de riesgos y tener conocimiento de las zonas rurales del municipio, resultados que arrojaron que la superficie de la montaña en donde se encuentra quebrada la Taruca tiene un porcentaje elevado de deslizamientos de tierra por la clase de materiales minerales que conforman la misma,





adicionalmente se realizan estudios los cuales la Avenida Torrencial, acontecida en la noche del 31 de marzo y en la mañana del 01 de abril del 2017, es un fenómeno extraordinario de la naturaleza que perfectamente se le puede calificar de ajeno a la actividad del hombre y de la Administración Pública, ya sea Nacional, Departamental o Municipal, que por ser un acontecimiento extraordinario proveniente de causa exterior nadie podía prever la hora y el día del suceso ni mucho menos la intensidad que se manifiesten los desastres naturales.

5. DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES DE LA ENTIDAD CON ARREGLO A LAS LIMITACIONES DE ORDEN PRESUPUESTAL - FALTA DE MEDIOS POR CARENCIA DE CAPACIDAD ECONÓMICA Y TÉCNICA PARA GESTIONAR EL RIESGO – ACTIVACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE SEGÚN LA LEY 1527 DE 2012

El Municipio de Mocoa es una entidad pública de sexta categoría con recursos limitados; ahora bien, dadas las características del fenómeno natural que desembocó en la tragedia natural del 31 de marzo y del 01 de abril de aquella data, toda vez que no existen ningún registro en historia de las extintas comisaria, la Intendencia ni del Departamento del Putumayo de las dimensiones una tragedia natural de tal magnitud que se haya presentado con anterioridad en esta región, la tragedia natural del año 2017 en este municipio, rebaso en grandes proporciones el nivel de respuesta a un fenómeno tan extraordinario, puesto que el Municipio de Mocoa no disponía de los recursos técnicos, administrativos, logísticos y presupuestales para contrarrestar una tragedia de tales proporciones y de alguna esta entidad pública a pesar de los múltiples requerimientos a otras entidades no disponía de los recursos económicos y presupuestales para de alguna manera gestionar mitigar y conjurar el riesgo de desastres en el Municipio de Mocoa para el día de los hechos de dicha tragedia, respecto de las fallas relativas del servicio respecto de la disponibilidad de medios técnicos, físicos y jurídicos el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

"FALLA RELATIVA DEL SERVICIO - Disponibilidad de medios físicos y jurídicos / FALLA RELATIVA DEL SERVICIO - Previsibilidad del daño / FALLA RELATIVA DEL SERVICIO - Circunstancias del caso concreto

También ha sostenido que el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, consistente en que las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades "debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera", así, las obligaciones que están a cargo del Estado –y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión–, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo. Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; por el contrario, si el daño ocurre pese a su diligencia no podrá quedar comprometida su responsabilidad." Subrayado fuera de texto-(Sala De Lo Contencioso





Administrativo- Sección Tercera Subsección A. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Radicación número: 52001-23-31-000-1999-00518-01 (20750). Actor: ALICIA MARGOTH MONTILLA Y OTROS. Demandado: MUNICIPIO DE SAN LORENZO Y OTRO), indico lo siguiente:

Una vez determinado el carácter del fenómeno presentado, procedemos a determinar las obligaciones que la entidad territorial- Municipio, tiene respecto a la gestión del riesgo.

La ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones, referente a las obligaciones del municipio establece lo siguiente:

Artículo 3°. Principios generales. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:

(...)

- III. **Principio de autoconservación:** Toda persona natural o jurídica, bien sea de derecho público o privado, tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para una adecuada gestión del riesgo en su ámbito personal y funcional, con miras a salvaguardarse, que es condición necesaria para el ejercicio de la solidaridad social

(...).

13. Principio de concurrencia: La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.

14. Principio de subsidiariedad: Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. **La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada.**

En lo referente a las obligaciones del municipio en la gestión del riesgo la norma en mención (ley 1523 de 2012)





Artículo 12. *Los Gobernadores y alcaldes.* Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

Artículo 14. *Los Alcaldes en el Sistema Nacional.* Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.

Artículo 27. *Instancias de Coordinación Territorial.* Créanse los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.

Así, el municipio, ante los rumores del desbordamiento de la quebrada conejo, reunió el comité de gestión del Riesgo de desastres municipal con presencia del coordinador del consejo departamental putumayo de gestión del riesgo y el secretario de Planeación Departamental, manifestando que contaba con recursos para gestionar el riesgo, situación que se evidencia en el acta No. 09 y 010 del 18 y 19 de octubre de 2014. Frente a dicha situación, CORPOAMAZONIA y la Gobernación del Putumayo, considerando la situación económica del municipio, y en aplicación de los principios de subsidiaridad y cooperación del riesgo, en las reuniones del 18 y 19 de 2014, se estableció por parte de las entidades asistentes apoyar a la alcaldía de Mocoa.

Posteriormente, y a raíz del evento anteriormente mencionado, la alcaldía solicitó a la gobernación mediante oficio CCMGRD 450 de octubre 20 de 2014, con recibido de fecha 22 de octubre del 2014, y a CORPOAMAZONIA mediante oficio CCMGRD 451 del 22 de octubre de 2014 y fecha de recibido el 27 del mismo mes y año, los recursos para el estudio de riesgo priorizado en el plan de acción de la calamidad establecida en el decreto 0184 del 20 de octubre de 2014, entidades que en respuesta celebraron el convenio No. 596 de diciembre 30 de 2014, cuyo objeto fue "Apoyo a la mitigación de riesgo mediante la realización de estudios de amenaza de inundación en referencia a una máxima avenida de las quebradas taruca y conejo".

En cumplimiento del convenio en mención, se suscribió el contrato de Consultoría No. 1110 del 2015, cuyo producto fue entregado a la alcaldía de Mocoa por la Secretaría de Infraestructura Departamental en medio magnético, el día 7 de mayo de 2017, sin embargo, se aclara que el producto entregado, no estaba recibido a satisfacción por CORPOAMAZONIA ni por la Gobernación, tal como se estipuló en el convenio que dio origen al contrato. Es de aclarar que este estudio, era el soporte para que la alcaldía elaborara los proyectos y gestionara recursos para el sistema de alertas tempranas, plan comunitario y obras de mitigación.





En diciembre de 2014, el Servicio geológico Colombiano, por invitación de Corpoamazonia, visitó las fuentes la taruca, taruquita y sangoyaco, y entregó a CORPOAMAZONIA como producto, en junio de 2015, una propuesta técnico económica para la zonificación de amenazas geológicas por movimientos de masa en el municipio de Mocoa por valor de \$2.199.091.428, lo cual corresponde a gran parte del presupuesto recaudado por el municipio en esa época y en la actualidad, propuesta que fue radicada en CORPOAMAZONIA y está la reboto al correo del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Mocoa.

Con base en esa propuesta anterior, la Alcaldía presentó solicitud de apoyo con recursos a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo mediante oficio No. CCMGRD 0285 de junio 22 de 2015, mismo que no fue respondido por dicha entidad.

Posteriormente se solicitó a CORPOAMAZONIA y a la Gobernación mediante oficio apoyo en la financiación del estudio para la zonificación de amenazas geológicas por movimientos de masa en el municipio de Mocoa, sin obtener respuesta alguna. Dicha solicitud, se ratificó sin que a la fecha se tenga respuesta de estos, siendo contratado dicho estudio contratado por el Ministerio de Medio ambiente con ocasión de la avenida torrencial.

El Municipio de Mocoa, para el presente caso, adelanto su actuaciones de acuerdo a las disposiciones normativas contenidas de acuerdo a los lineamientos del artículo 2 de la Constitución nacional de Colombia y de la Ley 9 de 1989, Ley 3 de 1991, Ley 715 de 2001 Ley 1523 de 2012, dentro del marco de sus competencias administrativas frente a todas y cada una de las acciones anteriores y posteriores de los sucesos de la tragedia natural acaecida en Mocoa, Putumayo en la noche del 31 de marzo y del 01 de abril del 2017, puesto que adelanto el procedimiento establecido dentro de los principios de la política de gestión del riesgo de desastres en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, **el Municipio de Mocoa en las debidas oportunidades acudió a los entidades del de mayor jerarquía dentro del Sistema Nacional y Regional de gestión del Riesgo de Desastre, en aras de conseguir el apoyo técnico logístico, operativo y los recursos financieros ante, Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Gobernación del Departamento del Putumayo, Servicio Geológico Colombiano, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia;** sin que haya obtenido respuesta POSITIVA a dichos requerimientos, solicitudes y peticiones, evidenciándose de esta manera una limitación del principio de concurrencia y de subsidiariedad positiva respecto del Municipio de Mocoa y frente los demás actores del Sistema Nacional y Regional de Gestión del Riesgo de Desastres, puesto que el fenómeno natural detonante de la tragedia natural del año 2017 en la ciudad de Mocoa-Putumayo, rebaso en gran medida el nivel de respuesta oportuna de esta entidad, puesto que de ninguna manera se disponía de los medios técnicos, logísticos, operativos, administrativos para evitar o contrarrestar un fenómeno natural de tales proporciones.

6. LOS PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y EL ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

Acorde con lo establecido por Consejo De Estado (Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Santafé De Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de junio de mil novecientos





noventa y cuatro (1994). Consejero ponente: doctor Julio César Uribe Acosta. Referencia: Expediente No. 6639 - Apelación. Actor: María Teresa Panqueva Y Otros. Demandado: La Nación -Ministerio De Minas Y Energía) para que se declare la responsabilidad del Estado debe encontrarse probados: (i) una falla en el servicio, (ii) daños antijurídicos a unos particulares, (iii) un nexo de causalidad entre la falla y los daños, y (iv) la inexistencia de causales de exoneración como la fuerza mayor.

En punto del primer elemento, en principio debe partirse del concepto general de daño, entendido como el efecto de dañar, lo cual es de suma importancia, pues el presupuesto más importante del deber de reparar por parte del Estado y de acuerdo a la Jurisprudencia del Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa constituye el primer elemento o supuesto de la responsabilidad, cuya inexistencia o falta de prueba, hace inocuo el estudio de la imputación frente a la entidad demandada; esto es, ante la ausencia de daño se torna estéril cualquier otro análisis, como quiera que es el umbral mismo de la responsabilidad extracontractual del Estado.

Ahora, una vez deducida la existencia del mismo, debe deducirse sobre su naturaleza, esto es, si el mismo puede, o no calificarse como antijurídico, puesto que un juicio de carácter negativo sobre tal aspecto, libera de toda responsabilidad al Estado, y, por tanto, releva al juzgador de realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se han elaborado. En relación con la imputación objetiva este supone, el establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, y allí es donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida tal como lo ha dicho la jurisprudencia en el artículo 90 de la Constitución Política. Por su parte, el nexo causal constituye un concepto estrictamente naturalístico que sirve de soporte o elemento necesario a la configuración del daño.

También ha sostenido que el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, consistente en que las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades "debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera", así, las obligaciones que están a cargo del Estado –y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión–, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo. Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; por el contrario, si el daño ocurre pese a su diligencia no podrá quedar comprometida su responsabilidad." Subrayado fuera de texto-

Dentro de las consideraciones acerca de la imprevisibilidad se señaló, que entre otras sentencias, en las de 23: de junio de 2000; 26 de julio de 2005; 24 de junio de 2009; y 6 de agosto de 2009, la corte, estableció como criterios para determinar el carácter imprevisible





de un acontecimiento los siguientes a saber: a) la normalidad y frecuencia; b) la probabilidad de realización; y c) el carácter inopinado, excepcional y sorpresivo. Dado que las precipitaciones con alta intensidad en cortos periodos de tiempo que actuaron como detonante de movimientos en masa y avenidas torrenciales, ocurridas en la noche del 31 de marzo y el primero de abril de 2017, se enmarcan satisfactoriamente dentro de los criterios de imprevisibilidad establecidos por la jurisprudencia reiterada de la corte, se tiene como resultado que las mismas, en su carácter de detonante (causa) de la serie de eventos (movimientos en masa y avenidas torrenciales) fueron imprevisibles.

