

MEDIO DE CONTROL – Reparación directa / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO – Por los daños que sufrió una persona como consecuencia de la avenida torrencial ocurrida el 31 de marzo de 2017 en el municipio de Mocoa Putumayo / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO – Por daños derivados de desastres naturales / FALLA EN EL SERVICIO – Por daños derivados de desastres naturales

(...) La Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado que los daños antijurídicos derivados de la ocurrencia de desastres naturales resultan imputables al Estado únicamente si se acredita la existencia de una falla del servicio, bien sea por acción u omisión. Así, un evento de la naturaleza constituye fuerza mayor, salvo se demuestre la vulneración de la administración de su deber de vigilancia y cuidado. (...) es necesario tener presente que, la imputación al Estado de daños antijurídicos causados por desastres naturales únicamente tiene lugar si se acredita la existencia de una falla del servicio, por acción u omisión. Por eso, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha decantado que esta atribución dependerá la previsibilidad y resistibilidad del evento. (...)

DAÑO ANTIJURÍDICO – Probado / DAÑO ANTIJURÍDICO – Afectación del derecho a la propiedad privada

(...) En cuanto al evento materia del proceso, se pone de presente, en primer lugar, que no se encuentra en duda su ocurrencia, este constituye un hecho notorio y se encuentra grabado en la memoria histórica de los colombianos. Tampoco existe duda sobre los daños humanos y materiales que causó: se reportaron 301 personas fallecidas, 92 de los cuales fueron niños; 332 personas resultaron lesionadas y 1.518 familias se vieron afectadas, además del impacto a la infraestructura pública del municipio. Las imágenes de las secuelas son aterradoras y desoladoras. (...) De conformidad con lo anterior, se encuentra acreditado que el señor (...) es propietario de un predio ubicado en la vereda Villanueva – San Luis de Chontayaco del municipio de Mocoa. En el año 2007, suscribió contrato de operación y funcionamiento con el Incoder para el desarrollo de un proyecto productivo que el señor Rodríguez describió de producción de pescado. El actor rindió declaración juramentada extra juicio en la que afirmó que, con ocasión del desastre ocurrido en Mocoa el 31 de marzo de 2017, la bocatoma que surtía de agua el lago donde estaban los peces, se dañó, por lo que toda la producción se perdió. El artículo 6o del Decreto 599 de 2017 que declaró la situación de desastre en Mocoa estableció que se entendían como personas damnificadas por este evento, aquellas incluidas en el Registro Único de Damnificados, en el cual figura el señor (...). Por tanto, la Sala observa la existencia de un daño en el caso concreto. Este daño tiene el carácter de antijurídico al tratarse de la afectación del derecho de propiedad protegido por el ordenamiento jurídico. (...) Por ello, la afectación en la propiedad del señor (...) constituye un daño que no tiene el deber jurídico de soportar, configurando la antijuridicidad del mismo. (...)

IMPUTACIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO / AVENIDA TORRENCIAL – Noción / FUERZA MAYOR – Noción / FUERZA MAYOR – Elementos de configuración / FUERZA MAYOR – No configurada / AVENIDA TORRENCIAL – Previsible / FALLA EN EL SERVICIO – Por omisión en el cumplimiento de funciones sobre la mitigación del riesgo y prevención de desastres / FALLA EN EL SERVICIO – Por omisión en el deber de vigilancia y cuidado para adoptar medidas de prevención requeridas / FALLA EN EL SERVICIO – Probada

(...) El fenómeno natural ocurrido en horas de la noche del 31 de marzo y la madrugada del 1o de abril de 2017 en el municipio de Mocoa se catalogó por técnicos expertos como una avenida torrencial. (...)

De lo consignado en la normatividad, así como los estudios y declaraciones obrantes en el expediente, se concluye que la avenida torrencial es un movimiento en masa tipo flujo, de carácter súbito y potencial destructivo, cuya ocurrencia no se puede evitar. (...) “Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.” De lo anterior, el Consejo de Estado ha precisado los requisitos necesarios para su configuración, a saber: i) la imprevisibilidad; ii) irresistibilidad; y iii) la exterioridad respecto de la demandada. A partir de estos requisitos, del estudio de las pruebas obrantes en el proceso y las circunstancias fácticas y jurídicas, para la Sala, no se configura este eximente de responsabilidad en el asunto (...) Se acredita entonces la exterioridad del evento en relación con las demandadas, así como su irresistibilidad. Sin embargo, el que sea externo, irresistible y de ocurrencia súbita, no implica que sea un hecho imprevisto. (...) es irrefutable que el municipio de Mocoa tiene unas condiciones geológicas y meteorológicas que exponen la zona a avenidas torrenciales. (...) Es así que el primer registro que se posee sobre este fenómeno, data del año 1947, fecha desde la cual se han presentado 11 eventos de estas características, siendo el de mayor magnitud el ocurrido el 31 de marzo de 2017. Tal como se acreditó en el acápite de hechos probados, la administración tenía pleno conocimiento de la pre disponibilidad de la zona para la ocurrencia de este fenómeno natural (...) Evidentemente existe, y existía para la época anterior a la avenida torrencial del 31 de marzo de 2017 en Mocoa, el conocimiento generalizado de la vulnerabilidad y predisposición de la zona ante estos fenómenos naturales. Por eso, la UNGRD presentó informe técnico en el que expuso que el desastre sí era previsible, pero tenía características de imprevisto a irresistible, no se sabe el momento exacto en que ocurrirá, pero sí la vulnerabilidad de la zona. El Ideam reportó que la precipitación de esa fecha sobre el municipio de Mocoa tuvo un volumen de 129 mm en total, lo que constituye uno de los más altos en una serie de más de 30 años. Además, el 83% del día pluviométrico se presentó en solo 3 horas, entre las 10 pm y la 1 am. Por eso, esta situación ocurrida en el municipio se calificó por el Ideam como un evento extraordinario, más, sin embargo, sí era un evento previsible. Por contera, no se configura el eximente de responsabilidad de fuerza mayor al no estar presente el elemento de imprevisibilidad. (...) Ahora, se reitera la atribución del daño antijurídico a cada una de las demandadas. De manera repetida, durante años, la alcaldía municipal solicitó la asistencia y apoyo para la prevención y gestión del riesgo en Mocoa a diferentes entidades como la UNGRD, Corpoamazonia y el Departamento de Putumayo. Incluso, la situación de riesgo latente fue denunciada ante el Congreso de la República. Por el contrario, el municipio ni siquiera contó con el apoyo necesario para la elaboración eficaz de los estudios requeridos en la formulación de proyectos de mitigación del riesgo y prevención de desastres. Por ello se afirma la responsabilidad también del Ministerio de Ambiente en este asunto. Al ser el organismo rector de la gestión del medio ambiente, mal puede argumentarse que es ajeno a la previsión, prevención y control de los desastres naturales. El Ministerio no es un simple espectador del Medio Ambiente, es la entidad principal y central en el ramo. Sus funciones incluyen la orientación y coordinación del riesgo ecológico, así como la inspección y vigilancia de las Car. Y es que recuérdese que las pretensiones de la demanda están dirigidas a declarar la responsabilidad por “la flagrante omisión de tomar las medidas administrativas correspondientes con el fin de evitar e impedir la destrucción descomunal que conllevó la avenida torrencial”. No se intenta entonces exponer que la actuación u omisión de la administración causó el evento natural, sino que se reprocha la omisión de las demandadas en tomar medidas preventivas para evitar la destrucción descomunal causada. El que los planes y proyectos se centraran en inundaciones y no en avenidas torrenciales sólo refuerza que, ante este fenómeno previsible, la administración no actuó de manera diligente para conjurar los posibles efectos de su ocurrencia. Los conceptos técnicos afirman que existen medidas que pueden implementarse, para la mitigación de riesgos por una avenida torrencial y por ende, debieron ser tenidos en cuenta en la formulación de los

proyectos respectivos. Es por ello que el daño antijurídico también resulta imputable al municipio de Mocoa y al Departamento de Putumayo, pero también, a Corpoamazonia. Si una de las funciones de esta Corporación Regional es la de asesorar a los municipios en el proceso de planificación ambiental, debió haberse hecho una precisión frente a las avenidas torrenciales. (...) el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es multisectorial, subsidiario y complementario. Significa que, cuando se supera la capacidad técnica, operativa o financiera de un nivel, este tiene la posibilidad de acudir al siguiente. No obstante, esa subsidiariedad no se cumplió aquí, pese a exponerse la situación ante la UNGRD lo cierto es que nada se hizo. Esta entidad argumentó no tener legitimación en este asunto dado que las entidades territoriales tienen la capacidad para manejar, implementar y ejecutar la política pública de gestión del riesgo de desastres en su jurisdicción. Por el contrario, la norma específica que la UNGRD es la encargada de coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; su función acá no se reduce a la presentación del informe técnico del 27 de mayo de 2019 declarando que el desastre era previsible, de lo contrario qué sentido tiene la creación legal de dicho sistema en cabeza de la unidad. (...) En suma, las entidades demandadas, encontrándose obligadas a ello, no ejecutaron las acciones necesarias y pertinentes tendientes a conjurar la destrucción descomunal presentada en Mocoa por los hechos materia del proceso. Desconocieron la participación coordinada y planificada en los diferentes niveles del territorio a instancias de articulación necesaria para la adecuada gestión del riesgo y gestión ambiental. Se observa una omisión en el deber de vigilancia y cuidado para adoptar las medidas de prevención requeridas en el caso concreto. Ni siquiera se contaba en el momento de los hechos con un Sistema de Alertas Tempranas en el municipio.(...)

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la responsabilidad extracontractual del Estado por los daños derivados de desastres naturales, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 16 de julio de 2021, expediente: 50103, Consejera Ponente: María Adriana Marín.

FUENTE FORMAL: Constitución Política (Art. 90); Ley 1523 de 2012; Código Civil (Art. 64).

REPUBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION TERCERA
SUBSECCION B**

BOGOTÁ D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Magistrado Ponente: FRANKLIN PÉREZ CAMARGO

EXPEDIENTE: 110013336031201900075-01¹

DEMANDANTE: Floriberto Rodríguez García

DEMANDADO: Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
- Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de La
Amazonia - Departamento de Putumayo - Municipio de
Mocoa

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA

APELACIÓN SENTENCIA

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación formulado por la parte actora contra la sentencia proferida el 30 de junio de 2021, por el Juzgado 31 Administrativo de Bogotá, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

El señor Floriberto Rodríguez García, por intermedio de apoderado judicial, promovió demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa en contra de la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante Ministerio de Ambiente) - Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante UNGRD) - Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de La Amazonia (en adelante Corpoamazonia) - Departamento de Putumayo - Municipio de Mocoa con el objeto de que se les declare responsables por los presuntos perjuicios

¹ Expediente híbrido. Al encontrarse digitalizado y titulado cada archivo, no se hace referencia a los folios correspondientes.

causados "con ocasión de la flagrante omisión de tomar las medidas administrativas correspondientes con el fin de evitar e impedir la destrucción descomunal que conllevó la avenida torrencial ocurrida el 01 de Abril del año 2017" en el municipio de Mocoa, Putumayo.

i) Lo que se pretende:

"PRIMERA: Que LA NACION - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES - CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONIA - DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO - MUNICIPIO DE MOCOYA, son solidaria, patrimonial y administrativamente responsables de los perjuicios ocasionados a los demandantes, con ocasión de la flagrante omisión de tomar las medidas administrativas correspondientes con el fin de evitar e impedir la destrucción descomunal que conllevó la avenida torrencial ocurrida el 01 de Abril del año 2017.

SEGUNDA: Que en consecuencia, se condene a LA NACION - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES - CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONIA - DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO - MUNICIPIO DE MOCOYA, a pagar a cada uno de los demandantes, o a quien les represente legalmente sus derechos; los perjuicios de orden moral, los cuales se estiman como mínimo en la suma de 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes para cada uno, o el máximo que fije la Jurisprudencia para la época del fallo, o en su defecto, en forma genérica como reparación del daño ocasionado.

TERCERA: Que igualmente se condene a LA NACION - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES - CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONIA - DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO - MUNICIPIO DE MOCOYA, a pagar al demandante los perjuicios materiales causados a título de daño emergente, representado en el valor comercial derivado de las labores de Piscicultura por la suma de \$7.000.000, a favor de los demandantes.

CUARTA: De la misma forma, se condene a LA NACION - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES - CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONIA - DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO - MUNICIPIO DE MOCOYA, a entregar a los demandantes una vivienda digna, bajo la modalidad del programa "Mi Casa Ya", tal como lo prometió el señor Presidente JUAN MANUEL SANTOS, en visitas realizadas al Putumayo para el momento de la tragedia.

QUINTA: Que la sentencia que se profiera dentro del presente medio de control, sea cumplida por la entidad demandada dentro del término del artículo 192 al 195 del C.P.A.C.A.

SEXTA: Que la parte demandada deberá liquidar y pagar a favor de mis mandantes, los intereses moratorios a partir de la fecha en que quede en

firmé la providencia por medio de la cual se estableció el reconocimiento del pago de los perjuicios causados, conforme sentencia C-188-99, de la Honorable Corte Constitucional, sala plena.

SEPTIMA: *Que se condene en costas y agencias en Derecho a los demandados”.*

ii) Hechos:

1. El señor Floriberto Rodríguez es dueño de un lote de terreno ubicado en el predio San Isidro de la vereda Villa Nueva – San Luis de Chontayaco del municipio de Mocoa.
2. El demandante suscribió contrato con el Incoder para el proyecto productivo de crianza de peces.
3. El 31 de marzo de 2017 la quebrada La Taruco se desbordó y arrastró las quebradas El conejo, La Taruquita, La Campucana, San Antonio, El Sangoyaco y el Mulato, arrasando veredas y barrios.
4. La avalancha ocasionó la destrucción total del pozo de peces del demandante y la muerte de todos los ejemplares listos para ser vendidos. También se ocasionaron perjuicios morales al señor Rodríguez.
5. Afirma la parte actora que este problema ha venido presentándose desde varios años atrás sin que las autoridades hubieran tomado las medidas correspondientes.

iii) Contestación de la demanda²:

1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

*“En breve, la **NACIÓN —MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, solicita que se denieguen las súplicas de la demanda por carecer de fundamento fáctico y jurídico, más aún cuando los perjuicios que dicen haber sufrido los demandantes fueron consecuencia de un desastre natural y que su previsión, prevención y control no está en cabeza de esta entidad sino de los alcaldes como jefes de la administración local, responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio (fls. 1-14 c. 5).*

² En este acápite se citará lo consignado por el juzgado de primera instancia.

Así mismo, presenta las excepciones de (i) Fuerza mayor o caso fortuito por avenida torrencial o avalancha; (ii) Falta de legitimación en la causa por pasiva pues las funciones del aludido ministerio están contenidas en el Decreto 3570 de 2011, y las de las Corporaciones Autónomas Regionales en la Ley 99 de 1993.

Por último, solicitó acumular el presente proceso con el que cursa en el Juzgado 63 Administrativo de Bogotá, bajo Rad. 11001-33-43-063-201900101-00, fue admitida, mediante auto de fecha 3 de abril de 2019. Amén que, en caso de negar la acumulación inicial, solicita se acumulen todos los procesos que cursen actualmente en este despacho, bajo los mismos hechos, pretensiones (presenta una tabla donde relaciona los procesos que se encuentran en el Juzgado 31 Administrativo)".

2. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

"En resumen, la **UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES** (en adelante UNGRD), solicita que denieguen las pretensiones de la demanda comoquiera que no existe prueba que demuestre que esa entidad haya causado perjuicio alguno, por acción y mucho menos por omisión a los demandantes (fls. 1-34 c. 3).

Igualmente, presentó la excepción previa de pleito pendiente por cuanto actualmente cursan en otras dependencias judiciales, acciones de grupo y reparación directa, las cuales tienen las mismas partes con idénticas pretensiones y soportada en los mismos hechos, a saber, (i) una acción de grupo en el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera** Magistrado Ponente Dr. Felipe Alirio Solarte Maya Rad. No. 250002341000**20170068700** promovido por la señora María Rosa Ordoñez Gómez actuando en su propio nombre, en representación de su hijo Laureano Hernando Gómez Ordoñez y las demás personas que hayan sido afectadas individualmente; (ii) Acción de Grupo de la señora Eugenia Lily Mojhana Solarte cursando en el **Tribunal Administrativo de Nariño** Sala Unitaria de Decisión Rad. N° 520012333002**20190019500**; lo cual desconoce el artículo 49 de la Ley 472 de 1998.

Asimismo, adujo la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues, la UNGRD es una entidad pública del nivel nacional descentralizadas por servicios con personería jurídica (art. 1 Dcto. Ley 4147 de 2011), en tanto que los municipios y departamentos así como las corporaciones autónomas regionales (Ley 99 de 1993), son entidades diferentes que son sujetos de derechos y obligaciones independientes, de manera 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. Lo cual significa que (...) las entidades territoriales tienen la capacidad para manejar, implementar y ejecutar la política pública de gestión del riesgo de desastres en su jurisdicción.

En este caso concreto, le correspondía a Corpoamazonía apoyar al departamento de Putumayo, y, especialmente al municipio de Mocoa, en la elaboración de los estudios necesarios (conforme al decreto 1807 2014 y los planes de ordenamiento y manejo de cuencas POMCA - decreto 1640 de 2012), para la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo de desastres, con ocasión de la problemática que se presenta o presentaba en las cuencas hidrográficas por donde se desplazó la avenida fluvio torrencial que ocasionó la situación de desastre y calamidad pública en el municipio de Mocoa, los días 31 de marzo y primero de abril de 2017, cuencas hidrográficas que se encuentran ubicadas en la jurisdicción territorial y ambiental del mencionado municipio.

De otro lado, presentó la excepción de fuerza mayor como causal eximente de responsabilidad de la administración pública con base en el informe del IDEAM, del 9 de mayo de 2017, y el informe técnico del Servicio Geológico Colombiano publicado en el mes de julio de 2017, denominado "caracterización del movimiento en masa tipo flujo del 31 de marzo de 2017 en Mocoa Putumayo", pues a su juicio, el fenómeno fue imprevisible e irresistible dada la magnitud de la avenida fluvio torrencial.

Finalmente, afirmó que existe ausencia de nexo causal comoquiera que la UNGRD atendió de manera diligente y oportuna los requerimientos del municipio de Mocoa, brindándoles apoyo y asesoría para la implementación del sistema de alerta temprana STA en la quebrada la taruca".

3. Corpoamazonia

"En síntesis, CORPOAMAZONIA se opone a las pretensiones de la demanda comoquiera que dentro del marco de sus competencias frente a la intervención de la gestión del riesgo solo realiza labores de acompañamiento, técnico, de colaboración, complementario y subsidiario pues la responsabilidad primaria es de las gobernaciones y alcaldías de conformidad con la Ley 99 de 1993, Ley 388 de 1997, adicionada por la Ley 902 de 2004, y el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012 (fls. 1-13 c. 4).

Del mismo modo presentó las excepciones de (i) Inexistencia de omisión de CORPOAMAZONIA en su deber apoyo de asistencia técnica: Desde que se promulgó la Ley 99 de 1993, y hasta el año 2004 (antes de la entrada en vigencia del Decreto 1220 de 2005), la corporación brindó conceptos orientados a la no ocupación de los sectores afectados por la avenida torrencial el 31 de marzo de 2017. Amén que, entre la gobernación del Putumayo y CORPOAMAZONIA, se suscribió el convenio interadministrativo 596 de 2014, cuyo objeto es que las dos entidades se comprometen a aunar de esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para ejecutar de manera conjunta el proyecto número y 06- 086- 001 02- 03- 04 049- 14, "apoyo a la mitigación de riesgos mediante la realización de

estudios detallados de amenaza de inundación con referencia a una máxima avenida de las quebradas Taruca y Conejo, en el municipio de Mocoa, departamento del Putumayo" en el sector correspondiente al municipio de Mocoa, en cumplimiento al plan de acción 2012-2015 "Amazonía, un compromiso ambiental para incluir", resaltando que, CORPOAMAZONIA, desde la dirección territorial Putumayo en su calidad de supervisión del convenio antes aludido, realizó varios requerimientos a la Gobernación del Putumayo, con relación a la presentación de los informes de ejecución entre el 11 de marzo de 2016 y el 18 de noviembre de 2016, con asunto último requerimiento presentación informe de ejecución e informe final del convenio. De manera que, al 31 de marzo de 2017 fecha en que ocurrió la tragedia, Corpoamazonia no conocía el producto final entregado por el contratista pese a los requerimientos y solicitudes realizadas. (ii) Fuerza mayor y caso fortuito por hecho de la naturaleza. (iii) Falta de legitimación material en la causa por pasiva, (iv) pleito pendiente por cuanto actualmente cursan en otras dependencias judiciales, acciones de grupo y reparación directa, las cuales tienen las mismas partes con idénticas pretensiones y soportada en los mismos hechos, a saber, (i) una acción de grupo en el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera** Magistrado Ponente Dr. Felipe Alirio Solarte Maya Rad. No. 250002341000**20170068700** promovido por la señora María Rosa Ordoñez Gómez actuando en su propio nombre, en representación de su hijo Laureano Hernando Gómez Ordoñez y las demás personas que hayan sido afectadas individualmente; (ii) Acción de Grupo de la señora Eugenia Lily Mojhana Solarte cursando en el **Tribunal Administrativo de Nariño** Sala Unitaria de Decisión Rad. N° 520012333002**20190019500**; lo cual desconoce el artículo 49 de la Ley 472 de 1998".

4. Departamento de Putumayo

"En suma, el Departamento de Putumayo, pide que se denieguen las súplicas de la demanda porque es inexistente la responsabilidad del ente territorial, como la supuesta omisión en la toma de medidas preventivas pues la avenida torrencial del 31 de marzo de 2017 (lluvias intensas, movimientos en masa), ocurrida en la ciudad de Mocoa, fue imprevisible e irresistible lo cual constituye fuerza mayor (fls. 1-11 c. 2).

Igualmente, excepcionó pleito pendiente por la acción de grupo que cursa en el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera** Magistrado Ponente Dr. Felipe Alirio Solarte Maya Rad. No. 250002341000**20170068700** promovido por la señora María Rosa Ordoñez Gómez actuando en su propio nombre, en representación de su hijo Laureano Hernando Gómez Ordoñez y las demás personas que hayan sido afectadas individualmente".

5. Municipio de Mocoa

"En síntesis, el municipio de Mocoa se opone a la prosperidad de todas las

pretensiones en contra de su representado por los hechos acaecidos los días 31 de marzo y 1º de abril de 2017, en esta municipalidad toda vez que 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 fluvial torrencial) y por ende generando deslaves y flujos de lodo que finalmente desencadenaron en el mayor desastre natural, lo cual no tiene precedentes en la historia del departamento del Putumayo (fls. 1-56 c. 6).

Así mismo, adujo que se presentaba el eximente de responsabilidad de fuerza mayor por la avenida torrencial lo cual era irresistible e imprevisible.

Por último, señaló que el municipio de Mocoa desde su capacidad administrativa operativa técnica y desde su deficiente alcance presupuestal, adelantó una serie de acciones administrativas tendientes a gestionar y mitigar y conjurar la ocurrencia de riesgos de desastres naturales en dicha municipalidad coma en ese sentido indicó los contratos suscritos por esa entidad pública desde el año 2012 hasta el 2016 los cuales guardan íntima relación con la gestión del riesgo de desastres naturales en este municipio”.

iv) Trámite de las excepciones:

Mediante providencia de 6 de agosto de 2020³ se decidieron las excepciones previas y/o mixtas.

Respecto de la solicitud de acumulación de procesos se indicó que no procedía porque en el expediente ya se había fijado fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial. Además, se trata de demandas promovidas por afectados diferentes.

El juzgado negó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por las demandadas Ministerio de Ambiente, UNGRD y Corpoamazonia, pues, de acuerdo a la diferenciación de la legitimación de hecho y material, es un asunto que debe decidirse en la sentencia.

Negó asimismo la excepción de pleito pendiente porque el demandante puede elegir hacer parte de la acción de grupo o acudir a la jurisdicción de manera individual.

³ Actuación virtual.

v) Pruebas aportadas:

De conformidad con los lineamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado⁴, las copias simples aportadas al proceso se presumirán auténticas, en concordancia con lo señalado en el artículo 246 del CGP, aplicables en el presente caso por remisión expresa del artículo 306 del CPACA.

- Documento de identificación del demandante.
- Resolución No. 001066 de fecha 10 de Mayo de 2007.
- Contrato No. 040 del año 2007.
- Acta de Declaración Juramentada No. 393 de la Notaría Única del Círculo de Mocoa, realizada por el demandante.
- Inscripción en el Registro Único de Damnificados RUD No.9856.
- Documentos en Cd folio 35, cuaderno principal:
 - o 46 fotografías.
 - o Comunicado aviso de desastre emitido por la Defensa Civil Colombiana el día 08 de mayo de 2013.
 - o Auditoria a recursos del sistema general de participaciones, Putumayo, año 2016, realizada por la Contraloría General de la Nación.
 - o Antecedentes contractuales y documentos correspondientes al contrato de interventoría No. 1110-2015.
 - o Antecedentes y documentos correspondientes al convenio interadministrativo No. 0596 de 2014 suscrito entre Corpoamazonia y Departamento de Putumayo.
 - o Estudios realizados por el consultor correspondientes al contrato No. 1110-15.
 - o 01_ Informe Final CC1110 de 2015, Presentacion_110-15 Final y Rad SID 1023 CONTRATO DE CONSULTORIA 11 DE 2015.
 - o Constancia de entrega de los estudios finales contrato No. 1110 de 2015.
 - o REGISTRO 1023 DEL 26 AGO 2016 CONTRATO 1110 – copia (30299057) 2.
 - o Oficio remisorio información final, de la Gobernación a la Gestión del Riesgo, año 2016 contrato No. 1110 de 2015.
 - o -1 GP-SID-EXT-0791 convenio interadministrativo N° 596.
 - o Estudio de suelos - geotecnia - junio 2016, realizados por el personal competente y en ejecución del contrato 1110 de 2015.
 - o 03_Anexo_Localizacion_Ensayos_Geotecnica y Geotecnica_Taruca-Conejo.

⁴ Sentencia de 28 de agosto de 2013, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, expediente 25.022, Consejero Ponente Enrique Gil Botero.

- Informe técnico y fotográfico de las quebradas Taruca y Conejo año 2016.
- INFORME FOTOGRAFICO Q. LA TARUCA, INFORME TECNICO BATIMETRICO Q. TARUCA, INFORME TECNICO BATIMETRICO QUEBRADA EL CONEJO PLANTILLA y REGISTRO FOTOGRAFICO LEVANTAMIENTO CONEJO”
- Decreto 601/17 por medio del cual se declara el Estado de Emergencia Económica.
- Estado de Emergencia Económica, Social (sic) y Ecológica Municipio de Mocoa.-Presidencia de la Republica.
- Plan de contingencia por amenaza de avalanchas en Mocoa año 2011, emitido por parte de la Defensa Civil Colombiana.
- 2011 PLAN DE CONTINGENCIA POR INUNDACIONES, DESPLAZAMIENTOS Y AVALANCHAS QUEBRADA LA TARUCA MOCOA PUTUMAYO MARZO 28 2011.
- Oficio remisorio a entidades del Orden Nacional sobre solicitud del Congresista ORLANDO GUERRA DE LA ROSA.
- Anexos 2 – MinAgricultura, Anexo 3 – Prosperidad Social, Anexo 4 – MinEducacion, Anexo 5 – MinCultura, Anexo 6 – Cancillería, Anexo 7 – Min Vivienda, Anexo 8 – VicemAgua, Anexo 9 – MinMinas, Anexo 10 – MinTransporte y Anexo 15 – Traslado Solicitud DNP.
- Noticias sobre los acontecimientos en Mocoa.
- Informe gestión año 2016 del congresista ORLANDO GUERRA DE LA ROSA.
- H.R. ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA.
- Documentos en Cd folio 93, cuaderno principal:
 - GACETA CONGRESO, SENADO Y CAMARA No.992 – 2015 – MOCOA.
 - RTA. FORMAL AL DERECHO DE PETICION GIOVANNY OCHOA.
 - Video denominado “DEBATE CONTROL POLITICO A UNGRD Y MINISTERIO. (SIC) 5 DE AGOSTO 2015”.
- Documentos Cd 1 folio 11, cuaderno 2:
 - Circular_03_2016 (circular crecientes súbitas).
 - Comunicado de prensa Servicio Geologico -04-04-2017.
 - DEMANDA ACCION DE GRUPO 25000234100020170068700.
 - INFORME DE REVISION DE LOS PRODUCTOS GENERADOS POR EL CONVENIO 596 DE 2014 CORPOAMAZONIA.
 - REFORMA DE LA DEMANDA ACC. DE GRUPO 25000234100020170068700.
 - Registro Actuación Acción de Grupo radicación No. 25000234100020170068700 con corte a 22 de mayo de 2019.
 - Terminología-GRD-2017.
- Documentos Cd 2 folio 11, cuaderno 2:

o CARACTERIZACIÓN DEL MOVIMIENTO EN MASA TIPO FLUJO DEL 31 DE MARZO DE 2017.

o Video infografía: ¿Qué pasó el 31 de marzo de 2017 en la ciudad?.

- Documentos Cd cuaderno 3:

o ANEXOS en 4 archivos en pdf.

o ANEXOS PROBATORIOS- ORGANIZADOS en 22 archivos en pdf, entre los cuales se encuentran: 1. ALERTA IDEAM 31 DE MARZO DE 2017, 2- 7-04-2017 INFORME UNGRD -AVENIDA TORRENCIAL MOCOA, 3- ANEXO 31-03-2017 – TIPO A DISTRIBUCION Y TIPO B DEPOSITOS.

o “CIRCULARES”, con 1 archivo en pdf “CIRCULARES SOBRE MECANISMOS DE ACCION Y PREVENCION A NIVEL TERRITORIAL”.

- Documentos Cd cuaderno 4:

o Carpeta “00 Estudios” contiene dos carpetas denominadas 2003 (la cual contiene un archivo pdf) y 2014 (la cual contiene una carpeta con dos archivos pdf y archivo pdf).

o Carpeta “01 Histórico Ocupación” la cual contiene 12 archivos en pdf que van del “Anexo 00” al “Anexo 11”.

o Carpeta “02 Asistencia Técnica PBOT” la cual contiene 3 carpetas, cada una con archivos en pdf.

o Carpeta “03 Comunicaciones”, la cual contiene una carpeta denominada “Circular 01” sin ningún archivo y 16 archivos en pdf.

o Carpeta “04 Visitas técnicas”, la cual no contiene ningún archivo.

o Carpeta “Restauración Rotonda” la cual contiene una carpeta con dos archivos en pdf.

o Carpeta “06 Reconstrucción” la cual contiene un archivo en pdf y 5 carpetas las cuales contienen archivos en pdf y documento en Excel.

o Carpeta “AUTOS ADMISORIOS ACCIONES DE GRUPO” la cual contiene archivos en pdf.

o Documentos en pdf denominado “d0-Res_1907_2013 Guía POMCAS MADS”.

- Decreto 3570 de 2011.

- Auto admisorio de la demanda de Reparación Directa Rad. N° 11001-33-43-063-2019-00101-00 junto con la demanda.

- Documentos Cd folio 65, cuaderno 6:

o Archivo denominado “CD-1”, el cual contiene 12 documentos titulados:

- “2015 informac grd 3”.
- “acta CMGRD 18-03-2016 + oficios”.
- “acta CMGRD ampliado CDGRD 04-06-2016”.
- “CCMGRD- OFICIO 0029-2016”.
- “DOCUMENTOS GESTION DEL ROESGO (sic)”.

- “INFORME REVIISON (SIC) DE PRODUCTO DEL CONVENIO”.
- “observac (sic) corpoamazonia (sic) a estudio taruca conv (sic) 0596”.
- “OFICIO 2019-0709 DIRIGIDO A LA GOBERNACION”.
- “oficio ccmgrd (sic)-0139 quebrada taruca”.
- “OFICIOS SOLICITANDO APOYO A LA GOBERNACION Y A CORPOAMAZONIA”.
- “REACION (sic) CONTRATCION RIESGOS 2012 – 2016”.
- “RESPUESTA CORTE CONSTITUCIONAL 20171020001131”.
- Archivo denominado “CD-2” que contiene 10 documentos en pdf y una carpeta llamada “ANTES DE LA EMERGENCIA DEL 31 DE MARZO 2018” con 13 archivos del Convenio Mocoa parte 1 a parte 13 y:
 - “052 DE 2012”.
 - “053 DE 2012”.
 - “062 DE 2012”.
 - “072 DE 2015 2”.
 - “0169 DE 2013”.
 - “COMODATO 123 DE 01-09-2016 – copia - copia”.
 - “CONTRATO 062 2015-1”.
 - “CONTRATO 066 + SOPORTES L”.
 - “CONTRATO 099 + SOPORTES L”.
 - “DOCS + SOPORTES CTO 055”.
- Archivo denominado “CD-3” que contiene 116 documentos de actas de liquidación de contratos entre ellos: N° 048, 054, 055, 062, 066 del 2016, “contrato”, “adicional” y “convenio Interadministrativo”.
- Respuesta a oficio por Fonvivienda de 20 de noviembre de 2020.
- Respuesta a oficios por Ideam de 24 de febrero de 2021 y 9 de marzo de 2021.
- Respuesta a oficio por UNGRD de 3 de agosto de 2020 y 25 de febrero de 2021.
- Respuesta a oficio por el departamento de Putumayo de 4 de marzo de 2021 y 15 de febrero de 2021.
- Respuesta a oficio por Universidad Nacional de Colombia de 29 de septiembre de 2020.
- Respuesta a oficio por Contraloría de 26 de diciembre de 2019.
- Respuesta a oficio por Procuraduría de 12 de febrero de 2021.
- Respuesta a oficio por Fiscalía General de la Nación de 14 de julio de 2020.

vi) Trámite de primera instancia:

- La demanda fue radicada el 22 de marzo de 2019.
- El 6 de junio de 2019 fue inadmitida, y subsanada el 18 de junio del mismo año. Siendo admitida con proveído de 25 de julio de 2019.
- Las demandadas presentaron sus contestaciones así: departamento de Putumayo, 16 de septiembre de 2019; Corpoamazonia, 1º de octubre de 2019; UNGRD, 21 de octubre de 2021; Ministerio de Ambiente, octubre 24 de 2019; municipio de Mocoa 19 de noviembre de 2019.
- Mediante providencia de 6 de agosto de 2020 se decidieron las excepciones previas y mixtas.
- El 29 de octubre de 2020 se llevó a cabo audiencia inicial. El 4 de marzo de 2021 audiencia de pruebas en la que se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

vii) Sentencia apelada

Surtidos los trámites de rigor, el Juzgado 31 Administrativo de Bogotá profirió **sentencia de primera instancia** el 30 de junio de 2021⁵, mediante la cual se resolvió:

"PRIMERO: Declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva material de la **NACIÓN —MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONIA**, de acuerdo con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Declarar probada la excepción de fuerza mayor alegada por **NACIÓN —MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONIA, DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO Y MUNICIPIO DE MOCOA**, conforme a las consideraciones expuestas en la presente sentencia.

En consecuencia, **NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva.

TERCERO: SE FIJA por agencias en derecho, a favor de cada una de las demandadas **NACIÓN —MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONIA**,

⁵ Actuación virtual.

DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO Y MUNICIPIO DE MOCOA, atendiendo el Arbitrio Judice, la suma equivalente a MEDIO SALARIO MÍNIMO LEGAL MENSUAL VIGENTE (1/2 S.M.L.M.V.), la cual deberá pagar la parte actora, una vez quede ejecutoriada la presente sentencia”.

El a quo fundamentó su decisión en las siguientes consideraciones:

*“si bien es cierto que, el fenómeno natural de avenida torrencial ocurrido el 31 de marzo y 1º de abril de 2017, en Mocoa, resultaría imputable a las entidades demandadas esto es, a la **NACIÓN —MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONIA, DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO Y MUNICIPIO DE MOCOA,** por la omisión en la prevención de desastres naturales por lo menos de tipo inundación, no lo es menos que dadas circunstancias de tiempo, modo y lugar, lo aquí ocurrido se trató de una avenida torrencial de grandes dimensiones que afectó al 30% de ese municipio.*

En tal virtud, al ser una avenida torrencial, resulta claro que se rompe el nexo de causalidad entre el daño y la imputación, con el eximente de responsabilidad de fuerza mayor, pues dicho fenómeno natural resultó súbito, imprevisible e irresistible, es decir, se reunieron factores como la alta pluviosidad 130 mm, en solo 3 horas, y el desprendimiento de material de la ladera en la parte alta de la montaña, más los represamiento(s) y el flujo de detritos, lo cual generó el hecho luctuoso, que al llegar a la llanura se expandió en forma de abanico, destruyendo todo a su paso.

De tal suerte que, se presenta la fuerza mayor, tal como lo ha catalogado la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, para la ocurrencia de desastres naturales.

En otras palabras, para el municipio de Mocoa, el departamento de Putumayo y CORPOAMAZONIA, no tenían previsto la ocurrencia de una avenida torrencial sino en dado caso una inundación por la ola invernal del año 2017”.

Agregó:

“En cuarto lugar, la parte actora no allegó elementos de juicio que acreditaran que la avenida torrencial era previsible y mucho menos resistible, pues los documentos allegados dan cuenta era de una posible inundación o salida del cauce de los ríos y cuencas que atraviesan el municipio de Mocoa, más nunca la posibilidad de contener un evento como el ocurrido”.

viii) Recurso de apelación

Inconforme con la decisión la parte actora interpuso oportunamente⁶ recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia,

⁶ La sentencia fue notificada personalmente el 30 de junio de 2021. La parte actora presentó la apelación el 6 de julio del mismo año.

exponiendo:

“(sic) Es importante resaltar que los Despachos que han proferido sentencias en este asunto, han desarrollado de manera adecuada el daño y la imputación, pues atribuyen el desastre ocurrido en la Ciudad de Mocoa, al descuido y negligencia de las entidades demandadas, sin embargo curiosamente se quedan en el nexo de causalidad aduciendo que este se rompió por fuerza mayor, porque no hay prueba de una advertencia de la ocurrencia de la tragedia, cosa que es una gran mentira, pues las pruebas documentales demuestran todo lo contrario; hubo advertencias de todo orden, desde el institucional como las entidades territoriales y el mismo congresista ORLANDO GUERRA DE LA ROSA, científico como la UNIVERSIDAD NACIONAL y el contratista JUAN DIEGO PEÑA PIRAZAN y hasta la misma comunidad, en ese orden de ideas los Despachos se hacen los de la vista gorda o no quieren abordar la responsabilidad extracontractual del estado de manera Justa.