Acorde con lo anterior la avenida torrencial ocurrida en Mocoa, se encauza dentro de las causales de exoneración al estado por fuerza mayor caso fortuito, por cuanto lo sucedido no era de prever, acorde con lo establecido por el Consejo de Estado - Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera Rad.: 6639 de junio 24 de 1994 Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta Actor: María Teresa Panqueva y otros Demandado: La Nación - Ministerio de Minas y Energía, estableciendo que los eximentes de responsabilidad "(...)constituyen diversos eventos que dan lugar a que devenga jurídicamente imposible imputar, desde el punto de vista jurídico, la responsabilidad por los daños cuya causación da lugar a la iniciación del litigio, en contra de la persona o entidad que obra como demandada dentro del mismo (...)" y la condena "(...) dependerá de que se establezca su previsibilidad y resistibilidad en conjunto con la inactividad del Estado que, conocedor de la potencial ocurrencia del fenómeno natural, no ejecuta acción alguna tendiente a conjurarlo, encontrándose obligado a ello, responsabilidad que también resulta comprometida si se establece que con su conducta activa, el Estado expuso a los administrados al fenómeno natural. (...)".

Analizados los eventos ocurridos en la noche del 31 de marzo y 1 de abril de 2017, en la ciudad de Mocoa, se puede evidenciar que acorde con las diferentes definiciones dadas anteriormente, el evento encauza dentro del movimiento en masa, avenidas torrenciales, presentándose los elementos de imprevisibilidad; irresistibilidad; y exterioridad que permite considerarlo como fuerza mayor o caso fortuito.

Mediante comunicado de prensa Nro. 007 de 2017 de 4 de abril de 2017, el Ministerio de Minas y Energía y el servicio Geológico Colombiano SGC, señalaron que se trató de flujo de detritos o avenida torrencial generada por movimientos en masa que a su vez fueron detonados por lluvias torrenciales, vislumbrándose de esta forma la imprevisibilidad del mismo.

En tal virtud, la causa de toda la serie de eventos fueron las lluvias torrenciales y la fracturación de las rocas y por razón de orden metodológico este debe ser el primer punto para analizar en cuanto a la previsibilidad o imprevisibilidad de las mismas. Las precipitaciones con alta intensidad detonaron lluvia torrencial, movimientos en masa, que a su vez generaron las avenidas torrenciales ocurridas en los ríos Sangoyaco y Mulato; y la quebrada La Taruca en la ciudad de Mocoa (Putumayo), por lo cual ahora se debe efectuar el análisis de la imprevisibilidad de las citadas avenidas torrenciales.

Como se expresó en el capítulo IV "Definiciones técnicas", en la Terminología sobre Gestión del Riesgo y Fenómenos Amenazantes se definen las avenidas torrenciales así:

"Avenidas torrenciales: Es un flujo muy rápido a extremadamente rápido de detritos saturados, no plásticos (Índice de plasticidad menor que 5%), que transcurre principalmente confinado a lo largo de un canal o cauce con pendiente pronunciada (Hunger, et. al.





2001). Es uno de los movimientos en masa más peligrosos debido a sus características de ocurrencia súbita, altas velocidades y grandes distancias de viaje."

Conforme con la definición técnica transcrita, dada por quienes profesan la ciencia de la Gestión del Riesgo y de los Fenómenos Amenazantes, las avenidas torrenciales son de ocurrencia súbita, es decir que se presentan de manera intempestiva o sorpresiva, sin previo aviso.

De lo anterior, resulta que de acuerdo con la jurisprudencia reseñada en el capítulo VI "Consideraciones acerca de la imprevisibilidad", dada la connotación de ocurrencia súbita que tienen las avenidas torrenciales, éstas son eventos imprevisibles. Los movimientos en masa, avenida torrenciales ocurridas en los ríos Sangoyaco y Mulato; y en la quebrada la Taruca, fueron efecto (o consecuencia) de los movimientos en masa ocasionados por las precipitaciones con alta intensidad; y a la vez causa de los daños y afectaciones a la vida e integridad humana y de otros animales, los bienes, y las cosas en general, de forma que se cumple con la exigencia de la imprevisibilidad en los efectos. La ocurrencia súbita de los movimientos en masa, avenidas torrenciales sumada a las altas velocidades de su flujo (Rápido a extremadamente rápido según la definición técnica), hace que los efectos de las mismas (daños y afectaciones) sean igualmente súbitos, intempestivos o sorpresivos, y en tal virtud son también imprevisibles.

La característica de imprevisibilidad e irresistibilidad, se presentó en el caso bajo estudio, pues, se ocurrieron circunstancias extraordinarias no esperadas, como es el hecho de que entre las 10:00 pm del 31 de marzo y la 1:00 am del 1 abril de 2017 se registrara una precipitación de 106 mm en el municipio de Mocoa - Putumayo, tal como lo indica el IDEAM EN el informe del 4 de abril de 2017, «la ciudad de Mocoa presenta un régimen monomodal (un solo pico de lluvia) con mayores volúmenes de precipitación entre mayo y julio, siendo junio "normalmente" el mes de mayores valores de lluvia en el año. La climatología representada por datos de la estación de IDEAM en las instalaciones del acueducto de la ciudad, señala que los promedios multianuales más bajos y más altos en Mocoa son respectivamente, enero con 200.6 mm y junio con 473.5 mm». Que, de acuerdo al mismo informe, «al comparar los valores promedio mensuales con las lluvias que han caído en cada uno de los tres primeros meses del presente año, se destaca el acumulado de precipitación de 499.8 mm en el marzo de 2017 que acaba de terminar; dicha relación indica un exceso de cerca del 80% con base en dicha estación». Así las cosas, según el IDEAM «entre las 10:00 pm del 31 de marzo y la 1:00 am del 1 abril de 2017 se registró una precipitación de 106 mm en el municipio de Mocoa - Putumayo, en solo 3 horas (entre 10 pm y 1 am) constituyéndose en un evento extraordinario».

El evento presentado el 31 de marzo y la madrugada del 1 de abril de 2017 en la ciudad de Mocoa, fue un evento físico irresistible e imprevisible de carácter extraordinario, el cual si bien causó daños, estos no son imputables a una falla de la entidad pública que represento, pues el nexo causal quedó roto por una causa ajena al demandado, como lo es la fuerza mayor, razón por la que no se le pueden atribuir a la Nación, ni a ninguno de los centros de imputación jurídica de la organización estatal, pues opera el principio general de derecho que enseña: "Nadie está obligado a lo imposible". Históricamente se ha aceptado y comprendido la necesidad de eliminar la responsabilidad de quien se encuentra impedido para actuar bajo el imperio de la fuerza mayor, que tiene como característica esencial la de LA IRRESISTIBILIDAD, situación que se presenta en el caso estudiado, pues las diferentes pruebas que se allegaron al proceso dan cuenta que la tragedia fue imprevisible e irresistible a la entidad que represento.





En el presente proceso no está demostrado ni jurídica ni fáctica ni probatoriamente el nexo causal o relación de causalidad entre los presuntos daños antijurídicos ocasionados a los demandantes y la responsabilidad por falla en el servicio que se le pretende imputar al Municipio de Mocoa-Putumayo; lo anterior tiene sentido en que el hecho generador del presunto daño ocasionado a los demandantes, haya sido como consecuencia de las acciones o de las omisiones de los agentes de esta entidad pública; pues como se explicó en notas anteriores se analizó la fuerza mayor como eximente de responsabilidad administrativa, resulta necesario que la causa extraña (**avenida torrencial, altos niveles de precipitación, movimientos en masa, alto grado de pendientes, características geomorfológicas especiales**) sea la causa exclusiva, esto es única, del daño y que, por tanto, constituya la raíz determinante del mismo.

Al no estar demostrado en el presente caso, ni el daño antijurídico, ni el título de imputación o del nexo causal entre los presuntos daños antijurídicos ocasionados a los demandantes con ocasión de la tragedia natural del año 2017 y las actuaciones administrativas de esta entidad pública; por lo tanto en el presente caso no se hace evidente la ausencia **DE LOS PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR AUSENCIA DEL HECHO GENERADOR Y DEL NEXO O RELACIÓN DE LA CAUSALIDAD**, al no evidenciarse en el presente caso los elementos de la Responsabilidad Administrativa (nexo causal- título de imputación, daño antijurídico), máxime si el hecho generador de los daños recamados se debió a una causa extraña (avenida fluviotorrencial) con la fuerza y la entidad suficiente de ser imprevisible, externa e irresistible, un fenómeno extraordinario de la naturaleza sin registros históricos en la historia de las tragedias ocasionadas por la naturaleza en el Departamento del Putumayo; así las cosas en el presente caso, la consecuencia lógica que se desprende de los anteriores hechos y sucesos, es librar y absolver de toda responsabilidad administrativa al Municipio de Mocoa-Putumayo.

Por lo anterior, me permito interponer las siguientes excepciones de mérito, rogando al despacho las tenga en cuenta y las declare probadas, al momento de proferir fallo definitivo, dentro del medio de control de la referencia.

EXCEPCIONES DE MERITO

1. FUERZA MAYOR:

Como se ha indicado y señalado ampliamente en la contestación del medio de control, lo ocurrido a los demandantes y que pretenden reclamar por el medio de control de reparación directa, no se originó con ocasión de una falla en el servicio del Municipio de Mocoa-Putumayo, puesto que con ocasión los sucesos extraordinarios se configura frente al Municipio de Mocoa-Putumayo y respecto de las pretensiones del medio de control de la referencia, un eximente de responsabilidad administrativa que dadas las características del suceso natural presentado (31 de marzo y 01 de abril del 2017) se denomina FUERZA MAYOR, con la connotación de tres características esenciales; una fuerza **Exterior**: la Avenida Torrencial de los días 31 de marzo y 01 de abril del 2017, la cual estuvo dotada de una fuerza destructora abstracta, cuya realización no es determinada, ni aun indirectamente por la actividad del ofensor". Una segunda característica de Una Fuerza Irresistible: esto es que ocurrido (avenida torrencial) se encuentra en tal situación que no puede actuar sino del modo que lo ha hecho" y de igual manera una fuerza Imprevisible: cuando el suceso (avenida torrencial) escapa a las previsiones normales, esto es que ante la conducta prudente adoptada por quien lo alega, era imposible pronosticarlo o predecirlo.





El Honorable Consejo de Estado en Sentencia del 26 de febrero de 2004, Exp 13833, C.P. German Rodríguez Villamizar, la Sección tercera del Consejo de Estado precisó frente a los sucesos constitutivos de fuerza mayor:

“Para efectos de la distinción, y de acuerdo con la doctrina se entiende que la fuerza mayor debe ser:

1) **Exterior:** esto es que “está dotado de una fuerza destructora abstracta, cuya realización no es determinada, ni aun indirectamente por la actividad del ofensor”.

2) **Irresistible:** esto es que ocurrido el hecho el ofensor se encuentra en tal situación que no puede actuar sino del modo que lo ha hecho”

3) **Imprevisible:** cuando el suceso escapa a las previsiones normales, esto es, que ante la conducta prudente adoptada por quien lo alega, era imposible pronosticarlo o predecirlo.

En ese sentido se pasa a trasladar los hechos de la tragedia natural acaecida en el año 2017 con las tres características que debe revestir LA FUERZA MAYOR, como eximente de responsabilidad administrativa:

1. LA EXTERIORIDAD: La avenida Torrencial presentada en la noche del 31 de marzo y de la mañana del 01 de abril del 2017, fue un fenómeno extraordinario dotada de una fuerza destructora, cuya realización de ninguna manera puede estar determinada por la actividad de la entidad representada, de la exterioridad del fenómeno extraordinario presentado se pueden tomar los siguientes sucesos meteorológicos y geomorfológicos especiales que desencadenaron la tragedia natural.

1.1 EL ALTO NIVEL DE PRECIPITACION: El día de la tragedia natural se registró un índice de pluviosidad equivalente a (129,3mm/3 Horas), el cual excedió de manera ostensible los registros históricos, para precipitaciones y amenaza de inundación súbita, y no para avenidas torrenciales.