Realmente argumentar que el actor no allego elementos elementos de juicio que demostraran que el hecho era previsible, es una afrenta y una ofensa al pueblo de Mocoa, pues en toda mi experiencia en litigio contencioso administrativo, este es el proceso en donde obran mas documentos que advirtieron la ocurrencia de una tragedia, y ellos se aportaron al plenario, como lo manifesté en líneas anteriores desde todos los sectores se temía un desastre plenamente advertido, una TRAGEDIA ANUNCIADA.

Ahora sobre la “IMPREVISIBILIDAD”, es un completo oximoron lo argumentado por el Despacho, pues dice que MUNICIPIO - DEPARTAMENTO DE MOCOA Y CORPOAMAZONIA, tenían prevista una inundación por la ola invernal, pero no tenían prevista una avenida torrencial, este argumento es increíble, pues como el Despacho lo argumenta se conocía la ocurrencia de una trgaedia, mas no la magnitud, esto se deviene de la negligencia en la realización de obras de mitigación por parte de los demandados pues con anterioridad ocurrieron hechos inundaciones y avenidas torrenciales de menor magnitud”.

Añadió un acápite de graves violaciones a derechos humanos en el que expuso:

“Inicialmente se planteó la Demanda de Reparación Directa, con base en las omisiones de parte del Estado Colombiano, sin embargo en el curso del proceso, se puede probar que la Fiscalía General de la Nación, en su respuesta a las pruebas solicitadas, refiere que en la dependencia RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE DE LA DIRECCIÓN ESPECIALIZADA DE DERECHOS HUMANOS, cursan avanzadas investigaciones por la presunta responsabilidad penal de los funcionarios de los entes territoriales, situación que da cuenta, que la situación de mis poderdantes y de las personas fallecidas con ocasión de la avalancha ocurrida el 31 de marzo de 2017, merece una atención especial de la Justicia”

De igual forma, expuso que la sentencia apelada trasgrede el principio de la carga dinámica de la prueba, pues:

“En el presente caso es totalmente procedente la aplicación del citado principio, habida cuenta que mis poderdantes en su calidad de damnificados por las graves violaciones de Derechos Humanos por parte del Estado Colombiano, no se encuentran en condiciones de igualdad frente al inmenso aparato estatal, para demostrar que los entes demandados dieron cabal cumplimiento a sus obligaciones legales, violando flagrantemente la igualdad material, solidaridad y equidad, puesto que tales entidades pueden ocultar información o entregar solamente la conveniente a sus intereses”.

Por lo expuesto, para el actor había previsibilidad de la tragedia y por ello se violó el principio de trasgresión. Agregó:

“En la sentencia, el Despacho no se refiere a ninguna de las pruebas aportadas por el demandante, ni de las que se recaudaron en el curso del proceso relacionadas anteriormente, tampoco las que se encuentran en el medio magnético CD, entre ellas las investigaciones por parte de la Contraloría, Advertencias por parte de la Defensa Civil Colombiana, de las cuales se extrañó un pronunciamiento”.

Por último, manifestó que la condena en costas es completamente arbitraria e indolente *“no es justo que a una persona en su letigimo (sic) derecho de reclamar la violación de unos derechos y la indemnización de los perjuicios pretendan imponerle otra carga que atenta contra sus capacidades”.*

ix) Trámite de segunda instancia

- Mediante auto de 22 de noviembre de 2021 se admitió el recurso de apelación y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión⁷.

- El departamento de Putumayo alegó de conclusión en oportunidad⁸ en los que insistió en la falta de acreditación del daño porque no existe un inventario que relacione los bienes y enseres destruidos. De igual forma, en la configuración del eximente de responsabilidad de fuerza mayor pues los hechos derivaron de la naturaleza.

- Corpoamazonia presentó sus alegatos oportunamente⁹ reiterando los argumentos expuestos en sus actuaciones precedentes y concluyendo:

“La Avenida Fluvio torrencial de Mocoa fue un hecho de la Naturaleza, producido por causas externas, imprevisibles e irresistibles. Ahora, en lo que respecta a los cargos en contra de LA CORPORACION PARA EL DESARROLLO

⁷ Actuación virtual notificada el 29 de noviembre de 2021.

⁸ 7 de diciembre de 2021.

⁹ 9 de diciembre de 2021.

SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONIA – CORPOAMAZONIA –, me opongo a todas y cada una de ellas, por cuanto ésta, en ejercicio de sus funciones, de acuerdo a las competencias, ha actuado diligentemente.

Aunado a esto, es deber de la parte demandante probar el daño antijurídico, el nexo causal, y la imputación tanto fáctica como jurídica, pero transcurridas todas las etapas del proceso no se evidencia pruebas que fundamenten sus pretensiones.

En definitiva, el despacho debe tener en cuenta los precedentes jurisprudenciales, puesto que los hechos objeto de las demandas son los mismo de la Avenida torrencial presentada en Mocoa”.

- El municipio de Mocoa también alegó de conclusión oportunamente¹⁰ profundizando lo dicho en la contestación de la demanda, de acuerdo al material probatorio recaudado en el trámite del proceso.
- La parte actora, las demandadas Ministerio de Ambiente y UNGRD y el agente del Ministerio Público guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

2.1. PRESUPUESTOS PROCESALES

2.1.1. Competencia

Esta corporación es competente para decidir el asunto por tratarse del recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida el día 30 de junio de 2021, por el Juzgado 31 Administrativo de Bogotá, en un proceso que tiene vocación de doble instancia, de conformidad con el artículo 153 del CPACA en concordancia con el numeral 6 del artículo 155 de esa misma norma.

2.1.2. Procedibilidad

La Sala encuentra que el medio de control de reparación directa previsto en el artículo 140 del CPACA es procedente para el caso, pues se pretende lograr que se declare responsable a las demandadas por los presuntos perjuicios ocasionados a la parte actora “con ocasión de la flagrante omisión de tomar las medidas administrativas correspondientes con el fin de evitar e impedir la destrucción descomunal que conllevó la avenida torrencial ocurrida el 01 de Abril del año 2017”.

¹⁰ *Ibidem.*

2.1.3. Caducidad

El artículo 164 del CPACA establece:

“(...) OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

(...) i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. (...)”

En el sub examine, una vez revisada las pretensiones, hechos y fundamentos de la demanda, se entiende que la responsabilidad administrativa cuya declaratoria se solicita se originó por los eventos acaecidos en Mocoa el 1 de abril de 2017.

Por tanto, la parte actora tenía hasta el 2 de abril de 2019 para presentar oportunamente la demanda y fue radicada el 22 de marzo de ese año, es decir dentro del término legalmente dispuesto para ello.

2.1.4. Legitimación en la causa

Legitimación en la causa por activa

El señor Floriberto Rodríguez García se encuentra legitimado en la causa por activa como víctima de la avenida torrencial acaecida en el municipio de Mocoa el 31 de marzo de 2017 (inclusión en el Registro Único de Damnificados por el evento – archivo 34).

Legitimación en la causa por pasiva

Conforme lo ha expuesto el Consejo de Estado:

“(...) la legitimación en la causa por pasiva hace alusión al vínculo jurídico que emana de las pretensiones formuladas, esto es, de la imputación que el extremo activo efectúa al demandado, en este caso, por considerarlo responsable del daño antijurídico irrogado, ya sea por acción o por omisión. (...)”¹¹

De acuerdo con lo anterior, en el presente asunto se observa que la parte

¹¹ Providencia de 22 de enero de 2020, Subsección A, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, expediente 25000-23-36-000-2017-01288-01 (64195), Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico.

actora dirigió las pretensiones de la demanda en contra de la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - UNGRD - Corpoamazonia - Departamento de Putumayo y Municipio de Mocoa por considerarla responsable de los presuntos perjuicios alegados.

En este orden de ideas, existe legitimación en la causa por pasiva de las demandadas *“sin que ello implique en manera alguna un prejuzgamiento frente a su eventual responsabilidad, dado que esta deberá ser analizada al momento de decidir de fondo la controversia¹²”*. Además, se observa:

- **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:** El Decreto 3570 de 2011 *“Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”* consigna en su artículo 1º:

“Objetivos del Ministerio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores”.

En el artículo 2º la norma consagra las funciones del Ministerio dentro de las que se encuentran:

“(...) 3. Apoyar a los demás Ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible, y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales. (...)”

5. Orientar, en coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, las acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico. (...)”

10. Ejercer la inspección y vigilancia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales, y ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a estas corporaciones la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos del deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, y ordenar al organismo nacional competente para la expedición de licencias ambientales a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar”.

¹² Ibídem.

- **UNGRD:** La Unidad Administrativa Especial fue creada mediante Decreto 4147 de 2011 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.

El artículo 3º de la norma dispone que el objetivo de la Unidad es *“dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD”*.

Por su parte, el artículo 4º señala:

“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. (...)*
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.*

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”.

- **Corporamazonia:** la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía fue creada por el artículo 35 de la Ley 99 de 1993. Como Corporación Autónoma Regional tiene personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera; encargada de administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible (artículo 23 de la misma Ley).

Corporamazonia tiene jurisdicción en los departamentos de Amazonas, Putumayo y Caquetá, con sede principal en Mocoa. Las funciones designadas por el artículo 35 a la Corporación son:

“La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía - CORPOAMAZONIA, además de las funciones propias de las Corporaciones Autónomas Regionales, tendrá como encargo principal promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del área de su jurisdicción y su utilización, fomentar el uso de tecnología apropiada y dictar disposiciones para el manejo adecuado del ecosistema Amazónico de su jurisdicción y el aprovechamiento sostenible y racional de sus recursos naturales renovables y del medio ambiente, así como asesorar a los municipios en el proceso de planificación ambiental y reglamentación de los usos del suelo y en la expedición de la normatividad necesaria para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de las entidades territoriales de su jurisdicción.

Es función principal de la Corporación proteger el medio ambiente del Sur de la Amazonía Colombiana como área especial de reserva ecológica de Colombia, de interés mundial y como recipiente singular de la megabiodiversidad del trópico húmedo. En desarrollo de su objeto deberá fomentar la integración de las comunidades indígenas que tradicionalmente habitan la región, al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos y propiciar la cooperación y ayuda de la comunidad internacional para que compense los esfuerzos de la comunidad local en la defensa de ese ecosistema único.

(...) El Gobierno garantizará los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones especiales descritas en el presente artículo con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Regalías destinados a la preservación ambiental”.

- **Departamento de Putumayo y Municipio de Mocoa:** la Ley 1523 de 2012 “(p)or 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” define su estructura así:



Por todo lo anterior, como quiera que la presente controversia se suscita por la avenida torrencial ocurrida el 31 de marzo de 2017 en el municipio de Mocoa resulta clara la legitimación en la causa por pasiva de todas las entidades demandadas.

En consecuencia, no hay lugar a declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Ambiente, la UNGRD y Corpoamazonia.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO

En atención a los motivos de inconformidad expuestos en el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, corresponde a la Sala determinar:

- Si es procedente o no declarar administrativamente responsable a las demandadas por los presuntos perjuicios ocasionados a la parte actora “con ocasión de la flagrante omisión de tomar las medidas

administrativas correspondientes con el fin de evitar e impedir la destrucción descomunal que conllevó la avenida torrencial ocurrida el 01 de Abril del año 2017” en el municipio de Mocoa, Putumayo.

En ese orden, para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala analizará los siguientes puntos: (i) régimen jurídico aplicable; (ii) hechos probados; (iii) análisis del caso concreto; y, (iv) conclusiones.

2.3. Régimen jurídico aplicable

- Marco general:

La responsabilidad extracontractual del Estado tiene su origen en el artículo 90 de la Constitución Política, que consagra la obligación de aquel, de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de alguna autoridad pública.

Del contenido de la norma constitucional mencionada, derivan los elementos que deben estar presentes al momento de declarar la responsabilidad del Estado, siendo ellos la existencia de un daño antijurídico y que el mismo sea imputable a la entidad pública demandada.

Por lo tanto, la responsabilidad patrimonial del Estado Colombiano fundamentada en el artículo 90 Constitucional, comprende la de naturaleza contractual y extracontractual generada por la causación de un daño antijurídico al particular, imputable al Estado, sin importar si fue materializado por acción u omisión de sus agentes. Por ello, el núcleo esencial de responsabilidad se enmarca en el daño antijurídico, con lo cual, aún las conductas revestidas de legalidad, pueden generar un daño y así mismo comprometer su responsabilidad.

En efecto, la Jurisprudencia Constitucional ha expuesto:

*“(...) Lo esencial del cambio introducido por el artículo 90 de la Constitución radica entonces en que **ahora el fundamento de la responsabilidad no es la calificación de la conducta de la Administración, sino la calificación del daño que ella causa.** No se trata de saber si hubo o no falla en el servicio, es decir, una conducta jurídicamente irregular aunque no necesariamente culposa o dolosa, sino de establecer si cualquier actuar público produce o no*

un “daño antijurídico”, es decir un perjuicio en quien lo padece, que no estaba llamado a soportar.

El daño antijurídico no es, entonces, aquel que proviene exclusivamente de una actividad ilícita del Estado, y así ha sido entendido reiteradamente por el Consejo de Estado que ha definido el concepto como “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar”, por lo cual “se ha desplazado la anti juridicidad de la causa del daño al daño mismo”, de donde concluye esa corporación que “el daño antijurídico puede ser el efecto de una causa ilícita, pero también de una causa lícita. Esta doble causa corresponde, en principio, a los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva.

Este nuevo fundamento de la responsabilidad estatal, radicado ahora en la noción de daño antijurídico, ha sido considerado como acorde con los valores y principios que fundamentan la noción de Estado Social de Derecho, especialmente con la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la Administración, a la que este modelo de Estado propende; también con la efectividad del principio de solidaridad y de igualdad de todos ante las cargas públicas.

Obviamente, el nuevo fundamento de la responsabilidad estatal conlleva a su vez que no todo daño deba ser respetado, sino sólo aquel que reviste la connotación de antijurídico, es decir, no se repara el daño justificado, esto es aquel que quien lo padece tenga la obligación de soportar. Además, como en todos los casos de responsabilidad, debe tratarse de un daño que tenga un vínculo causal con la actividad de un ente público. Esta actividad, ha dicho la Corte, no es solamente la que se da en el ámbito extracontractual de la actividad estatal, sino que también puede provenir de las relaciones contractuales de la Administración. (...)”¹³ Negrilla fuera de texto.

Por su parte el Consejo de Estado sostiene:

“(...) Ha sido criterio reiterado de la Corporación, que el daño, para su reparación, además de antijurídico debe ser cierto, sin que haya lugar a reparar aquellos que constituyan una mera hipótesis o sean eventuales, y en todo caso, los que no pudieren llegarse a comprobar fehacientemente en el proceso respectivo. (...)”¹⁴

Así mismo, agrega:

“(...) para que el daño sea resarcible o indemnizable la doctrina y la jurisprudencia han establecido que debe reunir las características de cierto, concreto o determinado y personal. En efecto, en la materia que se estudia, la doctrina es uniforme al demandar la certeza del perjuicio. Tal es el caso de los autores Mazeaud y Tunc, quienes sobre el particular afirman: “Al exigir que el perjuicio sea cierto, se entiende que no debe ser por ello simplemente hipotético, eventual. Es preciso que el juez tenga la certeza de que el demandante se habría encontrado en una situación mejor si el demandado no hubiera realizado el acto que se le reprocha. (...) Por eso, no hay que

¹³ Sentencia C-043 de 2004. Corte Constitucional .M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Tercera. Consejero Ponente Jesús María Carrillo Ballesteros. Sentencia de Junio 15 de 2000. Expediente 11614.

*distinguir entre el perjuicio actual y el perjuicio futuro; sino entre el perjuicio cierto y el perjuicio eventual, hipotético (...)*¹⁵

- Responsabilidad patrimonial del Estado frente a desastres naturales:

La Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado que los daños antijurídicos derivados de la ocurrencia de desastres naturales resultan imputables al Estado únicamente si se acredita la existencia de una falla del servicio, bien sea por acción u omisión. Así, un evento de la naturaleza constituye fuerza mayor, salvo se demuestre la vulneración de la administración de su deber de vigilancia y cuidado. Dicha Corporación expone:

"Tratándose de la falla del servicio, ésta tiene como presupuesto el reconocimiento de la existencia de mandatos de abstención -deberes negativos- y de acción -deberes positivos- a cargo del Estado; empero, para que se genere responsabilidad con fundamento en cualquiera de esas obligaciones es menester acreditar el incumplimiento o deficiente cumplimiento de deberes normativos o la omisión o inactividad de la administración pública.

*Ahora bien, esta Sección tiene definido que en los casos en que se imputa a las autoridades la omisión en el cumplimiento de sus deberes, es preciso identificar los preceptos de orden constitucional, legal y reglamentario, así como los pronunciamientos judiciales, que hubieren precisado el alcance de sus obligaciones. Una vez determinado el contenido obligacional a cargo de la entidad pública en el caso concreto, "debe proceder a establecerse si el sujeto accionado defraudó las expectativas de actuación que se desprendían del que constituye su rol, de este modo configurado"*¹⁶.

En atención a lo anterior, la Sección Tercera ha dispuesto que la imputación de responsabilidad al Estado por los daños antijurídicos derivados de la ocurrencia de desastres naturales¹⁷ 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. Ello, por cuanto en principio estos eventos se consideran constitutivos de fuerza mayor¹⁸

Así, al estudiar la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero Ponente Ricardo Hoyos Duque. Sentencia de mayo 7 de 2000; expediente 10397.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 25 de agosto de 2011, exp. 17613, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁷ Ley 46 de 1988. Artículo 2. Definición de Desastre. "Para efectos de la presente Ley, se entiende por desastre el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras Entidades de carácter humanitario o de servicio social."

¹⁸ Ley 95 de 1890, artículo 1° "Se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el aprestamiento de enemigos, los autos de autoridad ejércitos por un funcionario público, etc."

provenientes de la ocurrencia de fenómenos naturales¹⁹, tales como el desbordamiento de ríos y quebradas, deslizamientos de tierra, desprendimiento de rocas, inundaciones por lluvias, entre otros, ha deducido tal responsabilidad frente a la demonstración de que las entidades demandadas incumplieron su deber de vigilancia y cuidado y se abstuvieron de adoptar las medidas de prevención requeridas para cada caso concreto, a pesar de haber tenido conocimiento previo de la posible ocurrencia del hecho natural.²⁰ Subrayado fuera de texto.

En concordancia, respecto del eximente de fuerza mayor la jurisprudencia ha reiterado:

“Si a efectos de enervar su responsabilidad la administración aduce que el desastre natural constituyó una fuerza mayor, deberá acreditar²¹ que aquél no podía ser previsto por ella y, aún en el evento de que sí pudiera ser anticipado, que era irresistible.

La **previsibilidad** no corresponde a la simple posibilidad vaga o general de que el hecho pueda ocurrir, sino a la posibilidad concreta y real de que pudiera ser anticipado; la **resistibilidad**, por su parte, involucra una valoración de los avances de la técnica, pero también de los recursos de que deban disponerse para conjurar los eventos causantes del daño²². La magnitud del desastre natural puede superar la capacidad técnica o económica del Estado para resistirlo, pero su previsibilidad impone la adopción de medidas para atenuar el daño, si no es posible en relación con los bienes, por lo menos sí frente a la vida y la integridad física de sus moradores”. Negrilla fuera de texto.

Bajo este orden de ideas, la Sala verificará si, de acuerdo con los argumentos expuestos en el recurso de apelación presentado, hay lugar a confirmar, modificar o revocar la decisión de primera instancia, de conformidad con los siguientes:

2.4. Hechos probados

- Mediante Acuerdo 36 de 9 de diciembre de 2000 se adoptó el Plan

¹⁹ Ver entre otras: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de febrero 26 de 1998, exp. 10846; 14 de mayo de 1998, exp. 12175; diciembre 11 de 1998, exp. 19009; 20 de septiembre de 2001, exp. 13732; septiembre 20 de 2007, exp. 16014; marzo 1 de 2011, exp. 18829; mayo 25 de 2011, exp. 21929 y agosto 22 de 2011, exp. 20107.

²⁰ Sentencia de 16 de julio de 2021, Subsección A, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, expediente: 50103, Consejera Ponente: María Adriana Marín.

²¹ De conformidad con lo establecido en el artículo 177 del C.P.C., respecto del *onus probandi*.

²² Sobre este tema, JORDANO FRAGA, JESÚS. En *La reparación de los daños catastróficos*. Madrid, Marcial Pons, 2000, trae la siguiente conclusión: “Es evidente que ese juicio técnico encierra una decisión político-social de costes (esto es, la determinación cuantitativa de las inversiones asumibles por la sociedad en la evitación de riesgos). El componente técnico debe ser el predominante en la fijación de estos estándares. Y el criterio económico-racional; porque si técnicamente casi todos los riesgos naturales son evitables hoy; económicamente no siempre será racional la absoluta cobertura técnica...Debe observarse que cabe trazar una doble línea: 1) la de efectividad (el standard técnico requerible efectivamente a las obras públicas) en previsión de riesgos y que todas las obras públicas deben efectivamente cumplir; este sería el nivel exigido de estándar de seguridad; 2) la de razonabilidad (asumiendo que la disponibilidad presupuestaria no permite actualmente alcanzar el estándar óptimo de seguridad), pero determinando no el nivel permisible de estándar de seguridad sino la frontera de la institución de la responsabilidad”.

Básico de Ordenamiento Territorial de Mocoa (anexo 9, Cd folio 96). En el artículo 47 se incluyó dentro de los riesgos más comunes de amenazas naturales en el municipio:

- Procesos erosivos en los cuerpos de agua que atraviesan la ciudad de Mocoa
- Zonas con pendientes muy elevadas con procesos de erosión y posibilidades de deslizamientos
- Inundaciones de las partes bajas del casco urbano y cercanas a los ríos y quebradas.

En Plan fue ajustado en los años 2002 y 2008. En el artículo 31 del ajuste de 2008 se anotó:

“Las principales zonas de amenaza, vulnerabilidad y riesgos del municipio de Mocoa están asociadas a las corrientes de agua, que al bajar de la cordillera y montañas aledañas a la ciudad de Mocoa, pueden producir erosión y avenidas torrenciales al igual que la fuerte precipitación por cuestiones climáticas produce también inundaciones. Sin embargo, los deslizamientos por escorrentía y la amenaza de avenidas torrenciales es lo que realmente afecta y pone en permanente riesgo a la población. No se descarta la vulnerabilidad por movimientos telúricos lo cual obliga a exigir que las construcciones sean hechas con técnicas de sismo resistencia”.

- En el año 2003 la Dirección Regional de Putumayo de Corpoamazonia informó el avance del *“Análisis de amenazas y vulnerabilidad geológica en la cuenca de la quebrada Taruca y Sangoyaco para el área rural, sub-urbana y urbana de la población de Mocoa departamento del Putumayo”* (anexos Corpoamazonia Cd folio 26). Se consignó:

“El presente trabajo, teniendo como base en visitas de campo, fotografías aéreas y recopilación de información secundaria de la microcuenca Taruca- Sangoyaco, y zona urbana del municipio de Mocoa, busca delimitar en lo posible las áreas que están siendo amenazadas o afectadas por inundación a consecuencia de los flujos de detritos, provenientes de las partes altas de la quebrada Taruca y el Río Sangoyaco en las últimas décadas; así mismo se espacializarán los sitios de ladera inestables que colaboran con el aumento del nivel de las aguas a causa del material suelto que cae de estos sitios, especialmente en los períodos de intensas lluvias. Conjuntamente se analizan de forma general los elementos expuestos que se encuentran localizados en las riberas de estas dos corrientes de agua con el fin de determinar el grado de exposición y el grado de amenaza (con el fin de evaluar el grado de vulnerabilidad de los elementos expuestos, se hace necesario un equipo multidisciplinario)”.

La justificación del trabajo se expuso de la siguiente manera:

“El Municipio de Mocoa por sus características culturales, sociales, geográficas, climáticas, de potencialidad productiva de los suelos y la

presencia institucional, se ha convertido en una región receptora de inmigrantes procedentes principalmente de zonas deprimidas del departamento de Nariño, Cauca y Huila, y últimamente de personas desplazadas víctimas de la violencia y conflicto social en que se encuentra el país y especialmente el Bajo Putumayo, generando una dinámica poblacional que supera progresivamente la oferta de los servicios básicos y de los recursos del medio ambiente.

Entre las determinantes (sic) naturales de este municipio, se encuentra la abundante pluviosidad que implica una fuerte infiltración en suelos que generalmente son derivados de rocas meteorizadas y de textura arenosa y arcillo-limosa, con una tendencia a sobresaturarse y fluir, además ayudados de condiciones propias de la zona, como las fuertes pendientes en las laderas, que en su mayoría están dedicadas al pastoreo, interactúan generando fenómenos de remoción en masa (deslizamientos, reptación, caída de bloques), que causan el represamiento de las corrientes, originando amenazas naturales representadas en flujos de detritos e inundaciones, que han afectado en las últimas décadas a diferentes zonas del municipio, incluido algunos barrios ribereños del casco urbano.

Esta situación, aunada a lo reducido del espacio vital, al desconocimiento de la normatividad ambiental, los bajos niveles de cultura ciudadana y finalmente la ausencia de planificación en cuanto a la ocupación del espacio territorial en función de la vocación de usos de los suelos, ha ocasionado la intervención de áreas de estricta función protectora, en donde múltiples familias establecen asentamientos y explotaciones agropecuarias conflictivas especialmente en las riberas de ríos y quebradas."

En el análisis se estudió la vulnerabilidad de la zona y como puntos críticos se señaló la confluencia de las quebradas Taruca y Taruquita; la ye que forma la vía que conduce de Mocoa a la vereda San Antonio y de esta a la vereda los guaduales; el puente de madera que una a la cárcel con la Urbanización San Miguel; y 4) el puente que se encuentra sobre la avenida Colombia.

Como conclusiones se consignó:

"Dado que las áreas más susceptibles a la erosión principalmente por remoción en masa de tierra, se localiza en la cabecera de la subcuencas de la quebrada Taruca; en el caso de presentarse estos movimientos y taponar el cauce del curso del agua principal, si se conserva la buena cobertura vegetal actual de la subcuenca, no se prevé que se logre represar grandes volúmenes de agua y material en suspensión.

- La Quebrada Taruca y Taruquita como otros ríos de la localidad, presentan características que los determinan como torrenciales: cambio abrupto en la pendiente (cambio de litología), disponibilidad de grandes volúmenes de material suelto y fracturado (por la presencia de la falla Mocoa), cauce encañonado en la parte alta, variedad en los caudales por las fuertes precipitaciones y amplios valles en la parte baja de la cuenca hacen de estas quebradas una amenaza significativa para la parte rural, suburbana y urbana del Municipio de Mocoa. (...)

- *El paso de la Falla Mocoa por la parte norte del casco urbano de Mocoa, se convierte en el principal detonante en la ruptura de las rocas cristalinas que conforman el Batolito de Mocoa y que en períodos de fuertes precipitaciones, contribuyen junto con el agua de escorrentía a formar grandes volúmenes de flujos de detritos, los cuales se han depositado a grandes distancias, ayudados por el cambio abrupto de pendiente. (...)*

- *Por estudios se puede afirmar que los eventos de gran magnitud en la Tierra, como son sismos de magnitud mayores a 5 o flujo de detritos que lleven en suspensión bloques de tamaños hasta de 12 metros de diámetro, tienen un período de retorno amplio, y que la cantidad energía necesitada para mover dichos tamaños es grande y necesita de un largo tiempo de concentración. Para flujo de detritos el tiempo de concentración depende de la cantidad de agua que se infiltre en la roca y del grado de fracturamiento de la misma; se ha notado que los períodos de retorno para eventos desastrosos oscilan entre 50 y 100 años o más."*

- El INCODER mediante resolución 001066 de 10 de mayo de 2007 adjudicó definitivamente en propiedad al señor Floriberto Rodríguez García, y como unidad agrícola familiar, una veintiunava parte del predio San Isidro, ubicado en la vereda Villanueva – San Luis de Chontayaco, del municipio de Mocoa, Putumayo (archivo 2).
- En la misma fecha, el señor Rodríguez suscribió con el INCODER contrato de operación y funcionamiento 040 para el desarrollo de un proyecto productivo²³. Se pactó que la duración del contrato era de 5 años (archivo 2).
- Durante los años 2012 a 2016 el municipio de Mocoa y/o el Departamento de Putumayo suscribieron 116 contratos y varios convenios interadministrativos de estudios y diseños, suministro, comodato, obra, entre otros, relacionados con la prevención o manejo de desastres en la zona, algunos con ocasión de la declaratoria de situación de calamidad pública o urgencia manifiesta en el municipio (Cd 2 y 3, folio 65, cuaderno 6).

Así, el 30 de diciembre de 2014 se suscribió convenio interadministrativo 596 con objeto "CORPOAMAZONIA, y la GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO, se comprometen a Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para ejecutar de manera conjunta el proyecto No E 06-086-001 02-03-04049-14 apoyo a la mitigación de riesgos mediante la realización de estudios detallados de amenaza de inundación con referencia a una máxima avenida de las quebradas Taruca y Conejo en el Municipio de Mocoa –

²³ En el contrato se consignó que el proyecto productivo sería el concertado en el documento denominado "PROYECTO PRODUCTIVO SAN ISIDRO" de 26 de febrero de 2007. Se indicó que se anexaba y formaba parte integral del contrato; sin embargo, no obra en el expediente.

Departamento del Putumayo en el sector correspondiente al Municipio de Mocoa en cumplimiento al Plan de Acción 2012 – 2015 Amazonía, un compromiso ambiental para Incluir” (Cd folio 65, cuaderno 6).

En el marco del convenio, por ejemplo, uno de los contratos desarrollados fue el 1110 del 23 de noviembre de 2015 de apoyo a la mitigación de riesgos mediante la realización de estudios detallados de amenaza de inundación con referencia a una máxima avenida de las quebradas Taruca y Conejo en el municipio de Mocoa – departamento del Putumayo y 1117 del 24 de noviembre de 2015 de consultoría para el mismo propósito.

- En junio de 2013 el municipio de Mocoa formuló la estrategia para la respuesta a emergencias. En la identificación de riesgos se incluyó el de avenidas torrenciales que *“se presentan principalmente por los ríos Mocoa, Sangoyaco, Mulato y quebrada Taruca”* (anexo 9, Cd folio 96).
- El 14 de marzo de 2014 Corpoamazonia publicó documento de *“Identificación y caracterización de sitios críticos de amenaza”* en Mocoa (Anexos 3, folio 26). En este se relacionaron los eventos naturales registrados en la zona desde 1947:

Nombre del evento	cantidad	Descripción
Eventos asociados a inundaciones	50	Provocada por los ríos Mocoa, Mulato, Sangoyaco, Pepino, Rumiayaco, Quebradas Taruquita, Tilinguara, Taruca, Taruquita, Tinguayaco, Canoyaco,
Deslizamientos	99	Murallas, Parte alta del río Mulato, Vía Mocoa- Pitalito, Quebrada Almorzadero, Quebrada San Joaquín, Río Pepinito, Vereda San Martín, quebrada Chapulina.
Avenida Torrencial	46	Provocada por los ríos Mocoa, Mulato, Sangoyaco, Pepino, Rumiayaco, Quebradas Taruquita, Tilinguara, Taruca, Taruquita, Tinguayaco, Canoyaco,
Lluvia Torrencial	10	Desviación río Mulato quebrada Tarucayaco, San Antonio.
Represamiento	2	Barrio Miraflores taponamiento Alcantarillado
Vendavales	14	Vereda La Eme, Villanueva, área urbana, barrio el Peñón
Sismo	8	Se sitio en todo el municipio y en especial la zona urbana
Epidemia	0	
Volcánica	0	
Sequía	0	
Abejas Africanizadas	13	Existe atención por parte de Bomberos en la zona urbana
Total	242	

Se indicó que *“esta cifra puede ser más alta si el municipio, y los organismos de socorro contaran con un sistema de información unificada que reporte cada evento atendido en sus respectivas labores de rescate”*. Se evaluó la vulnerabilidad y caracterización

de, entre otras, amenazas de inundación y deslizamientos o remoción en masa.

- El 20 de marzo de 2015 se suscribió convenio interadministrativo 4 entre el municipio de Mocoa y la Defensa Civil Colombiana para el apoyo a los programas relacionados con la atención y prevención de desastres en el municipio (cd 2 folio 65, cuaderno 6).
- El 5 de agosto de 2015 el Representante Orlando Guerra de La Rosa realizó intervención ante la plenaria del Congreso de la República en la que manifestó:

"(...)En el departamento del Putumayo hay unos ríos grandes en la Amazonia, está el río Putumayo, el río Caquetá, el río San Miguel, el río Guamuez, el río Naboyaco, el Uchupayaco, el río Guineo, el río Caquetá, pero a mí lo que me preocupa es de que hoy por ejemplo, doctora Olga Lucía un ejemplo, de 13 municipios que hay en el departamento del Putumayo, los 13 están en alto riesgo de desastre; en este momento estamos pasando una época invernal de 2 meses, la capital Mocoa tiene un problema gravísimo, puede haber una catástrofe cualquier día de estos, cualquier noche de estas (...)"

- El 4 de septiembre de 2015 el alcalde de Mocoa, como integrante del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres de Putumayo, informó al gobernador del departamento, presidente del consejo (Cd folio 65, cuaderno 6):

En reunión de Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Mocoa celebrada el día 08 de Julio de 2015 se avaló la Declaratoria de situación de calamidad Pública por riesgo inminente de desastre y emergencias presentadas en el Municipio de Mocoa. Debido a que entre el mes de Julio y agosto de 2015 se presentaron otras situaciones de amenaza y emergencia por acción del invierno, las cuales se expusieron en reunión de Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Mocoa celebrada el día 19 de agosto de 2015, obteniendo aval para inclusión de obras y otras actividades dentro del Plan de acción específico de la calamidad Pública para lo cual se expidió Decreto 00179 de agosto 20 de 2015.

De manera respetuosa nos dirigimos con el fin de solicitar el apoyo a nuestro Municipio con recursos para:

- Rehabilitación del camino de herradura asnanqas en el resguardo de yunquillo para mitigación del riesgo de desastre
- canalización de la quebrada la taruquita barrio olimpico entre la carrera 8 y 7
- descolmatación de la quebrada al taruca en tramos críticos

El Municipio de Mocoa debido a las situaciones de emergencia y riesgo inminente ha hecho una inversión para algunas líneas dentro del PAE de la calamidad y no cuenta con recursos para atender estas necesidades y se hace necesario recurrir al departamento para poder cumplir con estas actividades del PAE municipal.

- En el mes de noviembre de 2015 la Oficina Operativa de Putumayo brindó varias capacitaciones a diferentes sectores del municipio de Mocoa como áreas de influencia la Taruca y Sangoyaco, en el

marco del convenio 004 de 2015. Las conferencias se centraron en la gestión del riesgo y adaptación al cambio climático (cd 2, folio 65, cuaderno 6).

- El 18 de noviembre de 2015 la Coordinación de Gestión del Riesgo de Desastres del municipio de Mocoa envió a Corpoamazonia y al gobernador del departamento de Putumayo solicitudes en el siguiente sentido (Cd folio 65, cuaderno 6):

Ante el riesgo inminente de Desastre que se presenta para el Municipio de Mocoa por la amenaza de las fuentes Hidricas taruca y sangoyaco, Respetuosamente me dirijo con el fin de solicitar que dentro del presupuesto de Corpoamazonia para la vigencia 2016 se incluya la cofinanciación con recursos de OCAD para el ESTUDIO DE ZONIFICACION DE AMENAZAS GEOLOGICAS POR MOVIMIENTOS EN MASA DEL MUNICIPIO DE MOCO POR LAS CUENCAS DE LAS QUEBRADAS TARUCA, TARUQUITA Y RÍO SANGOYACO.

Haqo la presente solicitud teniendo en cuenta que la amenaza de estas fuentes esta latente y no existe un estudio definitivo que nos indique que obra o intervencion realizar en el sitio de los deslizamientos y sus diseños y costos para prevenir el desastre y qarantizar la seguridad de la comunidad.

El Servicio Geologico Colombiano envió a Corpoamazonia una propuesta técnico- económica para realizar ZONIFICACION DE AMENAZAS GEOLOGICAS POR MOVIMIENTOS EN MASA DEL MUNICIPIO DE MOCOA POR LAS CUENCAS DE LAS QUEBRADAS TARUCA, TARUQUITA Y RÍO SANGOYACO, la cual tiene un costo de \$ 2.199.091,428.

El Municipio de Mocoa no cuenta con estos recursos, es por eso que la única alternativa que nos queda es aunar esfuerzos entre Corpoamazonia, Gobernacion y Municipio con recursos de regalías para a corto plazo poder contar con esta herramienta vital para el futuro de la poblacion de Mocoa, por parte de la Unidad Nacional, el área de conocimiento del riesgo de Desastresesta analizando la situacion y estamos a la espera de una respuesta favorable para cofinanciación.

- El 14 de marzo de 2016 el alcalde y la directora del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres elevaron solicitud a la gobernadora de Putumayo indicando (Cd folio 65, cuaderno 6):

Con ocasión de eventos presentados por crecientes súbitas de la quebrada la Taruca las instituciones en Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres asumieran algunos compromisos o tareas, algunas de las cuales no han podido adelantarse debido a la falta de recursos.

Nuestra dificultad presupuestal Municipal, hace necesario por parte del Municipio solicitar al Departamento el apoyo Técnico con un profesional con destino a la Unidad Municipal de gestión del Riesgo de Desastres en el componente de Reducción del Riesgo de Desastres para trabajar en la problemática específica de la Taruca, que es la principal amenaza de destrucción por evento Natural para el Municipio de Mocoa.

Hacemos la anterior solicitud amparados en el principio la subsidiariedad positiva que establece la ley 1523 de 2012 que 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.