La Dirección General del IDEAM en radicado No. 20171020001131 de fecha 28-04-2017:

*“... En relación con la lluvia que cayó el día de la tragedia en Mocoa, se puede advertir que entre las 7am del día 31 de marzo y las 7am del 1 de abril, periodo que se constituye como el día pluviométrico del 31 de marzo, el volumen de precipitación fue de 129 mm en total, constituyéndose en un valor alto e importante dentro de la serie, **POR SER UNO DE LOS MÁS ALTOS EN UNA SERIE DE MÁS DE 30 AÑOS.** Es importante destacar, que el 83% de la lluvia del día pluviométrico del 31 de marzo de 2017, esto es, 106 mm, **SE PRESENTÓ EN SOLO 3 HORAS (ENTRE 10PM Y 1 AM), CONSTITUYÉNDOSE COMO UN EVENTO EXTRAORDINARIO.**”*

De lo cual se puede concluir que el altísimo nivel de precipitación fue principal detonante y causa principal que dio origen a la avenida torrencial y los demás fenómenos en cadena que desencadenaron el peor desastre natural en la historia del Departamento del Putumayo, no existen registros históricos de la ocurrencia de tal magnitud y de tales proporciones (devastador, destructor, incontrolable, catastrófico). Pues se tiene que el alto nivel de precipitación que según el reporte de la Dirección General del IDEAM, el altísimo volumen de precipitación alcanzo 129 mm y por ende ese valor corresponde a uno de los más altos en una serie de **MAS TREINTA**





AÑOS y por ende dicho fenómeno pluviométrico es considerado por dicho instituto meteorológico como un **EVENTO EXTRAORDINARIO, en ese sentido se hace evidente y palmario la EXTERIORIDAD DEL FENOMENO NATURAL (avenida fluviotorrencial) el cual determino y ocasiono el peor desastre natural en la historia de la ciudad capital del Departamento del Putumayo.**

1.2 LAS CARACTERISTICAS GEOMORFOLOGICAS ESPECIALES DE LA QUEBRADA LA TARUCA Y EL ALTO NIVEL DE LA PENDIENTE DE LA MICROCUENCA DE LA QUEBRADA LA TARUCA:

"La geomorfología de las microcuencas de los ríos Mocea, Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca presentan pendientes superiores al 75°/o y se caracteriza por la inestabilidad debido a la alta meteorización que tienen las rocas y fracturamiento que presentan por la presencia de fallas geológicas lo que ha dado como resultado fuertes plegamientos y degradación. Mocea es un municipio que tiene alta pluviosidad, factor que incide mucho en las crecientes de los ríos Mocoa, Mulato, Pepino, Sangoyaco y quebrada Taruca que poseen cauces muy fuertes y debido al cambio de pendiente tienen forma de cono en la parte alta y en la parte baja se amplía; los sedimentos que se depositan en estos conos son de gran tamaño alcanzando diámetros superiores a un metro; las acumulaciones forman bancos de arena y grava los cuales demuestran el poder de arrastre de las corrientes en épocas de crecientes." Tomado del estudio "Análisis de Amenazas y Vulnerabilidad Geológica en la cuenca de la Quebrada la Taruca y Sangoyaco para el Área Rural y Sub-Urbana y Urbana de la Población de Mocoa Departamento del Putumayo" CORPOAMAZONIA, año 2003.

La exterioridad del fenómeno natural (avenida torrencial) presentado se manifiesta de acuerdo a las características descritas anteriormente, el alto nivel de precipitación, las características geomorfológicas de la microcuenca de la Quebrada la Taruca, un índice muy alto de a pendiente (75%) de las pendientes de la Quebrada la Taruca y Sangoyaco y das las características geológicas especiales de los suelos de la zona, concurrieron en gran medida al desenlace del fenómeno natural con los consecuentes movimientos en masa y los altos volumen de material constituido por roca, suelo, tierras, detritos o escombros; La ocurrencia súbita de los movimientos en masa, avenidas torrenciales sumada a las altas velocidades de su flujo (Rápido a extremadamente rápido según la definición técnica), hacen que los efectos de las mismas (daños y afectaciones) sean igualmente súbitos, intempestivos o sorpresivos, y en tal virtud son también imprevisibles y que dieron lugar a la tragedia natural, del año 2017 en esta municipalidad; detallado la característica de la exterioridad del fenómeno natural presentado, se pasa a evaluar otro componente de la fuerza mayor como eximente de responsabilidad administrativa.

2. LA IMPREVISIBILIDAD: Si esta se define como el suceso escapa a las previsiones normales, esto es, que ante la conducta prudente adoptada por quien lo alega, era imposible pronosticarlo o predecirlo. El artículo 64 del Código Civil –subrogado por el artículo 1° de la Ley 95 de 1890– preceptúa que "[s]e llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc La doctrina ha desgajado dos elementos constitutivos de la fuerza mayor: la imprevisibilidad y la irresistibilidad, que deben ser concurrentes para que el hecho calificado de tal, así sea.

En Derecho Administrativo, con ocasión del estudio de la ruptura del vínculo de causalidad y de las causas exoneratorias, Michel Paillet, en 'La Responsabilité Administrative', Dalloz 1996, pag. 47 y ss., aborda el tema de la fuerza mayor y de su texto pueden extraerse las





siguientes reflexiones. Obedece la fuerza mayor a criterios estrictos de irresistibilidad, imprevisibilidad y exterioridad, aunque admite que su efecto liberatorio no sea absoluto. Respecto de la irresistibilidad dice que es una fuerza insuperable, no reprochable a quien la alega, como un cataclismo natural o lluvias de una violencia excepcional, o un hecho inevitable. En cuanto a la imprevisibilidad, dicese que lo que es previsible no es normalmente irresistible.

Por su parte, la Sección Tercera ha fijado el contenido y alcance de la imprevisibilidad e irresistibilidad, en los siguientes términos: "imprevisible es aquello que, pese a que pueda haber sido imaginado con anticipación, resulta súbito o repentino o aquello que, no obstante la diligencia y cuidado que se tuvo para evitarlo, de todas maneras acaeció, con independencia de que hubiese sido mentalmente figurado, o no, previamente a su ocurrencia (...) la irresistibilidad, como elemento de la causa extraña, consiste en la imposibilidad del obligado a determinado comportamiento o actividad para desplegarlo o para llevarla a cabo". (SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA SÉPTIMA ESPECIAL DE DECISIÓN Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, Expediente 11001-03-15-000-2018-03883-00, 20 de febrero del 2019.)

Ahora bien, al trasladar las anteriores precisiones jurisprudenciales al caso concreto, pues se tiene que de ninguna manera para el Municipio le pudo ser previsible el fenómeno natural de la avenida torrencial ocurrida en la noche del día 31 de marzo y del 01 de abril del 2017. En ese sentido se han definido unas características para definir la imprevisibilidad del fenómeno natural presentado durante la tragedia natural del año 2017 en el Municipio de Mocoa-Putumayo.

2.1 LA IMPREVISIBILIDAD DEL fenómeno METEOROLÓGICO PRESENTADO EN RAZÓN AL ALTO NIVEL DE PRECIPITACIÓN Y DE PLUVIOSIDAD.

El primer suceso extraordinario que aconteció, fueron los altos niveles de pluviosidad presentados en la noche de la tragedia, Dirección General del IDEAM en radicado No. 20171020001131 de fecha 28-04-2017: "... En relación con la lluvia que cayó el día de la tragedia en Mocoa, se puede advertir que entre las 7am del día 31 de marzo y las 7am del 1 de abril, periodo que se constituye como el día pluviométrico del 31 de marzo, el volumen de precipitación fue de 129 mm en total, constituyéndose en un valor alto e importante dentro de la serie, por ser uno de los más altos en una serie de más de 30 años. Es importante destacar, que el 83% de la lluvia del día pluviométrico del 31 de marzo de 2017, esto es, 106 mm, se presentó en solo 3 horas (entre 10pm y 1 am), constituyéndose como un evento extraordinario."

Un fenómeno meteorológico de aquella magnitud escapa totalmente a las previsiones normales, el alto índice de pluviosidad y de precipitación presentado en aquella noche, fue un suceso extraordinario no previsible y por ende era imposible pronosticar o predecir un fenómeno meteorológico excepcional y sin lugar a registros históricos que anteriormente se hayan presentado en esta municipalidad; de ahí que la imprevisibilidad del fenómeno meteorológico presentado, el día de la tragedia natural, traiga aparejado la irresistibilidad y la exterioridad del suceso de la naturaleza.

No existe ninguna clase de estudio científico o técnico que haya pronosticado o informado a esta entidad pública de la eventual ocurrencia de un fenómeno natural de tal naturaleza destructora, no existe ningún estudio científico o técnico que anteriormente haya pronosticado el alto nivel de precipitación (**EL MAYOR EN UNA SERIE DE TREINTA AÑOS**)





alcanzado en la noche del 31 de marzo y el 01 de abril del 2017; por ende se avisara en el presente caso la evidente imprevisibilidad del fenómeno natural (avenida fluviotorrencial) el cual desencadeno la peor tragedia natural acaecida en esta municipalidad.

2.2 LA IMPREVISIBILIDAD RESPECTO A LOS ESTUDIOS TÉCNICOS ADELANTADOS DENTRO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO CELEBRADO ENTRE CORPOAMAZONIA Y EL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO.

El Departamento del Putumayo, en pretérita oportunidad adelanto un Convenio Interadministrativo con la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia-CORPOAMAZONIA, dentro de ese Convenio Interadministrativo, dio lugar a un contrato de consultoría celebrado por el Departamento del Putumayo y el señor Juan Diego Peña Pirazan, el cual tuvo por objeto: *"Contrato de Consultoría Número 1110 del 2015, el cual tenía por objeto: "Ejecución del proyecto denominado apoyo a la mitigación de riesgos mediante la realización de estudios de amenaza de inundación con referencia a una máxima avenida de las quebradas Taruca y Conejo en el Municipio de Mocoa, Departamento del Putumayo"*.

Pues si bien es cierto existe el estudio anteriormente mencionado, no por ello quiere decir que mi representada haya tenido conocimiento final que las conclusiones y de la entrega del producto final de dichos estudios técnicos. En efecto, no existe probatoriamente (documentos, actas, oficios, requerimientos), por medio se pueda inferir razonablemente que las entidades contratistas (Departamento del Putumayo y/o Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia-CORPOAMAZONIA) hayan dado traslado formal y oficialmente de los informes y las conclusiones finales del estudio de Consultoría Número 1110 del 2015 y por ende dichos estudios le son inoponibles al Municipio de Mocoa-Putumayo. Por ende el Municipio de Mocoa, no tuvo conocimiento de los estudios y de las conclusiones finales del Contrato de Consultoría Número 1110 del 2015, el cual tenía por objeto: *"Ejecución del proyecto denominado apoyo a la mitigación de riesgos mediante la realización de estudios de amenaza de inundación con referencia a una máxima avenida de las quebradas Taruca y Conejo en el Municipio de Mocoa, Departamento del Putumayo"*.

Ahora bien, el referido estudio versa sobre las amenazas de inundación; fenómeno natural diferente al acaecido en el municipio de Mocoa, por tanto el citado estudio no tiene, ni puede tener la exactitud que le atribuye la parte demandante. El contrato de consultoría 1110 de 2015 nunca identifico amenazas de avenida fluvio torrencial identificó amenazas de inundación; fenómeno natural diferente al acaecido en el municipio de Mocoa, por tanto el citado estudio no tiene, ni puede tener la exactitud que le atribuye la parte demandante.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Departamento del Putumayo en anterior oportunidad adelanto acciones judiciales en contra del Contratista e interventor por el presunto incumplimiento de las obligaciones pactadas en la Consultoría Número 0110 del 2015, en ese sentido el Juzgado Segundo Administrativo de Mocoa-Putumayo, mediante auto del día 30 de octubre del 2019 admitió la demanda de **CONTROVERSIA CONTRACTUAL** en contra de BIOMAD CONSULTORIA SAS y otros, medio de control que se encuentra bajo el radicado 2019-000153.

Corolario de lo anterior, se hace evidente la imprevisibilidad del fenómeno atmosférico (alto índice de pluviosidad) como suceso inicial que dio lugar a la cadena de suceso





extraordinarios con la consecuente avenida torrencial y los movimientos en masa fluviotorrenciales que desencadenaron la tragedia natural en la noche del 31 de marzo y del 01 de abril del 2017.