- El 18 de marzo de 2016 se llevó a cabo reunión del comité de Reducción del Riesgo de Desastre en el municipio de Mocoa. Se

hicieron presentes el alcalde, un representante de Corporamazonia, el coordinador del comité y varios empleados municipales (Cd folio 65, cuaderno 6). En la reunión se expuso:

Con ocasión del evento presentado el 18 de octubre de 2014 donde hubo falsa alarma por avalancha y que generó una situación de caos en la comunidad, fuimos requeridos por el CIVIGEP, posteriormente en octubre 31 de 2014 se realizó reunión institucional con la participación de Alcaldía, Gobernación y corpoamazonia, en desarrollo de esta se elaboro un Plan de acciones a corto, mediano y larqo plazo, el cual fue socializado ante CIVIGEP y ajustado en reunión de consejo Municipal de Gestión del riesgo de Desastres del 14 de Noviembre de 2014,

Este plan de acciones ha tenido avances y también algunas situaciones que han causado su incumplimiento, situación que fue expuesta en reunión de Consejo Municipal de gestión del riesgo de Desastres realizada el 22 de mayo de 2015. (VER ANEXO CUADRO DE AVANCE),

Se recibe la propuesta técnica- económica enviada por funcionario de Servicio Geológico Nacional, quien por gestión de corpoamazonia realizo visita en diciembre de 2014, El costo de la PROPUESTA TECNICO-ECONÓMICA PARA LA ZONIFICACIÓN DE AMENAZAS GEOLOGICOS POR MOVIMIENTOS MASA, DEL MUNICIPIO DE MOCOYA, es de \$ 2.199.091.428, que incluye otras fuentes que también presentan amenaza para Mocoia, obviamente que se trata de un proyecto a largo plazo, por que no se cuenta con esos recursos.

Se indicó que se solicitó apoyo para el sistema de alertas tempranas a la Unidad Nacional pero manifestaron que requieren el proyecto y cofinanciación del departamento. Se solicitó asimismo apoyo para cofinanciación del Estudio de Zonificación de amenazas geológicas por movimientos masa pero manifestaron que está en revisión de Conocimiento del Riesgo para inclusión en el Plan de Acción de esa área.

Se plantearon dos acciones que de manera paralela debía realizarse:

1. PREVENTIVA.
 - 1.1. El Plan comunitario o Estrategia de respuesta para la zona de influencia de la Taruca, capacitar, informar a la comunidad, para la medida preventiva que hacer en el momento del evento, es una acción constante en lo posible todo el año para que la comunidad aprenda a vivir con el riesgo y en el momento del evento según la alerta conozca la ruta de evacuación, el sitio seguro y lo mas importante conozca cual es la única entidad responsable de emitir la alerta en un evento real.
 - 1.2. Monitoreos
 - 1.3. Descolmatacion de quebrada – en proceso comodato banco de maquinaria incluye descolmatacion de ríos
 - 1.4. Limpieza de palizadas
2. REDUCCION
 - 2.1. gestión de recursos para el estudio de Zonificación de Taruca- sangoyaco. Unir esfuerzos financieros para firmar el convenio con SGN y conocer el fenómeno real que se presenta en el sitio del deslizamiento y que obra de mitigación es la mas conveniente para proteger a la comunidad del desastre y cuánto cuesta para iniciar la búsqueda de recursos.
 - 2.2. Gestión de recursos para sistema de alertas tempranas

Como dificultades se reportaron:

La propuesta del Servicio geológico requiere de detalle como los costos de profesionales para poder elaborar el proyecto de la consultoría, una alternativa es buscar la celebración de un convenio con SGN también para elaborar el proyecto.

A nivel Territorial no se cuenta con la experiencia en la región para establecer el diseño del sistema de alertas tempranas ajustado a nuestras necesidades y eventos para elaborar el proyecto de la consultoría.

Demora en la entrega del producto del convenio No.596 de 30/12/2014 celebrado entre Gobernación y CORPOAMAZONIA, insumo para trabajar en Plan comunitario y sistema de alertas tempranas.

El coordinador del Comité de Gestión de Riesgo de Desastre de Putumayo intervino exponiendo antecedentes de otras regiones como Armero, Salgar, *“situaciones que son similares a Taruca, es decir hechos anunciados”*.

- Posteriormente el municipio elevó solicitudes al Departamento de Putumayo, la UNGRD y Corpoamazonia (Cd folio 65, cuaderno 6).
- El 31 de marzo de 2016 la subdirectora de Manejo de Desastres de la UNGRD dio respuesta a oficio del municipio de Mocoa afirmando (Cd folio 65, cuaderno 6):

Atendiendo a su solicitud, con fecha de radicado el día 5 de febrero de 2016, mediante el cual se está solicitando la implementación de un Sistema de Alerta Temprana SAT y la financiación de estudios para la zonificación de amenaza geológica para el municipio de Mocoa, nos permitimos reiterarle que de momento su solicitud queda en espera por parte de este organismo, para evaluar la viabilidad del proyecto de este importante Municipio.

De igual manera, la solicitud para este caso es importante realizarla directamente a la Gobernación de su Departamento, quienes para el tema en referencia serían los primeros en intervenir en la solución a la inquietud que manifiesta en su comunicado, de acuerdo a los principios de subsidiariedad y concurrencia establecidos en la ley 1523.

- El 22 de abril de 2016 el alcalde de Mocoa solicitó apoyo al director de Corpoamazonia Putumayo afirmando que en octubre de 2014 se habían realizado compromisos institucionales ante el Comité de Gestión de Riesgo de Desastres para la moralidad pública CIVIGEP frente a la problemática de la quebrada La Taruca y el riesgo inminente de desastre para la comunidad en el área de influencia (02 anexo CD folio 1, Cd 1). Por ello, la petición pretendía lograr el apoyo respecto de:
 1. **La elaboración de un Plan comunitario para el área de influencia de la quebrada la taruca, el cual nos permitirá la campaña de prevención y preparación de la comunidad ante cualquier evento de acuerdo al nivel de alarma que se presente.**
 2. **La elaboración del estudio detallado de ZONIFICACIÓN DE AMENAZAS GEOLOGICOS POR MOVIMIENTOS MASA, DEL MUNICIPIO DE MOCOA DE LAS FUENTES TARUCA, SANGOYACO Y TARUQUITA, y EL PROYECTO DE SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS.**

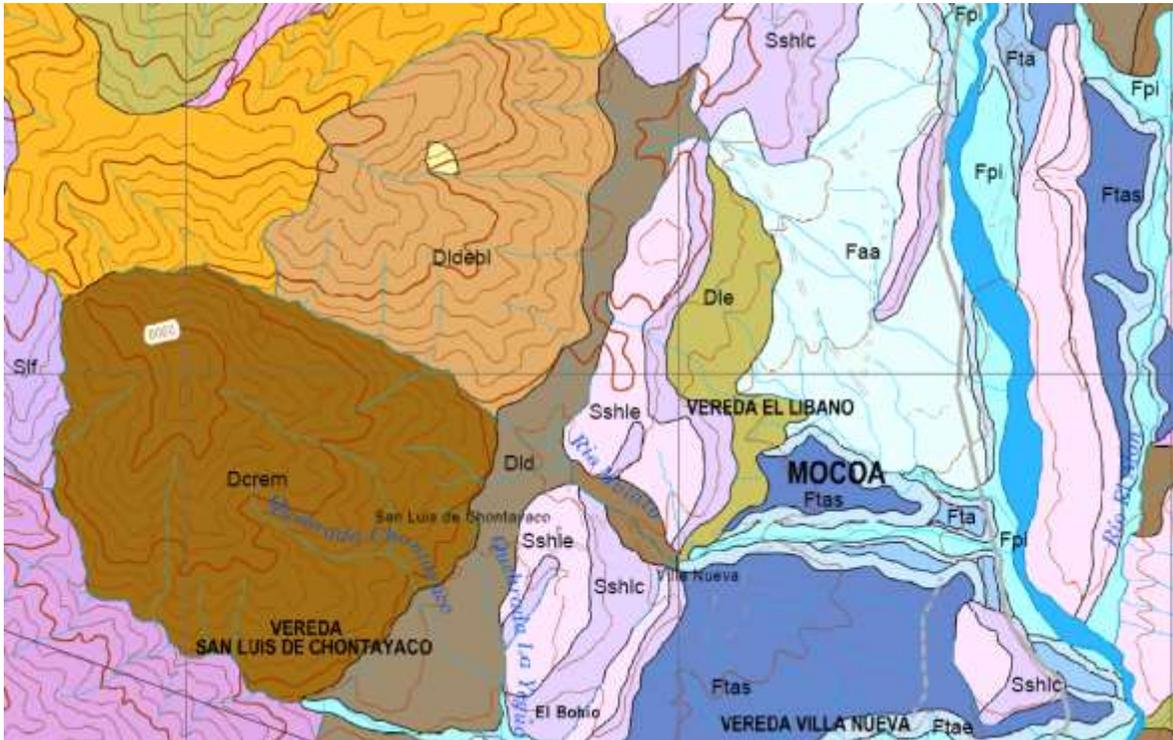
- En el informe técnico diario 089 emitido por el Ideam al Sistema Nacional de Riesgo SNGR y al Sistema Nacional Ambiental SINA el 30 de marzo de 2017. Se indicó que durante las 24 horas anteriores se había observado un incremento significativo de volúmenes de precipitación entre otros, en el sur del piedemonte amazónico. Se previeron lluvias en esa zona (archivo 28).
- En el informe técnico diario 090 de 31 de marzo de 2017 el Ideam registró similar reporte, indicando que el oriente del país presentaría los mayores volúmenes en sectores de piedemonte y occidente de Putumayo, Caquetá y Meta, principalmente. Por ello calificó alerta naranja "*(p)or probabilidad moderada de deslizamientos de tierra detonados por lluvias, en sectores inestables o de alta pendiente, localizados en amplios sectores de las regiones Caribe, Andina, Orinoquía, Amazonía y Pacífica*" (archivo 28).
- El boletín de condiciones hidrometeorológicas del 31 de marzo a las 5:00 p.m. reportó lluvias de variada intensidad en la región amazónica y previó lluvias moderada en la región. El boletín de las 9:00 p.m. registró lluvias fuertes en Guainía, Caquetá, Putumayo y Guaviare, previendo que estas persistirían de carácter fuerte en Caquetá y Putumayo (archivo 28).
- El 1º de abril de 2017 se expidió el Decreto municipal de Mocoa 056 que declaró una situación de calamidad pública en el municipio por el término de 6 meses (anexo cd folio 42).
- El 6 de abril de 2017 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 599 por el cual se declaró la situación de desastre en el municipio de Mocoa por el término de 12 meses invocando (anexo cd folio 42):

Que el día viernes 31 de marzo de 2017, a las 11:30 de la noche, Mocoa, capital del Departamento de Putumayo, fue sorprendida por la creciente de los ríos Mocoa, Mulato y Sangoyaco, así como de algunas de sus quebradas afluentes, cuya avalancha, acabó con la vida de 273 personas, dejó heridas a 262 más, afectó 300 familias, 25 viviendas y produjo la desaparición de aproximadamente 200 habitantes, según cifras del 3 de abril de 2017 de la Sala de Crisis de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres.

El artículo 6º del Decreto señaló que se entendían como personas damnificadas por el desastre aquellas incluidas en el Registro Único de Damnificados.

- En la misma fecha se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa mediante Decreto 601.

- El 7 de abril de 2017 la UNGRD expidió documento sobre la avenida torrencial en Mocoa el 31 de marzo de ese año (anexo Cd folio 42). En este se incluyeron las siguientes imágenes de localización del evento:



-  Geformas denudacionales: intensos procesos erosivos y de meteorización.
-  Geformas fluviales: influencia de la dinámica de los cauces actuales de las corrientes.



Imagen Google
Cuenca



Daños



Personas fallecidas	301 (92 niños)
Personas heridas	332
Familias afectadas	1.518
Barrios afectados	25 (En evaluación)
Viviendas destruidas	En verificación
Vías afectadas: 9 vías casco urbano 1 vía dptal (vía Pitalito – Mocpa) habilitada	9
Puentes	7
Servicios públicos: Energía eléctrica (subestación destruido) y Telefonía fija	1
Acueductos y alcantarillados	4

- El 5 de junio de 2017 el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Mocoa certificó que para el 1º de abril de 2017 el grupo familiar del señor Rodríguez se encontraba conformado únicamente por él (archivo 2).
- El 14 de junio de 2017 se llevó a cabo reunión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres desarrollada dentro del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo para tratar la problemática de la Quebrada Taruca (02 anexo CD folio 1, Cd 1).
- En julio de 2017 el Servicio Geológico Colombiano efectuó la caracterización del movimiento en masa tipo flujo del 31 de marzo en Mocoa (anexo Cd folio 42). Preciso:

“Un movimiento en masa está definido como aquellos movimientos ladera abajo de una masa de roca, de detritos o de tierras por efecto de la gravedad (Cruden, 1991). Según el PMA-CGA (2007) se propone una clasificación con los siguientes tipos: caídas, volcamientos, deslizamientos, propagaciones laterales, flujos y reptaciones. Dentro de los flujos el PMA-CGA establece distintos tipos: Flujo de detritos, crecida de detritos, flujo de lodo, flujo de tierra, flujo de turba, avalancha de detritos, avalancha de rocas, deslizamiento por flujo o por licuación.

Siendo el evento del 31 de marzo un movimiento en masa tipo flujo, al respecto es importante describir las características de los diferentes tipos de flujos debido al potencial destructivo que representa cada tipo y con el fin de establecer la relación con las evidencias de campo del proceso en estudio.

Un flujo de detritos es un flujo muy rápido (3 m/min) a extremadamente rápido (5 m/s) de detritos saturados, que transcurre principalmente confinado a lo largo de un canal o cauce con pendiente pronunciada, éstos incorporan gran cantidad de material saturado en su trayectoria al descender en el canal y finalmente se depositan en abanicos de detritos, siendo sus rasgos característicos, diques longitudinales, trenes de bloques rocosos y grandes bloques individuales que hacen que los flujos de detritos tengan un alto potencial destructivo (PMA-CGA, 2007).

De acuerdo con Hungr (2014) un flujo de detritos ocurre con frecuencia simultáneamente con una inundación, el flujo puede iniciarse por un deslizamiento, una avalancha de detritos, caída de rocas desde laderas pronunciadas o por la inestabilidad espontánea del lecho en drenajes con alta pendiente. Una vez que el material del lecho del canal empinado empieza a moverse, el lecho se somete a una carga rápida sin drenaje, con frecuencia tan repentina que podría caracterizarse como carga por impacto. Bajo estas condiciones incluso el material grueso se puede licuar o por lo menos sufrir un incremento significativo en la presión de poro. A medida que la carga se desplaza hacia aguas abajo, se socava el material lateral y del lecho disponible, incorporándolo al flujo. La mayor parte del material implicado en un evento de flujo de detritos proviene del material que va incorporando a través de su trayectoria y en menor proporción del volumen del proceso inicial.

De acuerdo con Martini y Benvenuti (2002) y Pierson (2005) un flujo de detritos se caracteriza porque el porcentaje en volumen de sedimento respecto al total tiene una proporción entre el 40% y el 60%, lo cual se cumple para el evento de Mocoa y en términos de Jakob (2005) la definición más adecuada es flujo de detritos clase 5, el cual tiene como características un volumen de entre 105-106 m³ y una descarga pico de entre 1.500-12.000 m³/s y cuyos daños potenciales están estimados en destrucción parcial de poblados, infraestructura, puentes y con obstrucción de quebradas y ríos pequeños.

(...) El evento abarcó desde la vereda San Antonio, afectando el cabildo Musurunakuna (Figura 1; sitio 2), la subestación de energía Junín (Figura 2, sitio 3) y destruyendo los barrios San Miguel, San Fernando y Progreso (occidente de la cárcel de Mocoa, sitio 7 en Figura 2) y afectando más de 30 barrios."

Se concluyó:

"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".

- A su vez, el Servicio Geológico Colombiano publicó video llamado ¿Qué pasó el 31 de marzo de 2017 en la ciudad de Mocoa? (anexo 3 Cd folio 12, disco 2²⁴). En este se expuso que el evento había:

"Transportado bloques con diámetros promedio entre 1 o 2 metros, algunos hasta 12 metros. Adicionalmente, cerca de las quebradas Taruca y Taruquita la altura del flujo alcanzó los 13 metros. El volumen total del flujo de detritos que se presentó se calcula aproximadamente en 2.250.000 m³, del cual los deslizamiento y flujos detonados en las laderas fue del 12%. Se inundó cerca del 30% del área poblada del municipio de Mocoa.

Estos eventos, grabados en la memoria colectiva de los habitantes de Mocoa, ocurren de manera periódica. Por esta razón, es importante reconocer el territorio y sus amenazas naturales y en tal sentido resulta vital avanzar en su conocimiento para incluirlo en la toma de decisiones que conlleven a una adecuada planificación en el desarrollo, el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo y de esta manera sea posible construir una relación segura entre comunidad y territorio".

- En febrero de 2018 el Servicio Geológico Colombiano efectuó Evaluación de la Amenaza por Movimientos en Masa en el Área Urbana, Periurbana y de Expansión del Municipio de Mocoa (archivo

²⁴ El video se encuentra en Internet en: https://www.youtube.com/watch?v=K2wWe-D7VqY&ab_channel=VicenteLetelier

38). En este reiteró los hallazgos expuestos en los anteriores documentos y concluyó la necesidad de elaborar “estudios detallados de amenaza, vulnerabilidad y riesgo por movimientos en masa que incluyan la definición de posibles medidas de mitigación, previa priorización, de tal manera que puedan definirse las zonas de riesgo mitigable y no mitigable”, así como las posibles medidas de mitigación.

Debe efectuarse una permanente vigilancia de estas zonas por parte de las autoridades locales, a fin de detectar tempranamente cualquier intervención antrópica o proceso erosivo natural que pueda contribuir a generar nuevos movimientos en masa o incrementar los existentes en magnitud o distribución, tales como cortes, sobrecargas, retiro de vegetación, disposición de residuos, socavación lateral de corrientes, entre otros. En todo caso, cualquier intervención como las ya mencionadas debe obedecer a los resultados de estudios geotécnicos de detalle.

- El 22 de febrero de 2018 el señor Rodríguez rindió declaración juramentada con fines extraprocesales ante la Notaría Única del Círculo de Mocoa (archivo 2):

“Manifiesto que soy propietario de un lago que tenía pescado, ubicado en la vereda Villa Nueva- Finca San isidro y con motivo del evento de la avenida torrencial del 31 de marzo del año 2017, la Bocatoma que surtía de agua el lago se dañó es por esto que toda la producción de pescado se perdió ya que se murieron todos los peces que habían allí, teniendo una pérdida de \$ 7.000.000.00 Millones de pesos. Manifiesto que hasta la fecha ninguna entidad o autoridad se ha preocupado por arreglarnos este problema ya que de allí derivaba el sustento para mí y mi familia y en este momento nos encontramos en una situación económica bastante precaria”.

- En el año 2018 la Universidad Nacional de Colombia, sede Amazonía, expidió estudio de “Acotamiento de la ronda Hídrica del Río Mulato en la Zona Urbana del Municipio de Mocoa (Putumayo)” como producto dentro del convenio de investigación 588 de 2016 (archivo 29, prueba documental). En este se consignó que “los flujos de detritos han ocurrido de manera histórica en la región, dadas las características geomorfológicas tanto de la cuenca del río Mulato, como de las cuencas aledañas de los ríos Mocoa, Sangoyaco y la quebrada Taruca”. Se citaron los siguientes eventos de avenidas torrenciales:

Fecha	Evento	Descripción
1947	Avenida torrencial del río Mulato	Remoción en masa en la parte alta de la cuenca y represamiento, largo periodo de lluvias. Pérdida de viviendas, animales domésticos y cultivos.

1960	Avenida torrencial del río Mocoa	El río cambió de cauce en el barrio de San Agustín.
1971	Avenida torrencial del río Mulato y Mocoa	Bocatoma del acueducto semidestruida. Cinco viviendas con daños y pérdida de animales domésticos.
1989	Avenida torrencial del río Mulato, Mocoa y Sangoyaco.	El río rebasó el muro de protección y corrió por la Avenida 17 de Julio.
1994	Avenida torrencial del río Mulato y Sangoyaco	Sectores inundados como la plaza de mercado y barrio Miraflores, Pablo VI y Naranjito. Destrucción parcial del puente peatonal, ubicado en el barrio Miraflores.
1997	Avenida torrencial del río Mulato y Mocoa	El río Mulato salió de su cauce y llegó al barrio Avenida 17 de Julio.
1998	Avenida torrencial del río Mulato y Mocoa	Pérdida de hectáreas de pastizales y ganado vacuno, de cultivos de caña.
2001	Avenida torrencial del río Mulato	Barrio Avenida 17 de Julio afectado
2009	Avenida torrencial del río Mulato	Inundación de los barrios San Agustín, Naranjito, José Homero, Avenida 17 de Julio, Miraflores y 5 de septiembre.
2010	Avenida torrencial del río Mulato	Afectación de la bocatoma del acueducto municipal.
2012	Avenida torrencial del río Mulato	Inundación de los barrios Pablo VI, Libertador, Independencia, San Agustín, Progreso y Avenida 17 de Julio. Los muros de contención dañados. Desbordamiento del río Mulato.
2017	Avenida fluvio-torrencial del río Mulato y Mocoa	Más de 300 muertos, 400 heridos y 36 barrios afectados. (El Espectador, "Tragedia de Mocoa: ¿es posible prevenir catástrofes similares a la de Mocoa", 30 de marzo y 1 de abril. Consultado el 14 de abril)

- El 27 de mayo de 2019 la UNGRD presentó informe técnico sobre el evento que señaló (anexo cd, folio 42):

"el desastre si era previsible pero tenía características de imprevisible e irresistible ya que la amenaza, es decir, el fenómeno de avenida torrencial no se puede evitar, éste sucede cada cierto tiempo por las características fisiográficas de la zona e imprevisible dado que si bien es cierto, que las alertas de escala nacional ayudan a orientar en qué áreas habrá precipitaciones, es muy difícil determinar cuánto y cuándo una nube se estacionará en una montaña específica para detonar el evento, por ello la dinámica de ocupación del territorio es clave en la GRD.

El evento ocurrido se materializó en zonas que estaban previamente identificadas como zonas de amenaza y riesgo en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Mocoa, el cual determinaba en los documentos que hacen parte del mismo, medidas de reducción del riesgo tales como reubicación de viviendas, procesos de reforestación, y adecuación hidráulica de ríos y quebradas. Se anexa informe de análisis del Plan de Ordenamiento de Territorial del municipio.

No obstante, más allá de que el instrumento de planificación territorial municipal identificara las amenazas no es posible pronosticar que las precipitaciones registradas (129 mm) del día del evento correspondieran a casi la mitad de lo que "normalmente" llueve en un mes de marzo. Se anexa informe del IDEAM."

- El 26 de diciembre de 2019 la Contraloría General de la República informó que en auditoría financiera de la vigencia 2018 a Corpoamazonia se encontró que el convenio interadministrativo 596 de 2014 se encontraba aun sin liquidar (archivo 29). Se evidenció que el contrato había sido suspendido en diversas ocasiones. Tras requerimiento de la entidad a Corpoamazonia esta presentó escrito del consignó la Contraloría:

En su respuesta enfatiza que "Está claro que el producto ejecutado por los contratistas fue entregado por fuera del plazo contractual, esto es, el 26 de agosto de 2016 (seis días después del vencimiento del plazo contractual) (hecho 9º). Sin embargo, pasaron más de seis (6) meses sin que se estudiaran sus resultados, y sin que se adelantara la gestión contractual pertinente. Tampoco se puso en conocimiento el resultado del estudio a CORPOAMAZONIA para proceder a realizar el estudio con el equipo de profesionales de la entidad.

(...) La Gobernación del Putumayo, en varias reuniones señaló que no contaban con los profesionales idóneos para la revisión del producto, no obstante, al recibirlo no lo remitió para que CORPOAMAZONIA ejerciera sus competencias, y únicamente fue enviado a esta entidad el 27 de abril de 2017, casi un mes después de ocurrida la tragedia del 31 de marzo de 2017. (...)"

De lo anterior, la Contraloría consideró que la ilustración de los hechos por Corpoamazonia no desvirtuaba las deficiencias comunicadas porque en la ejecución del Convenio se configuró un incumplimiento por la dilación en el tiempo a través de una serie de suspensiones que se constituyeron como un mecanismo para prorrogar el plazo, que impidieron temporalmente cumplir con el objeto de las obligaciones convenidas.

Igualmente, la ausencia de una supervisión efectiva llevó a que la Corporación desconociera el resultado de la contratación derivada del convenio oportunamente aportando recursos que finalmente no tuvieron ningún beneficio; conociendo los productos derivados de la contratación con posterioridad cuando el riesgo previamente justificado en toda la Etapa Precontractual se materializó el 31/03/2017.

Así mismo, respecto a lo afirmado de que el incumplimiento de las metas contractuales que se propusieron tanto la Gobernación como CORPOAMAZONIA, con la suscripción del convenio es atribuible el hecho a un tercero, considera la CGR que no es cierto toda vez que quien tiene el manejo de la contratación y goza de las cláusulas excepcionales son la Corporación y la Gobernación; por tanto, esto no los exime de responsabilidad.

Manifiesta la Gobernación que el 31 de agosto de 2018, CORPOAMAZONIA remitió revisión técnica definitiva de los documentos entregados por el interventor y por ende el consultor, donde informa que ninguno de los productos contratados cumplió a entera satisfacción por lo que el estudio realizado no puede ser empleado para la toma de decisiones.

En consecuencia, la CGR considera que no se desvirtúa lo observado y se confirma el Hallazgo administrativo con connotación fiscal por \$101.976.555, además de las presuntas connotaciones disciplinaria y penal.

- Por lo anterior, el 16 de julio de 2020 la Contraloría ordenó la apertura de indagación preliminar por el presunto hecho irregular acontecido en la ejecución del Convenio interadministrativo No. 0596 de 2014, celebrado entre el Departamento de Putumayo y Corpoamazonia; así como los contratos derivados de dicho convenio: contrato de consultoría No. 1110 y 1117 de 2015.
- El 7 de octubre de 2020 el Ideam rindió informe dirigido al proceso, en el que consignó:

“Debido a la persistencia de algunos sistemas meteorológicos, tanto en superficie como en niveles altos de la atmósfera, durante el mes de marzo de 2017 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 La Niña (2010-2011).

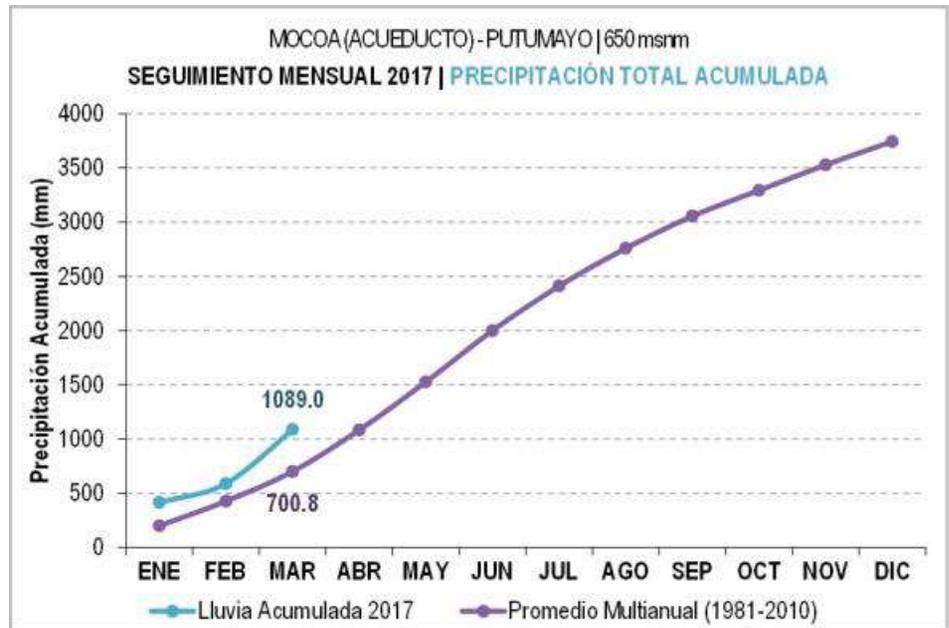
De esta forma, se registraron excesos de más del 50% de lluvia, en cerca del 85% de las estaciones de la red meteorológica del IDEAM en el territorio nacional.

Cabe mencionar, que las mayores cantidades de lluvia se presentaron en sectores de la región Pacífica y en zonas puntuales del piedemonte del 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 4).

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 climatología 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 en 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 5). 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 6 permite determinar que el acumulado de este 2017 entre enero y marzo, se mostraba por encima del acumulado “normal” con base en los promedios multianuales.



25

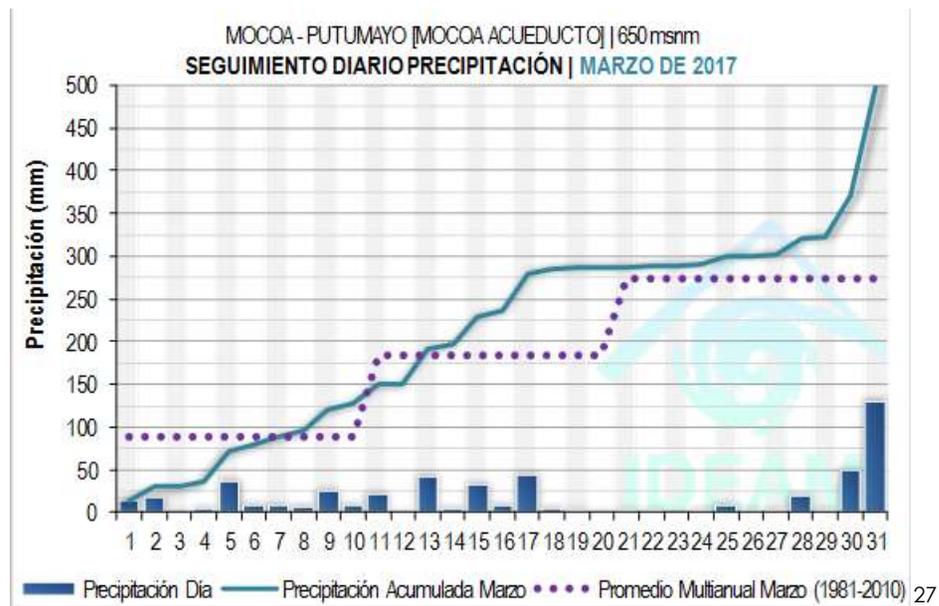


26

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 (figura 7).

²⁵ Figura 5. Ciclo anual de la lluvia en Mocoa con base en la estación meteorológica Acueducto (serie 1981-2010), comparado con la lluvia que cayó mensualmente entre enero y marzo del presente 2017.

²⁶ Figura 6. Acumulado de lluvia de los promedios multianuales (serie 1981-2010) en la estación meteorológica Acueducto vs el acumulado entre enero y marzo de 2017.



Con relación con la lluvia que cayó el día de la tragedia en Mocoa (punto f de la solicitud), 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 8). De igual manera, me permito informarle que la precipitación (día pluviométrico) reportada para los días 01, 02 y 03 de abril, de acuerdo con la información disponible fue 1,1, 1,0 y 0,0 milímetros, respectivamente."

- El 10 de noviembre de 2020 el subdirector del Subsidio Familiar de Vivienda certificó que no reposan datos en la entidad de postulación del señor Rodríguez para acceder a un beneficio de vivienda (archivo 25).
- El 20 de noviembre de 2020 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio certificó que el señor Rodríguez no ha accedido a la oferta institucional del Ministerio (archivo 25).
- El 3 de marzo de 2021 el Departamento de Putumayo certificó que el señor Rodríguez se encuentra incluido en el Registro Único de Damnificados del municipio de Mocoa para el evento avenida torrencial ocurrido el 31 de marzo de 2017 (archivo 34).

Igualmente, informó que el señor Rodríguez no realizó ningún trámite para acceder al subsidio de arrendamiento con ocasión del hecho,

²⁷ Figura 7. Distribución diaria de la lluvia durante el mes de marzo de 2017 (barras) y acumulado de precipitación (línea azul). El óvalo en rojo ilustra la lluvia fuerte y extraordinaria del día 31. Fuente: IDEAM, abril 1 de 2017.

ni tampoco obra registro de postulación para subsidio de vivienda urbana y rural.

- En la Fiscalía General de la Nación en relación con el desastre de Mocoa se adelantan investigaciones por presuntas omisiones en contra de:
 - o Luis Alexander Mejía Bustos, Director General de Corpoamazonia – prevaricato por omisión.
 - o Lalo Giovanny Zambrano Ramírez, Coordinador Departamental de Gestión del Riesgo – prevaricato por omisión.
 - o Yasmid Adriana Arcos Narváez, Coordinadora Municipal de Gestión del Riesgo – prevaricato por omisión.
 - o Elver Porfirio Cerón Chicunque, exalcalde periodo 2012-2015 – homicidio culposo, prevaricato por acción y omisión.
 - o José Antonio Castro Meléndez, exalcalde periodo 2016-2019 – homicidio culposo, prevaricato por acción y omisión.
 - o Marxlin Carolina Peñuela Castro, Secretaria Departamental de Infraestructura – prevaricato por omisión.

Adicionalmente, en el trámite del proceso en primera instancia se recibieron los siguientes testimonios:

- Jorge Armando Buelvas Farfán: Ingeniero Civil especialista en ingeniería sísmica vinculado a la UNGRD, se desempeña en este momento en la Subdirección de Reducción del Riesgo y trabaja en el Banco de Proyectos de Intervención Colectiva. Trabaja con la Gestión de Riesgo de Desastres desde 1997. Explicó:

La Gestión del Riesgo tiene 3 subprocesos que son:

- Conocimiento del Riesgo: tiene que ver con todo el tema de estudios de amenaza y vulnerabilidad para estimar los escenarios de riesgo y el tema de comunicaciones.
- Reducción del Riesgo: acciones que se realizan para disminuir las condiciones de riesgo, bien sea interviniendo la amenaza o la vulnerabilidad desde 3 puntos de vista:
 - o La intervención prospectiva: con base en el conocimiento tomar acciones para evitar que se generen nuevas situaciones de riesgo.
 - o La intervención correctiva: cuando ya existe una situación de riesgo se toma alguna acción para que ese riesgo no se materialice y se genere un desastre.
 - o La protección financiera: todo el tema de aseguramiento, fijación de fondos y toda la parte financiera de la gestión del riesgo.

- Manejo de Desastres: cuando se materializa un evento, son todas las acciones que tiene que ver la atención de la emergencia. Adicionalmente en temas de preparación para la respuesta, es decir, acciones que se toman antes para atender un desastre y el tema de la recuperación post desastre.

Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: Es un conjunto de entidades públicas y privadas que actúan en la gestión de riesgo. Ocurre porque el riesgo tiene que ver con muchos sectores, puede afectar las comunidades, la infraestructura, los servicios, el medio ambiente, etc. Como cada entidad tiene una competencia en este, se actúa como sistema.

El sistema es subsidiario y complementario por lo que cuando se supera la capacidad técnica, operativa o financiera de un nivel, este tiene la posibilidad de acudir al siguiente nivel.

El sistema parte de la organización en el municipio, allí se conforma el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres presidido por el Alcalde, en el que actúan todas las entidades que existen a ese nivel territorial.

En el nivel departamental se conforma el Consejo Departamental de Gestión de Riesgo de Desastres presidido por el Gobernador. Hacen parte los secretarios de despacho y las entidades que actúan en ese nivel.

Cuando se ha superado ese nivel se acude al nacional presidido por el presidente de la República en el Comité Nacional de Gestión del Riesgo. Aquí hay a su vez tres comités, conocimiento, reducción y manejo.

La Unidad Nacional del Riesgo de Desastres es la entidad coordinadora del sistema nacional dentro de este esquema.

🚧 Inundación: es un incremento en el nivel de las aguas de un cuerpo hídrico, normalmente en ríos.

🚧 Avenida Torrencial: evento que tiene una mayor velocidad. El material que contiene no es solamente agua, también materiales sólidos como rocas, árboles, barro. Todos estos avanzan en un flujo y normalmente es más grande, rápido y destructivo que una inundación.

En la noche del 31 de marzo de 2017 lo que ocurrió en Mocoa tiene todas las características de una avenida torrencial. Llovió mucho la noche anterior al evento y eso hizo que se saturaran los suelos hacia aguas arriba; había unas características geomorfológicas y unas pendientes bastante grandes. Normalmente cuando ocurren esas lluvias los suelos se saturan y hace que se pierda la cohesión del suelo. Eso genera deslizamientos que tapan los cauces de los ríos, se forman unas presas, crece el nivel del agua hasta que genera una presión que la rompe, empieza a correr y a arrastrar todo lo que encuentra a su paso.

El municipio de Mocoa antes del evento ¿presentó algún proyecto ante la UNGRD con el objetivo de controlar o reducir los efectos de inundaciones o avenidas torrenciales?

El municipio de Mocoa nunca ha presentado proyectos para avenidas torrenciales, pero sí, en algunos casos para inundaciones.

¿En qué subproceso se encuentran las obras de control de inundaciones?

Estas, así como las llamadas obras de mitigación, hoy de mitigación correctiva, hacen parte del subproceso de reducción del riesgo.

Los proyectos presentados por el municipio de Mocoa para el control de inundaciones fueron en su mayoría devueltos porque venían mal formulados. Cree que ninguno de ese municipio ha sido viabilizado.

El procedimiento para los proyectos funciona de la siguiente manera:

- La entidad territorial hace todos los estudios y los diseños de las obras que son necesarias para los diferentes eventos.
- Debe cumplir con la parte documental: formulario, certificaciones, registro fotográfico y demás.
- Se presenta ante la entidad para pedir recursos de cofinanciación.
- Si el proyecto cumple con estos requisitos se le da viabilidad técnica. Luego de esto entra a una matriz de proyectos viables de los cuales la Unidad solicita al Ministerio de Hacienda los recursos necesarios.

De haberse realizado las obras encaminadas a controlar la inundación ¿estas hubieran servido para evitar la avenida torrencial ocurrida en Mocoa?

Unas obras para el control de inundación no son las mismas para el manejo de una avenida torrencial. Las primeras buscan contener una altura de la lámina de agua, colocando una contención para que no se supere esa cuota de inundación. Como la avenida torrencial es un fenómeno diferente, normalmente las obras para control de inundaciones no funcionan para este.

Para la avenida torrencial la obra se hace en la parte alta de la cuenca, buscan contener la energía que lleva el flujo y tratar de controlar los materiales grandes que vienen. Un ejemplo es reforestar la parte alta con especies que retengan los materiales en ese nivel; otro es buscar hacer lo mismo con materiales duros, como acero; por último, se pueden hacer unas presas que retienen el flujo para que este pierda fuerza, retenga los materiales y solo pase el agua hacia abajo.

¿Hubo alguna solicitud del municipio para la instalación de un Sistema de Alerta Temprana?

Sí, pero no compete a su área por lo que desconoce el manejo que se le dio.

¿Se puede predecir o pronosticar la ocurrencia de los eventos de avenida torrencial de manera exacta?