Ahora bien, el Municipio de Mocoa NO CONOCIÓ EN TIEMPO el producto final de la consultoría entregado por el contratista, por ende no es del recibo de la entidad, se asevere que la administración municipal hizo caso omiso a la citadas recomendaciones. La parte accionante pretende endilgar responsabilidad del estado con base al producto final de un estudio respecto del cual no se conocían los resultados. Se constituye como un acto inoponible frente a la administración municipal y por lo tanto se hace palmario la imprevisibilidad como característica esencial de la fuerza mayor como causal exonerativa de la responsabilidad administrativa que se pretende endilgar al Municipio de Mocoa-Putumayo.

Los diferentes estudios efectuados, y antes relacionados, arrojan certeza de que hechos ocurridos por la avenida torrencial en el municipio de Mocoa era impredecible por la caída de la pendiente de la montaña, la cual supera del 70% de inclinación lo cual es imposible que en el recorrido tan corto hasta los barrios que sufrieron el mayor daño tras la avenida torrencial, situación que imposibilitó que las autoridades competentes de defensa y protección social hubieran podido reaccionar de manera adecuada ante la situación, pues el fenómeno es de carácter imprevisible e irresistible.

Finalmente cabe traer a colación respecto el Informe Número 008 del 04 de septiembre del 2017, **Informe de Revisión de los productos generados por el Convenio Interadministrativo Número 596 de 2014**, informe emitido por la Subdirección y Ordenamiento de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, del cual se pueden extraer la siguiente **observación y conclusión** formulada por la autoridad ambiental:

*"El estudio evalúa amenazas por inundaciones máximas de las Quebradas la Taruca y Conejo, sobre la metodología de la UNAL y el IDEAM 2013, para evaluación de inundaciones torrenciales. EL ESTUDIO NO EVALUO AVENIDA FLUVIOTORRENCIAL O FLUJO DE DETRITOS POR **LO ANTERIOR EL ESTUDIO NO PUEDE ESTABLECER QUE EL RIESGO DEL DESASTRE POR AVENIDA FLUVIOTORRENCIAL ES PREVISIBLE**, PERO SI ESTABLECE EL RIESGO POR INUNDACIONES TORRENCIALES"*

3. LA IRRESISTIBILIDAD La Doctrina Nacional y la Jurisprudencia tanto del Consejo de Estado y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, han delimitado el concepto de la irresistibilidad como presupuesto de la fuerza mayor como exonerativa de la responsabilidad, en ese sentido la irresistibilidad: *"Se refiere a la imposibilidad objetiva para el sujeto de evitar las consecuencias derivadas del hecho imprevisto, lo irresistible aquél "que el agente no pueda evitar su acaecimiento ni superar sus consecuencias". Que el hecho sea irresistible en el sentido estricto de no haberse podido evitar su acaecimiento ni tampoco sus consecuencias, colocando al agente sojuzgado por el suceso así sobrevenido-, en la absoluta imposibilidad de obrar del modo debido."* Tomado del artículo "Las causales exonerativas de la responsabilidad extracontractual. ¿Por qué y cómo impiden la declaratoria 26 de responsabilidad? Aproximación a la jurisprudencia del Consejo de Estado" (Patiño, 2011)

Ahora bien, la trasladar las anteriores definiciones jurisprudenciales y doctrinales al caso concreto se puede inferir que la avenida torrencial ocurridas en los ríos Sangoyaco y Mulato; y en la quebrada la Taruca, fueron efecto (o consecuencia) de los movimientos en





masa ocasionados por las precipitaciones con alta intensidad; y a la vez causa de los daños y afectaciones a la vida e integridad humana y de otros animales, los bienes, y las cosas en general, de forma que se cumple con la exigencia de la imprevisibilidad en los efectos. La ocurrencia súbita de los movimientos en masa, avenidas torrenciales con a las altas velocidades de su flujo (Rápido a extremadamente rápido según la definición técnica), debido a las condiciones geomorfológicas de la microcuenca de los Ríos Taruca y Sangoyaco, el alto nivel de precipitación y el alto índice de la pendiente (superior a 75%), ineludiblemente hace que los efectos de las mismas (daños y afectaciones) sean igualmente súbitos, intempestivos o sorpresivos, y por ende totalmente incontrolables irresistibles y por ende imprevisibles a la entidad que represento.

La Avenida Torrencial, acontecida en la noche del 31 de marzo y en la mañana del 01 de abril del 2017, es un fenómeno extraordinario de la naturaleza que perfectamente se le puede calificar de ajeno a la actividad del hombre y de la Administración Pública, ya sea Nacional, Departamental o Municipal, que por ser un acontecimiento extraordinario proveniente de causa exterior nadie podía prever la hora y el día del suceso ni mucho menos la intensidad que se manifiesten los desastres naturales. Como se señaló ampliamente en notas anteriores, al sustentar la excepción de mérito propuesta, la **fuerza mayor por ser irresistible, externo e imprevisible**, como causal exonerativa de la responsabilidad administrativa del Municipio de Mocoa-Putumayo, respecto de los sucesos de la tragedia natural acaecida en el año 2017 en esta municipalidad, frente a todas y cada de las pretensiones del medio de control de reparación directa deprecado por los actores.

El hecho generador del daño antijurídico que reclaman los demandantes, fue una causa extraña, una fuerza mayor que luego de qué confluyeran una serie sucesos y dinámicas tectónicas características y condiciones geológicas, hidrometeorológicas y geomorfológicas (avenida fluviotorrencial), desencadenaron un fenómeno natural extraordinario sin precedentes en el registro histórico de tragedias y desastres naturales acontecidas en el Departamento del Putumayo, dicha causa extraña fue un suceso imprevisible, externo e irresistible, que desbordo y excedió todas las posibles acciones normales que hubiere podido emplear esta entidad pública para contener un fenómeno de tal entidad y fuerza destructiva. Por ende, se solicita al juez administrativo se sirva declarar la excepción de mérito propuesta y consecutivamente se libere y exonere al Municipio de Mocoa-Putumayo de toda clase de responsabilidad administrativa frente a las pretensiones que pretenden reclamar los demandantes dentro del medio de control de reparación directa de la referencia.

2. INEXISTENCIA DE LOS PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR AUSENCIA DEL HECHO GENERADOR Y DEL NEXO O RELACIÓN DE LA CAUSALIDAD.

Es sabido que para que exista la responsabilidad se requiere de tres elementos absolutamente indispensables y necesarios: el daño, el hecho generador del mismo y un nexo de causalidad que permita imputar el daño a la conducta (acción u omisión) del agente generador. El nexo causal se entiende como la relación necesaria y eficiente entre el hecho generador del daño y el daño probado. La jurisprudencia y la doctrina indican que para poder atribuir un resultado a una persona y declararla responsable como consecuencia de su acción u omisión, es indispensable definir si aquél aparece ligado a ésta por una relación de causa-efecto. Si no es posible encontrar esa relación mencionada, no tendrá sentido alguno continuar el juicio de responsabilidad. Salvo lo que se dirá más adelante, la jurisprudencia ha sido pacífica al establecer que el nexo de causalidad debe





ser probado en todos los casos por el actor, independientemente de si el régimen de responsabilidad aplicable está fundamentado en la culpa, en la falla, o en alguno de los regímenes de responsabilidad objetiva. El nexo de causalidad es un elemento autónomo del daño y del fundamento que no admite, ningún tipo de presunción como sí lo admite la culpa o la falla.

La Sección Tercera de la Sala de la Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en reciente pronunciamiento al analizar los presupuestos de la responsabilidad extracontractual del Estado, dicha alta corporación de lo contencioso administrativo, señaló lo siguiente:

“Con relación a la responsabilidad del Estado, la Carta Política de 1991 produjo su “constitucionalización” al erigirla como garantía de los derechos e intereses de los administrados y de su patrimonio, sin distinguir su condición, situación o interés. De lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución, cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado, se desprende que esta tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado y la imputación del mismo a la administración pública, tanto por su acción como por su omisión, ya sea atendiendo a los criterios de falla en el servicio, daño especial, riesgo excepcional o cualquier otro. En síntesis, la responsabilidad extracontractual del Estado se configura con la demostración del daño antijurídico y de su imputación a la administración.

*El daño consiste en el menoscabo del interés jurídico tutelado y la antijuridicidad en que él no debe ser soportado por el administrado, ya sea porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o, porque es “irrazonable,” sin depender “de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración. “La imputación no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado, de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello, como por ejemplo el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, el régimen común de la falla del servicio o cualquiera otro que permita hacer la atribución en el caso concreto. (Sección Tercera de la Sala de la Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Magistrado Ponente: **JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Rad. No.: 63001-23-31-000-2003-00463-01 (33948), sentencia del siete (7) de mayo de dos mil dieciocho (2018).***

De lo anterior se puede colegir, que no está demostrado ni jurídica ni fáctica ni probatoriamente el nexo causal o relación de causalidad entre los presuntos daños antijurídicos ocasionados a los demandantes y la responsabilidad por falla en el servicio que se le pretende imputar al Municipio de Mocoa-Putumayo; lo anterior tiene sentido en que el hecho generador del presunto daño ocasionado a los demandantes, haya sido como consecuencia de las acciones o de las omisiones de los agentes de esta entidad pública; pues como se explicó en notas anteriores se analizó la fuerza mayor como eximente de responsabilidad administrativa, resulta necesario que la causa extraña (**avenida torrencial, altos niveles de precipitación, movimientos en masa, alto grado de pendientes, características geomorfológicas especiales**) en tanto que ella causa extraña (avenida fluviotorrencial) fue la causa exclusiva, esto es única generadora de los daños consumados y que, por tanto, constituya la raíz determinante de los perjuicios ocasionados a los demandantes.

En ese sentido en el presente caso, se hace evidente la ausencia de los elementos de la responsabilidad administrativa del estado, por ausencia del título de imputación o del nexo causal entre los presuntos daños antijurídicos ocasionados a los demandantes con ocasión de la tragedia natural del año 2017 y las actuaciones administrativas de esta





entidad pública, las cuales estuvieron ajustadas a artículo 2 de la Constitución nacional de Colombia y de la Ley 9 de 1989, Ley 3 de 1991, Ley 715 del 2001 y de la Ley 1523 de 2012.

Finalmente, cabe mencionar, que no existe dentro de la Jurisprudencia del Consejo de Estado, el reconocimiento por este tipo de indemnizaciones, a título de perjuicios inmateriales (morales y por afectación a derechos constitucional y convencionalmente protegidos) en razón a la pérdida de bienes inmuebles, como las que pretenden reclamar los demandantes.

Al no estar demostrado en el presente caso, ni el daño antijurídico, ni el título de imputación o del nexo causal entre los presuntos daños antijurídicos ocasionados a los demandantes con ocasión de la tragedia natural del año 2017 y las actuaciones administrativas de esta entidad pública; por lo tanto en el presente caso no se hace evidente la ausencia **DE LOS PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR AUSENCIA DEL HECHO GENERADOR Y DEL NEXO O RELACIÓN DE LA CAUSALIDAD**; por lo anterior se solicita desde ya al juez administrativo muy respetuosamente declare las excepciones de mérito propuestas y se exonere de toda responsabilidad administrativa al Municipio de Mocoa-Putumayo.

3. FALTA DE OBJETO Y DE CAUSA PARA DEMANDAR AL MUNICIPIO DE MOCOCA-PUTUMAYO

En el presente medio de control los demandantes carecen de una causa y objeto para demandar, a mi representado el Municipio de Mocoa-Putumayo, ello tiene fundamento, en razón de que los demandantes, no disponen de ninguna causa legal, jurídica, fáctica o probatoria para demandar a esta entidad pública, puesto que no existe una relación o nexo causal entre los presuntos daños ocasionados al precitado actor y las actuaciones administrativas del Municipio de Mocoa, dentro del marco de las competencias administrativas en la política de gestión del riesgo de desastres anteriores y posteriores a los sucesos de la tragedia natural acaecida en esta municipalidad en la noche del 31 de marzo y de la madrugada del 01 de abril del 2017.

Corolario de lo anterior, se tiene que la avenida lluvia torrencial de la vigencia 2017 acontecida en el municipio de Mocoa, se trató de un suceso extraordinario de la naturaleza, un evento externo imprevisible, irresistible, jurídicamente ajeno a labor de la administración municipal, producida sin contribución o culpa alguna de los accionados y que de haberse previsto no podía haberse evitado.

4. INEXISTENCIA DE LA FALLA EN EL SERVICIO RESPECTO DEL MUNICIPIO DE MOCOCA FRENTE A LOS SUCESOS DE LA TRAGEDIA NATURAL DEL AÑO 2017.

El Municipio de Mocoa, Putumayo no se le puede atribuir las pretensiones, objeto de la demanda del medio de control de reparación directa de la referencia, pues se tiene que el Municipio de Mocoa, Putumayo en su debido tiempo adelantó las acciones, actuaciones administrativas dentro del marco de sus competencias y sus capacidades tanto técnicas como económicas, y acorde a los lineamientos del artículo 2 de la Constitución nacional de Colombia y de la Ley 9ª de 1989, Ley 3ª de 1991, Ley 715 de 2001 Ley 1523 de 2012, dentro del marco de sus competencias administrativas frente a todas y cada una de las acciones anteriores y posteriores de los sucesos de la tragedia natural acaecida en Mocoa, Putumayo. Esta entidad pública cuenta con un Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, el cual incluye medidas para prevención, entre ellas la descolmatación de ríos y muros de contención, es así que acorde a su





capacidad financiera desde en el año 2012 hasta el año 2016 se realizaron intervenciones así:

AÑO	NUMERO CONTRATOS EJECUTADOS	VALOR TOTAL CONTRATO EJECUTADOS
2012	13	\$ 425.000.000
2013	15	\$ 754.206.725
2014	37	\$ 800.671.348
2015	9	\$ 537.870.173
2016	19	\$ 729.570.000

GRAN TOTAL: 3.247.318.000

Del cuadro anterior se destaca que el Municipio de Mocoa-Putumayo, desde su capacidad operativa, administrativa y financiera invirtió la suma de **\$ TRES MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS DIECIOCHO MIL PESOS (3.247.318.000)** en la ejecución de obras, proyectos y contratos, con la finalidad de prevenir, precaver la ocurrencia de desastres en la ciudad capital del Departamento del Putumayo; por ende ante el presente caso es inexistente la falla del servicio respecto la gestión del riesgo de desastres naturales en el Municipio de Mocoa-Putumayo, toda vez que esta entidad dentro de sus deficiencias y limitaciones presupuestales adelanto obras para mitigar la ocurrencia de desastres naturales.

Adicionalmente, como uno de los principios de la gestión del riesgo es el principio participativo que en la ley 1523 de 2012, establece:

“Principio Participativo: Es deber de las autoridades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociativas, cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad”.

El día 20 de marzo de 2015, el Municipio de Mocoa-Putumayo, suscribió el Convenio Interadministrativo Numero 0004 con la Defensa Civil Colombiana, Seccional Putumayo, con el objeto: “Apoyo a los programas relacionados con la atención y prevención de desastres en el Municipio de Mocoa”, actividades todas encaminadas a la prevención del riesgo; dicho convenio interadministrativo fue ejecutado en su totalidad en 9 meses y tuvo un valor de 30 millones de pesos.

El Convenio Interadministrativo, propendió por aunar esfuerzos para desarrollar acciones de fortalecimiento de la cultura de la gestión del riesgo, en el Municipio de Mocoa, enmarcado dentro de las políticas de prevención, adoptadas por el consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y sus comités, y para la época una de las formas de lograrlo fue mediante la realización de talleres de capacitación y asistencia técnica para la elaboración de planes de contingencia en gestión de riesgo de desastres con las Juntas de Acción Comunal de los diferentes barrio aledaños a los ríos Sangoyaco y la Quebrada la Taruca y además con las diferentes instituciones educativas y al Consejo





Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD); a continuación se pasa a detallar los alcances de dicho convenio interadministrativo, para lo cual tomamos como base el informe final presentado por el Jefe Operativo de la Cruz Roja Seccional Putumayo, quien informa que fueron capacitados en total de **308** personas con un porcentaje de satisfacción de la capacitación y la aplicación de la encuesta de un **97.73 %**, de un total de de dos instituciones (la plaza de mercado de Mocoa y el Establecimiento Penitenciario de esta municipalidad) y un de un total de **13** barrios, los mismos que fueron afectados por el fenómeno natural (avenida fluvio torrencial) que ocasiono la tragedia natural en la noche del 31 de marzo y de la madrugada del 01 de abril del 2017 en el Municipio de Mocoa-Putumayo.

Con esto queda demostrado que el Municipio de Mocoa, en la medida de su alcance presupuestal y de su operatividad administrativa y logística; efectuó las acciones correspondientes tendientes a mitigar y gestionar el riesgo de desastres en el Municipio de Mocoa, antes de la tragedia natural del año 2017; de lo que se infiere que esta entidad pública frente al fenómeno natural de la avenida fluvio torrencial que causo la tragedia natural en la referida data, esta entidad pública de ninguna manera fue negligente, omisiva o descuidada en la adopción y puesta en marcha de decisiones y acciones concretas con la finalidad de precaver los riesgos con ocasión de desastres naturales en este municipio.

De lo anotado anteriormente, se puede predicar la inexistencia de la falla del servicio respecto del Municipio de Mocoa, frente a los sucesos extraordinarios que desencadenaron la tragedia natural en el Municipio de Mocoa-Putumayo en el año 2017, máximo si como señalo en notas anteriores en el presente caso hay ausencia de los presupuestos de la responsabilidad administrativa (nexo causal, título de imputación y daño antijurídico); lo anterior si se tiene en cuenta que el hecho generador del daño antijurídico que reclaman los demandantes, fue una causa extraña, una fuerza mayor que luego de que confluyeran una serie de sucesos (dinámicas tectónicas características y condiciones geológicas, hidrometeorológicas y geomorfológicas)(avenida fluvio torrencial), desencadenaron un fenómeno natural extraordinario sin precedentes en la historia de tragedias naturales acontecidas en el Departamento del Putumayo, dicha causa extraña fue un suceso imprevisible, externo e irresistible, que desbordo y excedió todas las posibles acciones normales que hubiere podido emplear esta entidad pública para contener un fenómeno de tal entidad y fuerza destructiva. Por ende, se solicita al juez administrativo se sirva declarar la excepción de mérito propuesta y consecutivamente se libere al Municipio de Mocoa-Putumayo de toda clase de responsabilidad administrativa frente a las pretensiones que pretenden reclamar los demandantes dentro de la demanda de reparación directa de la referencia.

5. CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES DE LA ENTIDAD CON ARREGLO A LAS LIMITACIONES DE ORDEN PRESUPUESTAL - FALTA DE MEDIOS POR CARENCIA DE CAPACIDAD ECONOMICA Y TÉCNICA PARA GESTIONAR EL RIESGO – ACTIVACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE SEGÚN LA LEY 1527 DE 2012.

El Municipio de Mocoa es una entidad pública de sexta categoría, con presupuesto limitado, dadas las características del fenómeno natural que desemboco en la tragedia natural del 31 de marzo y del 01 de abril de aquella data, toda vez que no existen ningún registro en historia de las extintas comisaría, la Intendencia ni del Departamento del Putumayo de las dimensiones una tragedia natural de tal magnitud que se haya





presentado con anterioridad en esta región, la tragedia natural del año 2017 en este municipio, rebaso en grandes proporciones el nivel de respuesta a un fenómeno tan extraordinario, puesto que el Municipio de Mocoa no disponía de los recursos técnicos, administrativos, logísticos y presupuestales para contrarrestar una tragedia de tales proporciones y de alguna esta entidad pública a pesar de los múltiples requerimientos a otras entidades no disponía de los recursos económicos y presupuestales para de alguna manera gestionar mitigar y conjurar el riesgo de desastres en el Municipio de Mocoa para el día de los hechos de dicha tragedia.

Respecto de las fallas relativas del servicio respecto de la disponibilidad de medios técnicos, físicos y jurídicos el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

“FALLA RELATIVA DEL SERVICIO - Disponibilidad de medios físicos y jurídicos / FALLA RELATIVA DEL SERVICIO - Previsibilidad del daño / FALLA RELATIVA DEL SERVICIO - Circunstancias del caso concreto

También ha sostenido que el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, consistente en que las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades “debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera”, así, las obligaciones que están a cargo del Estado –y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión–, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo. Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; por el contrario, si el daño ocurre pese a su diligencia no podrá quedar comprometida su responsabilidad.” Subrayado fuera de texto-(Sala De Lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera Subsección A.Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Radicación número: 52001-23-31-000-1999-00518-01(20750). Actor: ALICIA MARGOTH MONTILLA Y OTROS. Demandado: MUNICIPIO DE SAN LORENZO Y OTRO), indico lo siguiente:

Una vez determinado el carácter del fenómeno presentado, procedemos a determinar las obligaciones que la entidad territorial- Municipio, tiene respecto a la gestión del riesgo.

La ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones, referente a las obligaciones del municipio establece lo siguiente:

Artículo 3º. Principios generales. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:

(...)

4. *Principio de autoconservación: Toda persona natural o jurídica, bien sea de derecho público o privado, tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para una adecuada gestión del riesgo en su ámbito personal y funcional, con miras a salvaguardarse, que es condición necesaria para el ejercicio de la solidaridad social*

(...).





13. Principio de concurrencia: La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.

14. Principio de subsidiariedad: Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. **La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada.**

En lo referente a las obligaciones del municipio en la gestión del riesgo la norma en mención (ley 1523 de 2012)

Artículo 12. Los Gobernadores y alcaldes. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.

Artículo 27. Instancias de Coordinación Territorial. Créanse los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.

Como consecuencia del fenómeno natural presentado, el Municipio de Mocoa, oficio al Departamento del Putumayo a través del oficio CCMGRD 450 de octubre 20 de 2014, con recibido de fecha 22 de octubre del 2014, y a CORPOAMAZONIA mediante oficio CCMGRD 451 del 22 de octubre de 2014 y fecha de recibido el 27 del mismo mes y año, los recurso para el estudio de riesgo priorizado en el plan de acción de la calamidad establecida en el decreto 0184 del 20 de octubre de 2014, entidades que en respuesta celebraron el convenio No. 596 de diciembre 30 de 2014, cuyo objeto fue "Apoyo a la mitigación de riesgo mediante la realización de estudios de amenaza de inundación en referencia a una máxima avenida de las quebradas taruca y conejo".

En cumplimiento del convenio en mención, se suscribió el contrato de Consultoría No. 1110 del 2015, cuyo producto fue entregado a la alcaldía de Mocoa por la Secretaría de





Infraestructura Departamental en medio magnético, el día 7 de mayo de 2017, sin embargo, se aclara que el producto entregado, no estaba recibido a satisfacción por CORPOAMAZONIA ni por la Gobernación, tal como se estipuló en el convenio que dio origen al contrato. Es de aclarar que este estudio, era el soporte para que la alcaldía elaborara los proyectos y gestionara recursos para el sistema de alertas tempranas, plan comunitario y obras de mitigación.

En diciembre de 2014, el Servicio geológico Colombiano, por invitación de Corpoamazonia, visitó las fuentes la taruca, taruquita y sangoyaco, y entregó a CORPOAMAZONIA como producto, en junio de 2015, una propuesta técnico económica para la zonificación de amenazas geológicas por movimientos de masa en el municipio de Mocoa por valor de \$2.199.091.428, lo cual corresponde a gran parte del presupuesto recaudado por el municipio en esa época y en la actualidad, propuesta que fue radicada en CORPOAMAZONIA y está la reboto al correo del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Mocoa.

Con base en esa propuesta anterior, la Alcaldía presentó solicitud de apoyo con recursos a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo mediante oficio No. CCMGRD 0285 de junio 22 de 2015, mismo que no fue respondido por dicha entidad.