Por ahora no se tiene la tecnología para predecir ese evento porque no se sabe en qué momento va a ocurrir, se van a dar esas condiciones. Si bien hay condiciones de las cuentas que ya están dadas, no se sabe cuándo van a existir los eventos que van a ser detonantes del fenómeno.

Técnicamente, desde el punto de vista de probabilidades se habla de un caudal que puede venir por la cuenca. Se calcula entonces los periodos de retorno lo que da una probabilidad que ocurra un caudal en un determinado periodo de tiempo (por ejemplo 5 años, 25 años, 50 años) mas no el momento en que ocurrirá.

Otra cosa que puede detonar este fenómeno, además de las lluvias, es un evento sísmico el cual a su vez tampoco sabemos cuándo va a ocurrir.

En el caso de haber existido un sistema de alertas tempranas en el municipio de Mocoa ¿qué se hubiere podido prevenir?

El sistema de alertas tempranas por sí solo no va a intervenir el evento o la

ocurrencia del evento, de pronto un poco la vulnerabilidad. Este sistema, para que genere un impacto, tiene que estar asociado a un plan de evacuación.

Normalmente, el municipio crea un plan de emergencia para evitar que ocurran daños a la comunidad, dentro de este existe el plan de evacuación. En ese sentido, el sistema sirve para detectar el inicio de un evento que puede causar daño, dando aviso a las autoridades y la comunidad para que se evacúa (previa articulación con las rutas de evacuación, zonas seguras y los sistemas de alerta y alarma, y un trabajo comunitario). Por eso, el sistema está diseñado para salvar vidas mediante una evacuación, no evita que ocurra el evento ni que cause daños.

- Yazmin Adriana Arcos Narváez: ingeniera civil vinculada a la alcaldía de Mocoa en la oficina de Obras y Gestión del Riesgo de Desastres. Relató:

Dentro de las actuaciones que se hizo por parte del municipio a través del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, tenemos de nuestro ordenamiento 3 componentes que son ordenamiento, reducción y manejo ante las emergencias que se nos presentaban continuamente por las crecientes súbitas de los ríos y quebradas y algunos deslizamientos que se ocasionaban por la ola invernal, nosotros atendíamos estas situaciones de emergencia con los escasos recursos que teníamos, con la maquinaria que tenía el municipio y solidariamente acudíamos al apoyo tanto de la UNGRD como del Departamento de Putumayo.

Antes de la avenida torrencial nosotros siempre tuvimos situaciones de crecientes de los ríos, alcanzaban unos niveles muy altos, los desbordamientos y daños tales como los que se presentaron el 31 de marzo. Sin embargo, dentro de la medida preventiva estuvimos haciendo la descolmatación de ríos, realizamos el monitoreo de las cuencas, nos apoyamos con Bomberos y Defensa Civil que nos ayudaban a realizar el monitoreo en todos los sitios donde teníamos el llamado de la comunidad, y solicitamos el apoyo para poder atender las situaciones.

En cuanto al tema de Taruca solicitamos siempre unos estudios de la parte alta, unas obras de mitigación, en su momento no contábamos con todos los soportes técnicos, los estudios y por eso a raíz de un evento que se ocasionó en octubre 18 del 2014 que fue una falsa alarma, donde la comunidad emitió una voz de alerta de que la Taruca se había desbordada, entonces ahí a través del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo una vez que se hizo la verificación de campo y se determinó que no había sucedido tal hecho, sino que hubo una creciente pero sin desbordamiento de la Taruca y sí se causaron daños pero fue por el desbordamiento que tuvo la quebrada que se llama el Conejo de Barrios Unidos, a raíz de este evento, tanto gobernación como corporación, unieron esfuerzos para unos estudios y diseños para inundación sobre la cuenca de Taruca y Sangoyaco.

También como gestión de esto, Corpoamazonía solicitó al Servicio Geológico Colombiano que se realizara una visita técnica hacia la parte alta de Taruca, visita que se realizó en diciembre de 2014 y cuya propuesta técnica llegó en junio de 2015. Una propuesta técnica que en su momento costaba 2.200 millones de pesos entonces el municipio empezó a hacer las gestiones pertinentes. Por una parte, esperábamos los estudios de gobernación y alcaldía respecto a qué intervenciones podíamos hacer en la Taruca como medida preventiva y también buscando, por otro lado, el apoyo para los estudios y diseños de la parte alta.

Paralelamente a esto sabíamos que mientras conseguíamos esos recursos

debíamos hacer un trabajo comunitario, una preparación de la comunidad, y por eso también estábamos buscando el apoyo para poder contar con unos planes comunitarios, sobretodo de las partes más vulnerables ante una situación de inundación y un sistema de alertas tempranas. Lo que buscábamos con esto era poder contratar los estudios y los diseños de un sistema de alertas tempranas acorde a las necesidades que tenía el municipio.

Todas estas actuaciones las vinimos realizando hasta el día 31 de marzo de 2017 que ocurrió el evento. Posterior al evento, declaratorio de calamidad pública, la declaratoria de desastre nacional que se elaborara un plan de acción específico para la reconstrucción. En su momento, en la etapa de atención y estabilización tuvimos el apoyo directo de la UNGRD, del Departamento y de todos los entes descentralizados, del gobierno central, todos los ministerios avocados para la atención a la emergencia.

Posterior a la avalancha en el momento contamos con un Sistema de Alertas Tempranas, hemos elaborado cerca de 97 planes comunitarios de emergencia y se avanza en las líneas de la reconstrucción. Cabe anotar que se hicieron una cantidad de estudios, ajustes al PBOT (...), se hicieron los estudios de la parte alta por parte del Servicio Geológico Colombiano, se emitieron resoluciones de determinantes ambientales y prácticamente lo que antes de la avenida torrencial nosotros habíamos gestionado, solicitado, visto que era de urgencia para nuestro municipio en el tema de prevención, prácticamente posterior a la avalancha es lo que nos llegó. Como le digo, los estudios y diseños de las obras de mitigación, parte media y baja, y en este momento de la parte alta; el Sistema de Alertas Tempranas que es un sistema que está muy robusto, muy fortalecido, que obviamente en la medida en que se van desarrollando las medidas de mitigación van a tener que hacerse unos ajustes pero que al reducirse todas esas áreas expuestas, que ya serían protegidas con las obras de mitigación cambiaría las condiciones de riesgo.

Igualmente, antes de la avalancha, como lo mencioné, buscábamos el tema de la preparación de la comunidad, de la elaboración de planes comunitarios y todo ese trabajo su pudo dar. Antes de la avenida torrencial pudimos trabajar muy pocos sectores porque los recursos que teníamos no eran suficientes. Hicimos unos convenios con Defensa Civil que nos apoyó muchísimo y posterior a la avalancha, como lo mencioné, ya tenemos (...) planes comunitarios en barrios y veredas con los cuales hemos logrado hacer una preparación a la comunidad, y una concientización del riesgo y de la situación de riesgo y qué debemos hacer, porque, antes de la avenida torrencial la gente no creía que el evento se podía producir, que íbamos a tener una situación, obviamente no como la que se presentó el 31 de marzo, como lo dije siempre teníamos situaciones de inundaciones, crecientes de las quebradas, desbordamientos, donde los daños eran en aspectos materiales, se mojaban los colchones, se perdía ropa, no teníamos pérdidas de vida y entonces por eso mismo el estudio que hizo la Gobernación y la Corporación se enfocó a inundaciones. El evento como tal del 31 de marzo de 2017 pues es un evento realmente para el cual no estábamos preparados, una situación en donde se reunieron 4 situaciones al mismo tiempo: una intensidad de lluvia inesperada; lodo; agua; sobre tamaño, osea piedras inmensas, y todo esto fue lo que nos ocasionó toda esta destrucción del 31 de marzo que ya todos lo conocemos.

Por parte de la alcaldía, como lo mencioné, prácticamente tenemos un fondo municipal de recursos muy reducidos; también, la categoría no nos permitía unos ingresos mayores, sin embargo, acudimos siempre al principio de concurrencia y siempre buscamos ese apoyo ante la Unidad Nacional y ante el Departamento

para poder atender las situaciones que nos ameritaban en su momento.

¿Hubo antecedentes de estos eventos de avenida torrencial?

Sí, pero no con la destrucción y con las pérdidas que se generaron en esta ocasión.

¿Cómo fue el proceso de solicitud de ayuda en virtud del principio de subsidiariedad?

La solicitud, amparados en el principio de la solidaridad y la concurrencia, la hicimos cada vez que teníamos una situación de emergencia en donde se desbordaban nuestras capacidades técnicas y financieras. Y posteriormente después de la falsa alarma se hicieron unos compromisos, se empezó a hacer un monitoreo más constante en las partes altas y se vio la necesidad de que era urgente qué saber qué intervenciones podíamos hacer en ese sector, aunado a esto llegó la propuesta del Servicio Geológico Colombiano que costaba 2.200 millones de pesos. Por otro lado, estábamos buscando poder completar unos estudios que nos definieran el sistema de alertas tempranas apropiado.

Fuimos con todas estas peticiones constantemente al Departamento, a la UNGRD quien nos hizo todo el puente con el Servicio Geológico Colombiano para obtener el apoyo con los estudios que costaban 2.200 millones de pesos pero lastimosamente la entidad nos informó que harían convenios, que no habían recursos, entonces que nosotros teníamos que colocar el 80% y ellos colocaban un 20% con personal pero entonces, obviamente, nosotros no podíamos contar con ese 80% de esos recursos, no los teníamos. Continuamos con el apoyo de la Unidad para el Sistema de Alertas Tempranas, la preparación de la comunidad (...) el Director de la Unidad les dijo que la entidad colocaba 500 millones de pesos, la alcaldía colocaba en ese momento 70 millones, el Departamento y Corporación colocaban el resto porque en su momento habíamos establecido un presupuesto de 800 millones para iniciar con toda esta etapa del proyecto de planes comunitarios y lograr los estudios y diseños para el Sistema de Alertas Tempranas.

Para poder acceder a estos recursos teníamos que constar con unos estudios de la cuenca, unas modelaciones, que estas modelaciones estaban dentro del estudio que nos entregaría la Gobernación del Putumayo. Se empezó a hacer esta petición a la gobernación para la celeridad en la entrega del producto (...). El estudio también nos arrojaría qué obras se podrían hacer en el sector de Taruca para la prevención y dentro de ese afán que poder que se acelerara, de poder conocer estos estudios, porque, aquí hay que hacer claridad de una cosa, y es que no es entregar un estudio, ese estudio tenía todo un proceso. Una vez fuera avalado por la autoridad ambiental, recibido a satisfacción, socializado ante el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo debía también ser analizado a futuro las medidas que ellos estaban proponiendo ahí.

Ya posterior al evento, ya cuando se hacen observaciones al estudio por parte de Corpoamazonía nosotros podemos ver ahí que la medida que se planteaba como prevención era una rectificación de cauce de 60 metros que en su momento costaban 11 mil millones de pesos, es decir, una descolmatación de toda la quebrada y eso qué implicaba, si no hubiese ocurrido el evento, implicaba la reubicación de todas aquellas viviendas que estaban sobre toda esa franja de los 60 metros. Eso obligaba a un plan de reasentamiento, a una inversión de recursos (...) una rectificación de cauce, en caso de que fuera aprobada, conseguir los 11 mil millones de pesos. (...) Los recursos que una vez se hubiera aprobada estas medidas no los teníamos, no los tenía el municipio, no los tenía el departamento y la esperanza era el nivel central. Por eso era que nosotros

afanábamos de que nos entregaran, hubiera celeridad en la entrega para poder conocer y poder de ahí tomar decisiones.

Dentro del ejercicio de la gestión del riesgo municipal ustedes fueron advertidos por autoridades nacionales, como por ejemplo el Ideam, respecto de una alerta mínima de riesgo para la fecha de la ocurrencia de los hechos

Antes de la avenida torrencial el Ideam emite sus informes diarios, indicaba deslizamientos en el municipio de Mocoa, no especificaba qué sitios. Posterior a la avenida torrencial y gracias a una de las tantas reuniones del puesto de mando unificado (...) se determinó que el Ideam diera expreso informe para el municipio de Mocoa, Sangoyaco, Mulato.

El producto del convenio Gobernación – Corpoamazonía era la única barrera que tenía el municipio de alertas tempranas, o ¿qué más necesitaba el municipio para iniciarlo?

En su momento, sí. La información técnica que había allí, la información meteorológica, de modelación era lo que estaba ahí porque nosotros no teníamos otros recursos para contratar, nosotros esperábamos de esos estudios la información, no teníamos los recursos (...) porque a quienes habíamos pedido y nos habían dicho sí, nos estaban pidiendo esa información técnica de la cuenca.

¿Ese producto de ese convenio iba a servir para la inundación o también para una avenida torrencial?

El objeto del convenio era para inundaciones más no para avenidas fluvio torrenciales, por qué, porque como le digo, fue un hecho imprevisto, una situación que no se esperaba pero en su momento como tal, el objeto, era ante una inundación.

2.5. Caso concreto

De conformidad con lo anterior, se encuentra acreditado que el señor Floriberto Rodríguez es propietario de un predio ubicado en la vereda Villanueva – San Luis de Chontayaco del municipio de Mocoa. En el año 2007, suscribió contrato de operación y funcionamiento con el Incoder para el desarrollo de un proyecto productivo que el señor Rodríguez describió de producción de pescado.

El actor rindió declaración juramentada extrajudicial en la que afirmó que, con ocasión del desastre ocurrido en Mocoa el 31 de marzo de 2017, la bocatoma que surtía de agua el lago donde estaban los peces, se dañó, por lo que toda la producción se perdió.

El artículo 6° del Decreto 599 de 2017 que declaró la situación de desastre en Mocoa estableció que se entendían como personas damnificadas por este evento, aquellas incluidas en el Registro Único de Damnificados, en el cual figura el señor Floriberto Rodríguez.

Por tanto, la Sala observa la existencia de un **daño** en el caso concreto.

Este daño tiene el carácter de **antijurídico** al tratarse de la afectación del derecho de propiedad protegido por el ordenamiento jurídico. En palabras de la Corte Constitucional *“puede definirse a la propiedad privada como el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias”*²⁸.

Por ello, la afectación en la propiedad del señor Rodríguez constituye un daño que no tiene el deber jurídico de soportar, configurando la antijuridicidad del mismo.

Respecto de la **atribución** o imputación del daño antijurídico a las entidades demandadas, de acuerdo a lo expuesto en el acápite de legitimación en la causa por pasiva, resulta claro que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la UNGRD, Corpoamazonia, el Departamento de Putumayo y el Municipio de Mocoa tienen injerencia a diferentes niveles en la prevención y atención de desastres, tendiente a una adecuada gestión del riesgo. El que alguna de las entidades no actúe de manera directa en determinado nivel, no implica que haya desvinculación en el asunto, pues se trata de superar la mera consagración de los derechos hacia su goce efectivo.

Debe reiterarse para estos efectos que:

- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el organismo rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables del Estado. Está encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental en el territorio, así como de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetará el sector.
- La UNGRD dirige la implementación de la gestión del riesgo de desastres y coordina el funcionamiento y desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
- Corpoamazonia, como Corporación Autónoma Regional, tiene a cargo la administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables del sur de la Amazonía. Una de sus funciones es asesorar a los municipios en el proceso de planificación ambiental.

²⁸ Sentencia C-198 de 15 de marzo de 2006. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

- El Departamento de Putumayo y el Municipio de Mocoa, como entidades territoriales y a través de sus consejos de gestión del riesgo, forman parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por medio de la Ley 1523 de 2012 se adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Así, su artículo 1º definió la gestión del riesgo de desastres como:

“un proceso social orientado a 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, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”.

El parágrafo 1º de ese artículo especificó:

La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población”. Subrayado fuera de texto.

Por su parte, la Ley 99 de 1993 estableció el Sistema Nacional Ambiental SINA, como el “conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales”. Por ello, en palabras del Ministerio de Ambiente:

“La gestión ambiental y la gestión del riesgo son complementarias, por tanto el papel de las diferentes autoridades, instituciones y demás actores, deben entenderse de dicha manera. En este sentido, se deben adelantar procesos de planificación territorial en las regiones, en función a su desarrollo sostenible.

Es así, como el Sistema Nacional Ambiental (SINA), establece una estrecha relación con el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), con el fin de implementar normas, políticas, y apoyar la toma de decisiones frente a la gestión del riesgo y la gestión ambiental, a partir de la participación de sus entidades de manera coordinada y planificada en los diferentes niveles del territorio e instancias de articulación”²⁹. Subrayado

²⁹ ¿Qué es la Gestión del Riesgo de Desastres? – Página web Ministerio de Ambiente. Consultado el 5 de marzo de 2022 en <https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico-y-gestion-del-riesgo/gestion-del-riesgo-de-desastres/#:~:text=La%20gesti%C3%B3n%20ambiental%20y%20la,funci%C3%B3n%20a%20su%20desarrollo%20sostenible>.

fuera de texto.

Así, cada una de las demandadas tienen una función estratégica y fundamental en la adecuada gestión ambiental, gestión del riesgo y la prevención de desastres.

En cuanto al evento materia del proceso, se pone de presente, en primer lugar, que no se encuentra en duda su ocurrencia, este constituye un hecho notorio y se encuentra grabado en la memoria histórica de los colombianos. Tampoco existe duda sobre los daños humanos y materiales que causó: se reportaron 301 personas fallecidas, 92 de los cuales fueron niños; 332 personas resultaron lesionadas y 1.518 familias se vieron afectadas, además del impacto a la infraestructura pública del municipio. Las imágenes de las secuelas son aterradoras y desoladoras.

Con todo, es necesario tener presente que, la imputación al Estado de daños antijurídicos causados por desastres naturales únicamente tiene lugar si se acredita la existencia de una falla del servicio, por acción u omisión. Por eso, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha decantado que esta atribución dependerá la previsibilidad y resistibilidad del evento.

El fenómeno natural ocurrido en horas de la noche del 31 de marzo y la madrugada del 1º de abril de 2017 en el municipio de Mocoa se catalogó por técnicos expertos como una *avenida torrencial*. El Código Civil se refiere a este fenómeno como uno de los supuestos de las accesiones del suelo, señalando:

*“ARTICULO 722. AVULSION. Sobre la parte del suelo que, **por una avenida o por otra fuerza natural violenta**, es transportada de un sitio a otro, conserva el dueño su dominio, para el solo efecto de llevársela; pero si no la reclama dentro del subsiguiente año, la hará suya el dueño del sitio a que fue transportada”.* Negrilla fuera de texto.

De lo consignado en la normatividad, así como los estudios y declaraciones obrantes en el expediente, se concluye que la avenida torrencial es un movimiento en masa tipo flujo, de carácter *súbito* y potencial destructivo, cuya ocurrencia no se puede evitar.

Por ello, el juzgado de primera instancia consideró que en el presente caso se configura el eximente de responsabilidad de **fuerza mayor**. En este sentido, es preciso acudir a la definición que consigna el artículo 64 del Código Civil:

“Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”

De lo anterior, el Consejo de Estado ha precisado los requisitos necesarios para su configuración, a saber: i) la imprevisibilidad; ii) irresistibilidad; y iii) la exterioridad respecto de la demandada.