Posteriormente se solicitó a CORPOAMAZONIA y a la Gobernación del Putumayo, mediante oficio por medio del cual solicito el apoyo en la financiación del estudio para la zonificación de amenazas geológicas por movimientos de masa en el municipio de Mocoa, sin obtener respuesta alguna. Dicha solicitud, se ratificó sin que a la fecha se tenga respuesta de estos, siendo contratado dicho estudio contratado por el Ministerio de Medio ambiente y Desarrollo Sostenible con ocasión de la avenida torrencial.

El Municipio de Mocoa, para el presente caso, adelanto su actuaciones de acuerdo a las disposiciones normativas contenidas de acuerdo a los lineamientos del artículo 2 de la Constitución nacional de Colombia y de la Ley 9 de 1989, Ley 3 de 1991, Ley 715 de 2001 Ley 1523 de 2012, dentro del marco de sus competencias administrativas frente a todas y cada una de las acciones anteriores y posteriores de los sucesos de la tragedia natural acaecida en Mocoa, Putumayo en la noche del 31 de marzo y del 01 de abril del 2017, puesto que adelanto el procedimiento establecido dentro de los principios de la política de gestión del riesgo de desastres en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, dentro del territorio de sus jurisdicción. El Municipio de Mocoa, en anteriores oportunidades que recurrió a los entidades de mayor jerarquía dentro del Sistema Nacional y Regional de gestión del Riesgo de Desastre, tal y como está demostrado en el acápite de pruebas (véase pruebas documentales un CD (2.1.10: OFICIOS SOLICITANDO APOYO AL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO: (es la misma carpeta (2.1.1: 2015 INFORMAC grd3); en aras de conseguir el apoyo técnico logístico, operativo y los recursos financieros ante , Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Gobernación del Departamento del Putumayo, Servicio Geológico Colombiano, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia; sin que haya obtenido respuesta alguna a dichos requerimientos, solicitudes y peticiones, evidenciándose de esta manera respecto del Municipio de Mocoa y demás entidades del orden regional y Municipal, una limitación del principio de concurrencia y de subsidiariedad positiva, puesto que el fenómeno natural detonante de la tragedia natural del año 2017 en la ciudad de Mocoa-Putumayo, rebaso en gran medida el nivel de respuesta oportuna de esta entidad, puesto que de ninguna





manera se disponía de los medios técnicos, logísticos, operativos, administrativos para contrarrestar un fenómeno natural de tales proporciones.

6. INOPONIBILIDAD, INEXACTITUD DE LOS PRODUCTOS FINALES DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA NÚMERO 0110 DEL 2015, FRENTE AL MUNICIPIO DE MOCOA-PUTUMAYO.

Respecto de la imprevisibilidad del fenómeno extraordinario de la naturaleza (avenida fluvio torrencial) del año 2017, se hace evidente que al Municipio de Mocoa-Putumayo, no le son oponibles las recomendaciones y los productos finales del Contrato de Consultoría Número 0110 del 2015, toda vez fueron que dichos informes no fueron puestos en conocimiento de manera oficial a la Administración Municipal, a pesar de que la Coordinación de la Unidad de Gestión de Riesgos de Desastres Municipales en múltiples ocasiones solicitó (ver anexos de la contestación de la demanda) al Departamento del Putumayo la entrega de productos finales del Contrato de Consultoría, sin que hubiera recibido una respuesta definitiva y de fondo a dichos requerimientos, ahora bien al no tener los resultados de los productos finales de dichos estudios el Municipio de Mocoa, de ninguna manera podía adelantar acciones concretas para adoptar medidas administrativas (Plan comunitario-Sistema de Alertas Tempranas), tendientes a gestionar, mitigar o precaver el riesgo de desastres naturales en esta municipalidad,

Por otro lado, es dable destacar que el objeto de la consultoría versaba sobre las amenazas de inundación, fenómeno natural diferente al acaecido (avenida fluvio torrencial) en el Municipio de Mocoa en el año 2017, por tanto el citado estudio no tiene, ni puede tener la exactitud que se le pretende atribuir por la parte de demandante.

Por otro lado se tiene que la Subdirección y Ordenamiento de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, emitió el Informe Número 008 del 04 de septiembre del 2017, **Informe de Revisión de los productos generados por el Convenio Interadministrativo Numero 596 de 2014**, respecto del cumplimiento de algunas metas establecidas, se pueden tomar como punto de análisis los cuadros (1, 2,3) en el primer ítem de *Amenaza por Inundación, contenido en el cuadro Número UNO*, el cual evidencia un cumplimiento del 50% de las metas propuestas. En cuanto al ítem número dos, respecto a las Amenaza por Avenidas torrenciales estudios básicos de amenaza por avenidas torrenciales. Para determinar las condiciones de amenaza por avenida torrencial en suelos urbanos, de expansión urbana y rural, los estudios básicos deben contener las siguientes especificaciones mínimas; el cual está contenido en el cuadro número DOS, el cual evidencia únicamente el cumplimiento del primer ítem, por lo tanto se puede colegir un incumplimiento **del 85,72 %** de las metas propuestas.

Con respecto de las precipitaciones con alta intensidad en cortos periodos de tiempo ocurridas en la noche del 31 de marzo y 1 de abril de 2017, que actuaron como detonantes (causa) de movimientos en masa, avenidas torrenciales, se tiene que i) en cuanto al parámetro temporal éstas ocurrieron el último día del mes marzo y el primero del mes de abril, **y no en el mes de junio como lo previo el estudio del contratista consultor Ing. Juan Diego Peña Pirazán, para una inundación súbita;** y ii) en cuanto a los parámetros de: precipitación mensual; precipitación máxima en 24 horas; y precipitación máxima en función del tiempo de concentración, su registro (129,3mm/3 Horas) excedió de manera ostensible los registros históricos señalados en el mismo estudio del Ing. Peña Pirazán, **para precipitaciones y amenaza de inundación súbita, y no para avenidas torrenciales.** Así las cosas, de acuerdo a lo anterior, se hace evidente que al Contrato de Consultoría Número 0110 del 2015, no se le puede dar la veracidad ni la autenticidad que le pretende conceder





el apoderado de los demandantes, porque no refleja en sus conclusiones y en sus productos finales la realidad de los fenómenos geomorfológicos, puesto que de acuerdo a la revisión de productos de la autoridad ambiental, estos estudios presentan una serie de inconsistencias e incumplimientos de carácter técnico-investigativo; teniendo en cuenta lo anterior, el Departamento del Putumayo en anterior oportunidad adelanto acciones judiciales en contra del Contratista de la Consultoría Número 0110 del 2015.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Departamento del Putumayo en anterior oportunidad adelanto acciones judiciales en contra del Contratista e interventor por el presunto incumplimiento de las obligaciones pactadas en la Consultoría Número 0110 del 2015, en ese sentido el juez Segundo Administrativo de Mocoa-Putumayo, mediante auto del día 30 de octubre del 2019 admitió la demanda de CONTROVERSIA CONTRACTUALES en contra de BIOMAD CONSULTORIA SAS y otros, medio de control que se encuentra bajo el radicado 2019-000153.

7. INEXISTENCIA DE LOS PERJUICIOS DE LA VIDA EN RELACIÓN, POR FALTA DE ACREDITACIÓN, INEXIGIBILIDAD POR SER COMPENSADOS POR MEDIDAS NO REPARATORIAS.

Me opongo a la solicitud de declaración de la solicitud de reparación POR LOS PERJUICIOS EN LA VIDA DE RELACIÓN y la solicitud de condena en contra del Municipio de Mocoa y consecutivamente la solicitud de pago a favor de todos y cada uno de los demandantes.

De acuerdo a la jurisprudencia reciente de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en dicha providencia esa alta corporación judicial señala lo siguiente:

*“La jurisprudencia de esta Sección, en sentencia de unificación, se apartó de la tipología de perjuicio inmaterial denominado perjuicio fisiológico o daño a la vida de relación, para, en su lugar, reconocer las categorías de daño a la salud¹ (cuando estos provengan de una lesión a la integridad psicofísica de la persona) y de afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados², **estos últimos que se reconocerán siempre y cuando su concreción se encuentre acreditada dentro del proceso y se precise su reparación integral, teniendo en cuenta la relevancia del caso y la gravedad de los hechos.**”*

*En relación con la reparación a la afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados, en la referida providencia de unificación se estableció que se privilegiaría la compensación, **a través de medidas reparatorias no indemnizatorias** y solo cuando estas medidas no sean suficientes o posibles para consolidar la reparación integral, podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria de hasta 100 SMLMV, quantum que deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño. Lo anterior, con el propósito de reconocer la dignidad de las víctimas, reprobando las violaciones a los derechos humanos y concretar las garantías de verdad, justicia, reparación y no repetición y las demás definidas por el derecho internacional.”*

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, exp. 28832, M.P. Danilo Rojas Betancourth y exp. 31170. M.P. Enrique Gil Botero.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, exp. 32988 M.P. Ramiro Pazos Guerrero y exp. 26251. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.





Ahora bien, trasladar los anteriores presupuestos jurisprudenciales al caso concreto, se palmario que los demandantes de ninguna manera no han probado, acreditado ni demostrado la existencia de este tipo de perjuicios inmateriales.

De acuerdo a la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, en relación a los daños por afectación a bienes o derechos constitucionales este tipo de daño se repara a través de medidas de carácter no pecuniario, **medidas reparatorias no indemnizatorias** a las cuales solo tendrá derecho la víctima directa de la lesión como su núcleo familiar más cercano, por ende en el presente caso las pretensiones de condena por este tipo de perjuicios son improcedentes toda vez que este tipo de perjuicios se reparan con medidas de carácter no pecuniario, aunado a que en el presente proceso los demandantes no han probado, ni acreditado ni demostrado la existencia de este tipo de perjuicios inmateriales.

10. HECHO DE UN TERCERO

El Juzgado Civil del Circuito de Mocoa-Putumayo en fallo de tutela Numero 2008-0103 la cual fue proferida el día 08 de agosto del 2008, dicho despacho judicial en el resuelve segundo de la providencia judicial indico lo siguiente:

“Amparar el derecho a tener una vivienda o conservar la que poseen en conexidad con el derecho a la vida en condiciones de dignas de existencia, en consecuencia se ordena al Arquitecto, MARIO LUIS NARVAEZ GOMEZ, en su condición de Alcalde Municipal de Mocoa, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de este fallo, intervenga ante el Concejo Municipal, con el fin de que se agilice y cristalice en lo que falta del presente año, el ajuste del Plan Básico De Ordenamiento Territorial, en lo atinente de legalizar el Barrio San Miguel, actualmente conocido como Bello Horizonte, donde existen familias de desplazados en número de cincuenta y dos y otro tanto de personas de escasos recursos económicos y que en el primer numeral de esta parte resolutive se enumeran.”

El Municipio de Mocoa-Putumayo, no ha sido negligente ni irresponsable en la adopción del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, puesto que la adopción del plan estuvo ajustado dentro de los lineamientos de la Ley 388 de 1997, de igual manera dentro de su creación y diferentes modificaciones se hizo acorde a las diferentes observaciones y ajustes realizadas por la el área de planeación y Ordenamiento Territorial de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, de igual manera debe considerarse que para la adopción del PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, el Municipio de Mocoa-Putumayo contrato a la firma HYLEA LTDA CONSULTORES AMBIENTALES, para que dicha firma contratante adelante los estudios técnicos y científicos tendientes realizar el Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

Por otro lado cabe mencionar, que fue la Administración de Justicia en representación de un Juez de la Republica (Juez de Circuito de Mocoa-Putumayo) quien a través de una acción constitucional (fallo de tutela Numero 2008-0103) ordeno a esta entidad pública, que adelante las acciones administrativas tendientes a modificar y ajusta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial y a legalizar en Barrio San Miguel de Mocoa-Putumayo.

La demandante no determina en que barrio residían las presuntas afectadas y no se puede deducir si el lugar de residencia fue afectado por la avenida torrencial, e identificar si fue uno de los constituidos con base al fallo de tutela emanado por el Juzgado Civil del Circuito en un fallo de tutela del año 2008, el cual ordeno legalizar el Barrio San Miguel de Mocoa-putumayo y con base en dicho fallo judicial se crearon otros asentamientos urbanos en





esas zonas de riesgo y que posteriormente se concretó el riesgo (avenida fluviotorrencial) originado con la providencia judicial emanada por un Juez de la Republica y con lo cual se originó el mayor desastre natural en la historia de la Ciudad capital del Departamento del Putumayo.

11. EXCEPCIÓN GENÉRICA DEL ARTÍCULO 282 DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO POR REMISIÓN ANALÓGICA DEL ARTÍCULO 306 DEL CPACA.

En virtud del alcance del principio de búsqueda de la verdad formal en materia de excepciones y frente a los poderes oficiosos del juez administrativo, es necesario afirmar que lo fundamental no es la relación de los hechos que configuran una determinada excepción, si no la prueba de los mismos por ende, si el Juez encuentra probados los hechos que lo constituyen deberá reconocerla oficiosamente. Lo anterior en virtud de la remisión por aplicación Analógica del Artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: " Artículo 306. Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo." La cual debe ser aplicada al artículo 282 del Código General del Proceso el cual señala "Si el juez encuentra probada una excepción que conduzca a rechazar todas las pretensiones de la demanda, debe abstenerse de examinar las restantes. En este caso si el superior considera infundada aquella excepción resolverá sobre las otras, aunque quien la alegó no haya apelado de la sentencia. "

VI. PETICIONES

1. Declarar probadas las excepciones propuestas
2. Absolver de toda responsabilidad administrativa al Municipio de Mocoa-Putumayo.
3. En consecuencia dar por terminado el proceso respecto de mi representada.
4. Condenar en costas a la parte demandante

VII.MEDIOS DE PRUEBA

PRUEBAS DE OFICIO. En cualquiera de las instancias el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad. Se deberán decretar y practicar conjuntamente con las pedidas por las partes.

Lo anterior en consonancia con el artículo 78 numeral 10 del Código General del Proceso:

ARTÍCULO 78. DEBERES DE LAS PARTES Y SUS APODERADOS. Son deberes de las partes y sus apoderados.10. Abstenerse de solicitarle al juez la consecución de documentos que directamente o por medio del ejercicio del derecho de petición hubiere podido conseguir.

Lo anterior si se tiene en cuenta que el Municipio de Mocoa-Putumayo, en anteriores oportunidades oficio al Departamento del Putumayo y al Instituto de Hidrologia y Metereologia y Estudios Ambientales-IDEAM, sin que hasta el memento dichas entidades públicas hayan dado respuesta positiva a nuestras peticiones, en ese sentido atendiendo las disposiciones normativas del Código General del Proceso y del CPACA, solicito que de oficio el juez administrativo requiera a las siguientes entidades:





1.1 Sírvase señor Juez, oficiar al Departamento del Putumayo, para que con destino al proceso allegue la información solicitada por la alcaldía de Mocoa mediante oficio OJM 089 día 8 de julio de 2019, radicado interno Nro. 2533 del 9 de julio de 2019.

2. DOCUMENTALES:

2.1 EN MEDIO MAGNETICO- CD 1, 2,3, dentro del medio magnético se encuentran DOCE carpetas adicionales, dentro de las cuales se encuentran los siguientes documentos:

2.1.1: 2015 INFORMAC grd3

- Copia del oficio 329 del 10 de julio de 2015, dirigido por la Alcaldía a la Gobernación del Putumayo.
- Copia del oficio Nro. 377 del 11 de agosto de 2015, dirigido por la Alcaldía a la CORPOAMAZONIA
- Copia del oficio 0415 del 04 de septiembre de 2015, dirigido por la Alcaldía a la Gobernación del Putumayo.
- Copia del oficio 0463 del 25 de septiembre de 2015, dirigido por la Alcaldía a la Gobernación del Putumayo.
- Copia del oficio 0571 del 18 de noviembre de 2015, dirigido por la Alcaldía a CORPOAMAZONIA.
- Copia del oficio 0570 del 18 de noviembre de 2015, dirigido a la Gobernación del Putumayo
- Copia del oficio 0582 del 25 de noviembre de 2015, dirigido a la Gobernación del Putumayo

2.1.2: ACTA CMGRD 18-03-2016 OFICIOS

- Copia del oficio GP SID ex 2017 Numero 0097 del 10 de marzo de abril de 2016 de la Secretaria de Infraestructura Departamental.
- Copia del oficio 0105 del 14 de marzo de 2016, dirigido por la Alcaldía a la Gobernación del Putumayo.
- Copia del oficio 182 del 29 de marzo de 2016, de la Secretaria de Gobierno de la Gobernación del Putumayo y dirigido al Municipio de Mocoa-Putumayo.
- Copia del oficio SMD-RO-628-2016 del 31 de marzo de 2016, de la Subdirección de Manejo de Desastres de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y dirigido al Municipio de Mocoa-Putumayo..
- Acta del 18 de marzo del 2016 de Reunión del Comité de Reducción de Desastres
- Copia del oficio CMGRD 0139 del 22 de abril de 2016 dirigido a CORPOAMAZONIA.

2.1.3: ACTA CMGRD AMPLIADO CDGRD 04-06-2016

-Oficios de citaciones de parte de la Secretaria de Gobierno Municipal al Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres (Corpoamazonia, Defensa Civil, Bomberos, Cruz Roja, Aguas Mocoa SA ESP, Secretarías de Planeación, obras, Salud, Alcalde Municipal, Brigada del Ejército, Comando de Policía del Putumayo.

-Acta de Reunión CMGRD AMPLIADO dentro del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres.





_Copia del Oficio del 27 de junio del 2016.

2.1.4: OFICIO CMGRD 0029-2016

_Copia del oficio SMD-RO-628-2016 del 31 de marzo de 2016, de la Subdirección de Manejo de Desastres de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y dirigido al Municipio de Mocoa-Putumayo..

2.1.5: DOCUMENTOS GESTION DEL RIESGO

- Copia del oficio del 13 de octubre de 2016 de la Coordinación de Gestión del Riesgo Municipal y dirigido a la Gobernadora del Departamento del Putumayo.
- Copia de los oficio CMGRD 042 del 14 de Octubre de 2016 dirigido a la Secretaria de Infraestructura Departamental.
- Copia del oficio CMGRD 0448 del 05 de diciembre de 2016 dirigido a la Secretaria de Infraestructura Departamental
- Copia del oficio CMGRD 0469 del 22 de diciembre de 2016 dirigido a la Secretaria de Infraestructura Departamental
- Copia del oficio CMGRD 020 del 16 de enero de 2017 dirigido a la Secretaria de Infraestructura Departamental
- Copia del oficio CMGRD 074 del 03 de marzo de 2017 dirigido a la Secretaria de Infraestructura Departamental
- Copia del oficio CMGRD 080 del 09 de marzo de 2017 dirigido a la Secretaria de Infraestructura Departamental
- Copia del oficio CMGRD 0103 del 27 de marzo de 2017 dirigido a la Secretaria de Infraestructura Departamental
- Copia del oficio CMGRD 0196 del 10 de mayo 2017 dirigido a CORPOAMAZONIA
- Copia del oficio CMGRD 0231 del 22 de mayo de 2017 dirigido a la Secretaria de Infraestructura Departamental
- Copia del Oficio GP SID ex 2017 nro. 0311 del 28 de abril de 2017 dirigido a la Secretaria de Infraestructura Departamental
- Copia del oficio nro. 129 DCC-00P-PUT-.330 proveniente de la defensa civil.

2.1.6: INFORME DE REVISION DEL PRODUCTO DEL CONVENIO

- Informe Número 008 del 04 de septiembre del 2017, Informe de Revisión generados por el Convenio Interadministrativo Numero 596 de 2014, informe emitido por la Subdirección y Ordenamiento de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia

2.1.7: OBSERVACIONES CORPOAMAZONIA A ESTUDIOS TARUCA

-Copia del Oficio GP SID ex 2017 Numero 0998 del 12 de diciembre de 2017 de la Secretaria de Infraestructura Departamental a BIOMAD CONSULTORES S.A.S

_Copia del oficio DG-02671 del 06 de diciembre de 2017, emitido por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia a la Gobernación del Departamento del Putumayo.





_Informe Número 008 del 04 de septiembre del 2017, Informe de Revisión generados por el Convenio Interadministrativo Numero 596 de 2014, informe emitido por la Subdirección y Ordenamiento de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia

2.1.8: .OFICIO 2019-0709

- Copia del oficio OJM 089 día 8 de julio de 2019, derecho de Petición con radicado interno Nro. 2019-0709 del 9 de julio de 2019 al Departamento del Putumayo.

2.1.9: .OFICIO CMGRD-0139

_Copia del oficio CMGRD-0139 del 22 de abril del 2016, del Municipio de Mocoa a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia

2.1.10: OFICIOS SOLICITANDO APOYO AL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO: (es la misma carpeta (2.1.1: 2015 INFORMAC grd3)

- Copia del oficio 329 del 10 de julio de 2015, dirigido por la Alcaldía a la Gobernación del Putumayo.
- Copia del oficio Nro. 377 del 11 de agosto de 2015, dirigido por la Alcaldía a la CORPOAMAZONIA
- Copia del oficio 0415 del 04 de septiembre de 2015, dirigido por la Alcaldía a la Gobernación del Putumayo.
- Copia del oficio 0463 del 25 de septiembre de 2015, dirigido por la Alcaldía a la Gobernación del Putumayo.
- Copia del oficio 0571 del 18 de noviembre de 2015, dirigido por la Alcaldía a CORPOAMAZONIA.
- Copia del oficio 0570 del 18 de noviembre de 2015, dirigido a la Gobernación del Putumayo
- Copia del oficio 0582 del 25 de noviembre de 2015, dirigido a la Gobernación del Putumayo

2.1.11 Copia de la relación de contratos efectuados por el municipio de Mocoa desde el año 2012 para mitigar el Riesgo en el Municipio.

2.1.12 Copia del informe de la Dirección General del IDEAM en radicado No. 20171020001131 de fecha 28-04-2017 enviado a Corte Constitucional.

2.2 EN MEDIO MAGNETICO CD 2: se aporta en medio magnético un CD el cual contiene un documento denominado INFORMACION AVENIDA TORRENCIAL: dicho documento contiene la información de las actividades y de las acciones desarrolladas por el Municipio de Mocoa-Putumayo, antes del fenómeno natural del año 2017, con las siguientes carpetas adicionales:

2.2.1. ANTES DE LA EMERGENCIA DEL 31 DE MARZO: carpeta que se subdivide en trece carpetas las cuales contienen información del Convenio Interadministrativo Número 004 del 20 de marzo del 2015, suscrito entre el Municipio de Mocoa-Putumayo y la Defensa Civil Colombiana, Seccional Putumayo, con el objeto: "Apoyo a los programas relacionados con la atención y prevención de desastres en el Municipio de Mocoa", actividades todas encaminadas a la prevención del riesgo; dicho convenio interadministrativo fue ejecutado en su totalidad en 9 meses y tuvo un valor de 30 millones de pesos.; el Convenio





Interadministrativo y muestra los resultados de la capacitación y las encuestas practicadas por la Defensa Civil con las diferentes Juntas de Acción Comunal de los barrios más afectados por la tragedia natural del año 2017, por lo tanto se subdivide en las siguientes carpetas:

- >Parte 1 C.I Número 0004 del 20_03_2015: Inpec Mocoa y Barrio los Pinos
- >Parte 2 C.I Número 0004 del 20_03_2015: Barrio Progreso
- >Parte 3 C.I Número 0004 del 20_03_2015: Barrio Huasipanga
- >Parte 4 C.I Número 0004 del 20_03_2015: Barrió los Álamos
- >Parte 5 C.I Número 0004 del 20_03_2015: Barrio San Miguel
- >Parte 6 C.I Número 0004 del 20_03_2015: Barrió los Laureles
- >Parte 7 C.I Número 0004 del 20_03_2015: Barrió los Prados
- >Parte 8 C.I Número 0004 del 20_03_2015: Barrio Bolívar
- >Parte 9 C.I Número 0004 del 20_03_2015: Barrió la Independencia
- >Parte 10 C.I Número 0004 del 20_03_2015: Barrio San Agustín
- >Parte 11 C.I Número 0004 del 20_03_2015: Barrió San Fernando
- >Parte 12 C.I Número 0004 del 20_03_2015: Barrio Plaza de Mercado
- >Parte 13 C.I Número 0004 del 20_03_2015: Barrio Modelo

De igual manera se encuentran las siguientes carpetas adicionales, referentes a la acciones del Municipio de Mocoa, con anterioridad a la tragedia natural del año 2017 (contratos años 2012-2016)

2.2.2 Celebración del Contrato de Prestación de Servicios Número 0052 del 10 de abril del 2012, con el siguiente objeto: *"Prestación de servicios con retroexcavadora para descolmatación de la Quebrada Taruca, sector de los Barrios los Pinos y San Miguel, en virtud de la urgencia manifiesta presentada en el Municipio de Mocoa, según Decreto Numero 0076 de marzo 31 de 2012."*, el mencionado contrato tuvo un plazo de 3 meses de ejecución y por un valor de 34 Millones de pesos.