A partir de estos requisitos, del estudio de las pruebas obrantes en el proceso y las circunstancias fácticas y jurídicas, para la Sala, no se configura este eximente de responsabilidad en el asunto, por las siguientes consideraciones:

Es cierto que la avenida torrencial es un fenómeno de la naturaleza que supera la voluntad humana pues, su causalidad reside únicamente en los eventos naturales. Mediante las mediciones técnicas se calcula el periodo de retorno que arroja la probabilidad de su ocurrencia, mas no el momento en que sucederá.

Se acredita entonces la exterioridad del evento en relación con las demandadas, así como su irresistibilidad. Sin embargo, el que sea externo, irresistible y de ocurrencia súbita, no implica que sea un hecho imprevisto.

La definición del verbo prever que otorga el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es la de:

- “1. Ver con anticipación.*
- 2. Conocer, conjeturar por algunas señales o indicios lo que ha de suceder.*
- 3. Disponer o preparar medios contra futuras contingencias”³⁰.*

En consecuencia, lo imprevisto es aquello que no se pudo ver con anticipación; conocer ni conjeturar por señales o indicios de su ocurrencia; y respecto de lo que no fue posible disponer o preparar medios contra futuras contingencias.

Por el contrario, de acuerdo con los conceptos técnicos obrantes en el expediente, este evento ocurre por la conjunción de condiciones, como la predisposición del suelo, la existencia de marcadas pendientes y unos altos niveles de precipitación que originan el desarrollo súbito del flujo de

³⁰ Consultado el 5 de marzo de 2021 en: <https://dle.rae.es/prever>

detritos³¹. Es decir, existe una previsibilidad del fenómeno de acuerdo a la concurrencia de las condiciones señaladas.

En este sentido, es irrefutable que el municipio de Mocoa tiene unas condiciones geológicas y meteorológicas que exponen la zona a avenidas torrenciales. La Universidad Nacional de Colombia determinó que *“los flujos de detritos han ocurrido de manera histórica en la región, dadas las características geomorfológicas tanto de la cuenca del río Mulato, como de las cuencas aledañas de los ríos Mocoa, Sangoyaco y la quebrada Taruca”*. Es así que el primer registro que se posee sobre este fenómeno, data del año 1947, fecha desde la cual se han presentado 11 eventos de estas características, siendo el de mayor magnitud el ocurrido el 31 de marzo de 2017.

Tal como se acreditó en el acápite de hechos probados, la administración tenía pleno conocimiento de la pre disponibilidad de la zona para la ocurrencia de este fenómeno natural:

- El Plan de Ordenamiento Territorial de Mocoa del año 2000 consignó que los riesgos más comunes de amenazas naturales del municipio son los procesos erosivos en los cuerpos de agua; las zonas con pendientes muy elevadas con procesos de erosión y posibilidades de deslizamientos; así como las inundaciones.

- En el año 2003 la Dirección Regional de Putumayo de Corpoamazonia informó el avance del *“Análisis de amenazas y vulnerabilidad geológica en la cuenca de la quebrada Taruca y Sangoyaco para el área rural, sub-urbana y urbana de la población de Mocoa departamento del Putumayo”*. El estudio se justificó por las amenazas naturales representadas en flujos de detritos e inundaciones, que han afectado en las últimas décadas a diferentes zonas del municipio.

- En el ajuste efectuado al Plan en el 2008 se contempló que las principales zonas de amenaza, vulnerabilidad y riesgos del municipio están asociadas a las corrientes de agua que al bajar de la cordillera y montañas pueden producir erosión y avenidas torrenciales. Y Agregó: *“(s)in embargo, los deslizamientos por escorrentía y **la amenaza de avenidas torrenciales es lo que realmente afecta y pone en permanente riesgo a la población**”*. Negrilla fuera de texto.

³¹ Detritus. *“Resultado de la descomposición de una masa sólida en partículas”*. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Consultado el 6 de marzo de 2022 en <https://dle.rae.es/detritus#5udlGPY>

- En el año 2013 se formuló en el municipio de Mocoa la estrategia para la respuesta a emergencias, como aquellas producidas por el riesgo de avenidas torrenciales.

- Mediante el contrato interadministrativo 596 de 2014, Corpoamazonia y la Gobernación del Putumayo se comprometieron a aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para ejecutar de manera conjunta el proyecto de apoyo a la mitigación de riesgos mediante la realización de estudios detallados de amenaza de inundación con referencia a una **máxima avenida** de las quebradas Taruca y Conejo en el Municipio de Mocoa.

Para el año 2014 y desde 1947, en el municipio se habían registrado 207 eventos naturales ocasionados por influencia directa de condiciones meteorológicas e hidrológicas. Es tan así que durante los años 2012 a 2016 el municipio de Mocoa y/o el Departamento de Putumayo suscribieron 116 contratos y varios convenios interadministrativos de estudios y diseños, suministro, comodato, obra, entre otros, relacionados con la prevención o manejo de desastres en la zona, algunos con ocasión de la declaratoria de situación de calamidad pública o urgencia manifiesta en el municipio.

Evidentemente existe, y existía para la época anterior a la avenida torrencial del 31 de marzo de 2017 en Mocoa, el conocimiento generalizado de la vulnerabilidad y predisposición de la zona ante estos fenómenos naturales. Por eso, la UNGRD presentó informe técnico en el que expuso que el desastre sí era previsible, pero tenía características de imprevisible a irresistible, no se sabe el momento exacto en que ocurrirá, pero sí la vulnerabilidad de la zona.

El Ideam reportó que la precipitación de esa fecha sobre el municipio de Mocoa tuvo un volumen de 129 mm en total, lo que constituye uno de los más altos en una serie de más de 30 años. Además, el 83% del día pluviométrico se presentó en solo 3 horas, entre las 10 pm y la 1 am. Por eso, esta situación ocurrida en el municipio se calificó por el Ideam como un evento extraordinario, más, sin embargo, sí era un evento previsible.

Por contera, no se configura el eximente de responsabilidad de fuerza mayor al no estar presente el elemento de imprevisibilidad.

Ahora, se reitera la atribución del daño antijurídico a cada una de las demandadas. De manera repetida, durante años, la alcaldía municipal

solicitó la asistencia y apoyo para la prevención y gestión del riesgo en Mocoa a diferentes entidades como la UNGRD, Corpoamazonia y el Departamento de Putumayo. Incluso, la situación de riesgo latente fue denunciada ante el Congreso de la República. Por el contrario, el municipio ni siquiera contó con el apoyo necesario para la elaboración eficaz de los estudios requeridos en la formulación de proyectos de mitigación del riesgo y prevención de desastres.

Por ello se afirma la responsabilidad también del Ministerio de Ambiente en este asunto. Al ser el organismo rector de la gestión del medio ambiente, mal puede argumentarse que es ajeno a la previsión, prevención y control de los desastres naturales. El Ministerio no es un simple espectador del Medio Ambiente, es la entidad principal y central en el ramo. Sus funciones incluyen la orientación y coordinación del riesgo ecológico³², así como la inspección y vigilancia de las Car.

Y es que recuérdese que las pretensiones de la demanda están dirigidas a declarar la responsabilidad por *“la flagrante omisión de tomar las medidas administrativas correspondientes con el fin de evitar e impedir la destrucción descomunal que conllevó la avenida torrencial”*. No se intenta entonces exponer que la actuación u omisión de la administración causó el evento natural, sino que se reprocha la omisión de las demandadas en tomar medidas preventivas para evitar la destrucción descomunal causada.

El que los planes y proyectos se centraran en inundaciones y no en avenidas torrenciales sólo refuerza que, ante este fenómeno previsible, la administración no actuó de manera diligente para conjurar los posibles efectos de su ocurrencia. Los conceptos técnicos afirman que existen medidas que pueden implementarse, para la mitigación de riesgos por una avenida torrencial y por ende, debieron ser tenidos en cuenta en la formulación de los proyectos respectivos. Es por ello que el daño antijurídico también resulta imputable al municipio de Mocoa y al Departamento de Putumayo, pero también, a Corpoamazonia. Si una de las funciones de esta Corporación Regional es la de asesorar a los municipios en el proceso de planificación ambiental, debió haberse hecho una precisión frente a las avenidas torrenciales.

Además, se acreditó que el 18 de octubre de 2014 hubo una falsa

³² Aunque la ecología y el medio ambiente son conceptos diferentes, se encuentran íntimamente relacionados, y por tanto, la función ministerial contenida en el numeral 5º del artículo 2º del Decreto 3570 de 2011 resulta plenamente pertinente en el asunto.

amenaza de desbordamiento de la quebrada Taruca que alarmó a los habitantes y a la administración sobre la ocurrencia de una inundación en el municipio. Dentro de las acciones desarrolladas para conjurar la amenaza el Departamento de Putumayo y Corpoamazonia suscribieron convenio interadministrativo 596 el 30 de diciembre de 2014, con el objeto de efectuar estudios detallados de amenaza de inundación como apoyo para la mitigación de riesgos. Se pactó un plazo de duración del convenio de 3 meses y 4 adicionales para su liquidación.

Sin embargo, el producto del convenio fue entregado fuera del plazo contractual, el 26 de agosto de 2016, y pasaron más de 6 meses para que se estudiaran los resultados. A diciembre de 2019 el contrato aún no se había liquidado. Por ello, la Contraloría General de la República confirmó un hallazgo de naturaleza fiscal en el desarrollo del convenio, además de las presuntas connotaciones disciplinaria y penal.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es multisectorial, subsidiario y complementario. Significa que, cuando se supera la capacidad técnica, operativa o financiera de un nivel, este tiene la posibilidad de acudir al siguiente. No obstante, esa subsidiariedad no se cumplió aquí, pese a exponerse la situación ante la UNGRD lo cierto es que nada se hizo. Esta entidad argumentó no tener legitimación en este asunto dado que las entidades territoriales tienen la capacidad para manejar, implementar y ejecutar la política pública de gestión del riesgo de desastres en su jurisdicción. Por el contrario, la norma específica que la UNGRD es la encargada de coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; su función acá no se reduce a la presentación del informe técnico del 27 de mayo de 2019 declarando que el desastre era previsible, de lo contrario qué sentido tiene la creación legal de dicho sistema en cabeza de la unidad.

Excepcionó la UNGRD la ausencia de nexo causal afirmando haber actuado de manera diligente y oportuna a los requerimientos del municipio de Mocoa. Lo cierto es que, ante las múltiples peticiones del municipio o se le remitió a la Gobernación del Putumayo, o se indicó que la solicitud quedaba en estudio a la espera del cumplimiento de los demás requisitos necesario para solicitar los recursos al Ministerio de Hacienda. Sí, se respondió a las peticiones, pero de ninguna manera hubo acompañamiento ni coordinación.

En suma, las entidades demandadas, encontrándose obligadas a ello, no ejecutaron las acciones necesarias y pertinentes tendiente a conjurar la destrucción descomunal presentada en Mocoa por los hechos materia del proceso. Desconocieron la participación coordinada y planificada en los diferentes niveles del territorio a instancias de articulación necesaria para la adecuada gestión del riesgo y gestión ambiental.

Se observa una omisión en el deber de vigilancia y cuidado para adoptar las medidas de prevención requeridas en el caso concreto. Ni siquiera se contaba en el momento de los hechos con un Sistema de Alertas Tempranas en el municipio.

Por lo anterior, las excepciones propuestas por las demandadas y el eximente de responsabilidad de fuerza mayor formulado, será negado.

En estos términos se procederá a efectuar la liquidación de perjuicios.

2.6. Liquidación de perjuicios

- **Perjuicios materiales:**

- La parte actora solicitó el pago de perjuicios materiales causados a título de **daño emergente** *“representado en el valor comercial derivado de las labores de Piscicultura por la suma de \$7.000.000”*.

Pese a que se acreditó la existencia del daño antijurídico en los términos indicados en el acápite anterior, no se encuentra demostrada la cuantía de los perjuicios materiales. Así, no obra en el expediente material probatorio que permita constatar la valoración efectuada por la parte actora, por lo que, al no existir certeza del monto, se condenará en abstracto por el detrimento ocasionado, el cual deberá ser tasado mediante incidente de liquidación de perjuicios.

- En el acápite de pretensiones de la demanda también se solicitó ordenar la entrega de *“una **vivienda digna**, bajo la modalidad del programa “Mi Casa Ya”, tal como lo prometió el señor Presidente JUAN MANUEL SANTOS, en visitas realizadas al Putumayo para el momento de la tragedia”*.

En la demanda se relató que como consecuencia de la avenida torrencial se destruyó el pozo de peces propiedad del demandante. Nada se expuso en los hechos, ni se acreditó en el curso del proceso que su vivienda

hubiera sufrido afectaciones o destrucción. Por tanto, la pretensión será negada.

- **Daño moral**

El demandante solicitó el reconocimiento de los perjuicios de orden moral estimados, como mínimo, en la suma de 100 salarios mínimos legales mensuales.

El 22 de febrero de 2018 el señor Floriberto Rodríguez García rindió declaración juramentada en la que manifestó que, con motivo de la avenida torrencial, la bocatoma que surtía de agua el lago se dañó y su producción de pescado se perdió, por la muerte de los peces. Agregó no haber sido auxiliado por ninguna entidad y que de la actividad económica deriva su sustento y el de su familia. Por eso afirmó que se encontraban en una situación económica bastante precaria.

En los hechos de la demanda se expuso:

“Los hechos que originaron la responsabilidad estatal han producido grandes daños morales y materiales a mi mandante, toda vez que le fue destruido el único lago en el cual se criaban los ejemplares de peces, los cuales le proveían su sustento económico. Es por ello que con posterioridad a la avalancha, vivió una fuerte escasez, suscitando una crisis económica para FLORIBERTO RODRÍGUEZ, quien (sic) subsistía como se mencionó con antelación, de las actividades de Piscicultura. Fueron días bastante difíciles para él, considerando que no tenía cómo subsistir, todo lo perdió, no tenían siquiera para comer.

21. Toda esta situación lo afecta moralmente al ver cómo perdió de un momento a otro aquel lago junto con todos los peces que allí se encontraban, por la negligencia de los aquí demandados (...)

23. Mi mandante no está en la obligación de soportar los perjuicios morales y materiales que le fueron ocasionados; su estado de indefensión es inminente ya que la única actividad que les generaba ingresos cesó como consecuencia de la devastación del lago. Todos sus ahorros y trabajo quedaron sepultados junto con los peces que allí fallecieron”.

El perjuicio moral se ha entendido por la jurisprudencia como el dolor, la *“aflicción y en general los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, etc., que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño antijurídico, individual o colectivo³³”*.

Por consiguiente, el daño antijurídico sufrido por el demandante produjo un

³³ Sentencia de 28 de agosto de 2014, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, expediente: 26251. Consejero de Estado: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

perjuicio moral que debe ser resarcido. Esta clase de perjuicio no se encuentra limitada a las lesiones, muerte o privación de la libertad de un individuo; comprende todo aquello que haya ocasionado el dolor y la congoja en la persona, que bien pudo haber ocurrido por la afectación al derecho de propiedad protegido constitucionalmente.

En consecuencia, en razón al principio de equidad y al arbitrio iuris, de conformidad con la naturaleza del hecho causante del daño antijurídico y las condiciones particulares del individuo, se condenará a las demandadas al pago de 80 salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor de la parte actora, por concepto de perjuicio moral.

2.6. Conclusiones

De acuerdo a las anteriores consideraciones, hay lugar a revocar la sentencia recurrida al desvirtuarse que la avenida torrencial ocurrida el 31 de marzo de 2017 en el municipio de Mocoa constituye un evento de fuerza mayor producto de la naturaleza que exime la responsabilidad de la administración. Por el contrario, se acreditó la existencia de un daño antijurídico a cada una de las demandadas.

Se condenará a las demandadas al pago de los perjuicios, de acuerdo con lo expuesto en el acápite anterior.

III. COSTAS

De conformidad con lo señalado en el artículo 188 del CPACA y el numeral primero del artículo 365 del CGP, se condenará en costas de primera y segunda instancia a la parte demandada.

En atención a la naturaleza del medio de control y la duración de la actuación, se fija como agencias en derecho a favor de la parte demandante, conforme a lo previsto en el numeral 1º del artículo 5º del Acuerdo N° PSAA16-10554, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, la suma de un salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de la presente providencia como agencias en primera instancia, y de un salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de la presente providencia como agencias en segunda instancia.

Lo anterior, deberá ser pagado por las entidades responsables de manera solidaria.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado 31 Administrativo de Bogotá el 30 de junio de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO.- DECLARAR no probadas las excepciones y eximentes de responsabilidad formulados por la parte pasiva, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- DECLARAR administrativamente responsable a la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) - Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de La Amazonia (Corpoamazonia) - Departamento de Putumayo y Municipio de Mocoa por el daño antijurídico sufrido por el señor Floriberto Rodríguez García con ocasión de la avenida torrencial ocurrida el 31 de marzo de 2017 en el municipio de Mocoa, Putumayo.

CUARTO.- CONDENAR a la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) - Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de La Amazonia (Corpoamazonia) - Departamento de Putumayo y Municipio de Mocoa, de manera solidaria, a indemnizar a la parte actora, así:

1. En abstracto, por concepto de **daño emergente.**

Para establecer la cuantía de la condena por este perjuicio se tramitará, por el Juzgado 31 Administrativo de Bogotá, incidente de liquidación de perjuicios en el que se observarán las reglas fijadas en la parte motiva de esta sentencia.

2. Por concepto de **daño moral el equivalente a 80 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de ejecutoria de esta sentencia.**

QUINTO.- Negar las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO.- CONDENAR en costas de primera y segunda instancia a la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) - Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de La Amazonia (Corpoamazonia) - Departamento de Putumayo y Municipio de Mocoa, incluyendo como agencias en derecho en primera instancia un (1) salario mínimo mensual legal vigente a la ejecutoria de la presente providencia, y en segunda instancia un (1) salario mínimo mensual legal vigente a la ejecutoria de la presente providencia, a favor de la parte demandante, por las condenadas.

Las costas serán liquidadas de forma concentrada por la Secretaría del Juzgado 31 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C. – Sección Tercera en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

SÉPTIMO.- Notifíquese a las partes la presente providencia por la Secretaría de la sección a los siguientes correos electrónicos:

Parte	Correo Electrónico
Demandante	ovabogados@hotmail.com ;
Demandado Ministerio de Ambiente	procesosjudiciales@minambiente.gov.co ; pavendano@minambiente.gov.co ;
Demandado UNGRD	notificacionesjudiciales@gestiondelriesgo.gov.co ; yesid.mosquera@gestiondelriesgo.gov.co ; sandra.leon@gestiondelriesgo.gov.co ;
Demandado Corpoamazonia	notificacionesjudiciales@corpoamazonia.gov.co ; oficinajuridicacorpoamazonia@gmail.com ; correspondencia@corpoamazonia.live ; jacoboandrade86@hotmail.com ;
Demandado departamento de Putumayo	notificaciones.judiciales@putumayo.gov.co ; elymilena19@gmail.com ;
Demandado municipio de Mocoa	juridica@mocoa-putumayo.gov.co ;

OCTAVO.- Para el cumplimiento de esta sentencia se dará aplicación a lo dispuesto por los artículos 192 y 195 del CPACA.

NOVENO.- En firme esta providencia devuélvase el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

COPÍESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Aprobado en acta de la fecha)

FRANKLIN PÉREZ CAMARGO
Magistrado

CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS
Magistrada

HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN
Magistrado

VSBG

Constancia: *El presente proveído fue firmado electrónicamente por los suscritos Magistrados pertenecientes a la Subsección B, Sección Tercera, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la plataforma SAMAI. Por tanto, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.*