2.2.3 Celebración del Contrato de Prestación de Servicios Número 0053 del 10 de abril del 2012, con el siguiente objeto: *"Prestación de servicios con retroexcavadora sobre oruga para descolmatación, del Rio Mulato desde el Rio Mocoa hasta el Líbano, en virtud de la urgencia manifiesta presentada en el Municipio de Mocoa, según Decreto Numero 0076 de marzo 31 de 2012."*, el mencionado contrato tuvo un plazo de 3 meses de ejecución y por un valor de 85 Millones de pesos.

2.2.4. Contrato de Suministro Número 0062 del 10 de Febrero del 2015,, con el siguiente objeto: *"Adquisición de combustible para maquinaria pesada consistente en retroexcavadora de orugas del Banco de Maquinaria de la UNGRD para realizar actividades de los ríos en sitios críticos afectados por acción del invierno como medida de prevención de desastres, combustibles y lubricantes para la rehabilitación de vías urbanas y rurales del Municipio de Mocoa, afectadas por la temporada de lluvias Municipio de Mocoa, en el marco de la situación de calamidad pública según Decreto Número 0012 del 21 de enero de 2015"*, el mencionado contrato tuvo un plazo de 10 meses de ejecución y por un valor de 148.976.000 Millones de pesos.

2.2.5. Contrato de Suministro Número 0072 del 28 de Febrero del 2014, con el siguiente objeto: *"Adquisición de combustible para maquinaria pesada utilizada en la ejecución por el invierno, dentro del marco de la calamidad pública según Decreto Número 0014 del 29"*





de enero de 2014", el mencionado contrato tuvo un plazo de 3 meses de ejecución y por un valor de 30.000.000 Millones de pesos.

2.2.6. Contrato de Obra Número 0169 del 19 de Julio del 2013,, con el siguiente objeto: *"Mitigación del riesgo de Desastres, mediante la construcción de gaviones y descolmatación en la Quebrada la Taruca en los puntos críticos, en el marco de la situación de calamidad pública según Decreto Número 0078 del 12 de Marzo de 2013", y el Decreto Número 0061 del 30 de Mayo del 2013.*"El mencionado contrato tuvo un plazo de 3 meses de ejecución y por un valor de 60.164.000 Millones de pesos.

2.2.7 Contrato de Suministro Número 0062 del 10 de Febrero del 2015,, con el siguiente objeto: *"Adquisición de combustible para maquinaria pesada consistente en retroexcavadora de orugas del Banco de Maquinaria de la UNGRD para realizar actividades de los ríos en sitios críticos afectados por acción del invierno como medida de prevención de desastres, combustibles y lubricantes para la rehabilitación de vías urbanas y rurales del Municipio de Mocoa, afectadas por la temporada de lluvias Municipio de Mocoa, en el marco de la situación de calamidad pública según Decreto Número 0012 del 21 de enero de 2015",* el mencionado contrato tuvo un plazo de 11 meses de ejecución y por un valor de 184.793.600 Millones de pesos.

2.2.8. Contrato de Suministro Número 0066 del 09 de Mayo del 2016, con el siguiente objeto: *"Adquisición de combustible para maquinaria pesada para realizar actividades de descolmatación de ríos y habilitación de vías urbanas y rurales del Municipio de Mocoa, afectadas por la temporada de lluvias, en el marco de la situación de calamidad pública según Decreto Número 0032 del 27 de enero de 2016 y modificado por el Decreto Número 0049 del 15 de Febrero del 2016",* el mencionado contrato tuvo un plazo de 6 meses de ejecución y por un valor de 63.234.480 Millones de pesos.

2.2.9 Contrato de Obra Número 0099 del 11 de Julio del 2016, con el siguiente objeto: *"Conformación de Jarillon en la Zona Central del río Mocoa, descolmatación del río y reforzamiento del Jarillon existente, para protección del Barrio Independencia y los Álamos en el marco de la situación de calamidad pública según Decreto Numero 00119 de Julio de 2016",* el mencionado contrato tuvo un plazo de 6 meses de ejecución y por un valor de 435.000.000 Millones de pesos.

2.2.10. Contrato de Obra Número 0055 del 14 de Abril del 2016, con el siguiente objeto: *"Descolmatación, cargue, transporte y confirmación y reforzamiento del Dique del río Mocoa, Sector del Barrio la Independencia y puntos críticos en el marco de la situación de calamidad pública según Decreto Número 0049 del 15 de Febrero del 2016";* el mencionado contrato tuvo un plazo de 1 mes de ejecución y por un valor de 60.345.000 Millones de pesos.

2.2.11. Contrato de Obra Número 0055 del 14 de Abril del 2016, con el siguiente objeto: *"Descolmatación, cargue, transporte y confirmación y reforzamiento del Dique del río Mocoa, Sector del Barrio la Independencia y puntos críticos en el marco de la situación de calamidad pública según Decreto Número 0049 del 15 de Febrero del 2016";* el mencionado contrato tuvo un plazo de 1 mes de ejecución y por un valor de 60.345.000 Millones de pesos.





3. Copia del oficio OJM 089 día 8 de julio de 2019, radicado interno Nro. 2533 del 9 de julio de 2019.

4. Copia del estudio técnico 20171020001131, emitida por el Hidrología y Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM.

5. DECLARACIÓN TESTIMONIAL:

Sírvase señor Juez llamar a rendir declaración testimonial a la señora Adriana Arcos, profesional universitaria de la alcaldía de Mocoa, identificada con cedula de ciudadanía Nro. 34.560.441 de Popayán, quien, para la época de los hechos, fungía como coordinadora del Comité Municipal de gestión del Riesgo de Desastres de Mocoa, para complemente las actuaciones realizadas por el Municipio de Mocoa antes y después del evento Natural tendientes a gestionar el riesgo.

VIII. ANEXOS

Poder debidamente conferido
Documentos de Acreditación del alcalde encargado del Municipio de Mocoa-Putumayo.
Las enunciadas en el acápite de pruebas

IX. NOTIFICACIONES

La parte demandante en la dirección aportada en la demandada.

Al Municipio de Mocoa- Putumayo, en la ciudad de Mocoa (P), Palacio Municipal en el Barrio Centro, Calle 7 No. 6-42 – Oficina Jurídica Municipal. Teléfono: 4204676 o en la secretaría del Juzgado. Mail: juridica@mocoa-putumayo.gov.co

Del señor Juez, con altísimo respeto

DARÍO ALEJANDRO GUERRERO PALACIOS

Apoderado Judicial Municipio de Mocoa- Putumayo.





San Miguel de Agreda de Mocoa, 19 de mayo de 2021

Doctor:
MARIA DEL TRÁNSITO HIGUERA GUIO
Juez Sesenta y dos Administrativo de Bogotá
E.S.D.

MEDIO DE CONTROL : REPARACIÓN DIRECTA
RADICACIÓN : 110013336 038 2019 00101 00
DEMANDANTES : LADY LISETH MANZANARES NARVAEZ Y OTROS
DEMANDADOS : MUNICIPIO DE MOCOA Y OTROS
ASUNTO : CONTESTACIÓN DEMANDA

DARÍO ALEJANDRO GUERRERO PALACIOS, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.010.229.166 de Bogotá D.C. portador de la Tarjeta Profesional Número 332.218 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en calidad de apoderado judicial del Municipio de Mocoa-Putumayo, según poder debidamente otorgado por el Doctor JHON JAIRO IMBACHI LOPEZ, en calidad de Alcalde del Municipio de Mocoa- Putumayo y representante legal de esta entidad de derecho público, por medio del presente escrito, me permito presentar escrito de Excepciones Previas; lo anterior atendiendo los lineamientos normativos del numeral 9 del artículo 100 y del inciso primero y decimo del artículo 101 del Código General del Proceso; en los siguientes términos:

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

“Artículo 100. Excepciones previas. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.

Artículo 101. Oportunidad y trámite de las excepciones previas. Las excepciones previas se formularán en el término del traslado de la demanda en escrito separado que deberá expresar las razones y hechos en que se fundamentan. Al escrito deberán acompañarse todas las pruebas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del





demandado. Cuando prospere alguna de las excepciones previstas en los numerales 9, 10 y 11 del artículo 100, el juez ordenará la respectiva citación.

Lo anterior en virtud de la remisión por aplicación analógica del Artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo "Artículo 306. Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. "al artículo 61 del Código General del Proceso, señala lo siguiente: "Artículo 61. Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio. "Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciera así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes faltan para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado. En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término. Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas. Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos. Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio."

II. PROCEDENCIA DE LA EXCEPCIÓN PREVIA DE LA FALTA DE INTEGRACIÓN DEL LITISCONSORCIO NECESARIO E INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO.

Su señoría, solicito se declare la excepción previa mencionada y consecutivamente se integre al presente medio de control de Reparación Directa, a la Rama Judicial del Poder Público.

Señor Juez, atendiendo el anterior presupuesto al presente proceso se debe integrar y citar al presente proceso a la Rama Judicial del Poder Público. Lo anterior se tenemos en cuenta, que fue la Administración de Justicia, en representación de un Juez de la Republica (Juez de Circuito de Mocoa-Putumayo) quien a través de una acción constitucional (fallo de tutela Numero 2008-0103) ordeno a esta entidad pública, que adelante las acciones administrativas tendientes a modificar y ajusta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial y a legalizar en Barrio San Miguel de Mocoa-Putumayo.

De acuerdo a los hechos planteados, los demandantes presuntamente fueron afectados por avenida fluvio torrencial sin precedentes del Municipio, los barrios afectados en su mayoría y en general los barrios aledaños (San Miguel, Los Laureles, Jordán San Fernando, Nuevo Horizonte) se constituyeron con base al fallo de tutela emanado por el Juzgado Civil del Circuito en un fallo de tutela del año 2008, el cual ordeno legalizar el Barrio San Miguel de Mocoa-putumayo y con base en dicho fallo judicial se crearon otros asentamientos urbanos en esas zonas de riesgo y que posteriormente se concretó el riesgo (avenida fluviotorrencial) originado con la providencia judicial emanada por un Juez de la Republica





DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO
MUNICIPIO DE MOCOA
NIT. 800102891-6

OFICINA JURÍDICA Y COBRO COACTIVO



Alcaldía de Mocoa

y con lo cual se originó el mayor desastre natural en la historia de la Ciudad capital del Departamento del Putumayo.

Desde luego, la razón de ser de esta figura (litisconsorte necesario) se halla ligada al concepto del debido proceso como derecho fundamental de las personas que les otorga la garantía de no ser vinculadas o afectadas por una decisión judicial, sin haber tenido la oportunidad de exponer su posición en un proceso adelantado de acuerdo con los ritos preestablecidos (C.N art 29) y es que el litisconsorcio necesario se explica porque es imperativo para la justicia decidir uniformemente para todos los que deben ser litisconsortes.

Del señor Juez, con altísimo respeto,

DARÍO ALEJANDRO GUERRERO PALACIOS

Apoderado Judicial Municipio de Mocoa- Putumayo



juridica@mocoa-putumayo.gov.co
Código Postal: 860001



Dirección: Calle 7 No 6 - 42, Barrio Centro
Edificio Palacio Municipal, Mocoa - Putumayo



(+57) 320 495 96 87