

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
SISTEMA ORAL – DESPACHO No. 003

ESTADOS

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/tribunal-03-administrativo-de-narino;jsessionid=32D650D2D5051FC550B5AD9DC5520C72.worker4>

Fecha: 03-12-2021.

MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY

En este documento puede consultar las providencias notificadas

RADICACIÓN	MEDIO DE CONTROL	PARTES – ACTO OBJETO DE CONTROL.	AUTO	FECHA AUTO
52001-23-33-000-2019-00280-00	Nulidad y restablecimiento del derecho	<b>Demandante:</b> Fabio Jesús Lizcano Montes <b>Demandado:</b> Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - CASUR.	Declara falta de competencia.	02-12-2021
52001-23-33-000-2017-00307-00	Acción popular.	<b>Demandante:</b> Defensoría del Pueblo Regional Putumayo. <b>Demandado:</b> Departamento del Putumayo - Municipio de Puerto Asís - Unidad Nacional del Riesgo y Desastres -UNGRD - Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía - CORPOAMAZONIA.	Resuelve incidente por desacato	26-11-2021

Consulta de Procesos Rama Judicial -

<https://consultaprocesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/Index>

Despacho 03 Magistrada Sandra Lucia Ojeda Insuasty

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN**

**MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY**

Pasto, Nariño, dos (2) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 52-001-23-33-000-2019-00280-00.  
**Demandante:** Fabio Jesús Lizcano Montes  
**Demandado:** Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

**Referencia:** **Auto que remite por competencia el asunto por el factor cuantía, a los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto.**

**Auto Interlocutorio N° D003 -505-2021**

**I. ANTECEDENTES**

1. El señor Fabio Jesús Lizcano Montes presentó demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR, solicitando que se declare la nulidad de los actos en virtud de los cuales se negó la reliquidación y ajuste de los salarios y prestaciones sociales devengados por el actor en actividad, así como de su asignación de retiro y que se accedan a las demás pretensiones señaladas en la demanda (páginas 4 a 8 archivo en PDF “2019-280 NRD”).
2. El despacho inadmitió la demanda de la referencia al considerar que presentaba algunas falencias que debían corregirse, y se ordenó a la parte actora que subsanara los yerros advertidos, en el lapso de 10 días siguientes a la notificación de dicha providencia, acorde a lo dispuesto en el art. 170 del C.P.A.C.A. (páginas 146 a 156 - archivo en PDF “2019-280 NRD”).
3. La notificación del auto anterior al apoderado de la parte actora, se efectuó al correo de notificaciones judiciales consignado en la demanda (páginas 157 y 158 - archivo en PDF “2019-280 NRD”).
4. Mediante memorial remitido al correo electrónico del despacho, el apoderado de la parte actora presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto que inadmitió la demanda (páginas 159 a 164 - archivo en PDF “2019-280 NRD”).
5. El traslado del recurso se surtió por el lapso de tres (3) días, conforme la norma que regula la materia (página 165 - archivo en PDF “2019-280 NRD”).
6. El Gobierno Nacional en virtud de los Decretos 417 de 17 de marzo de 2020<sup>1</sup> y 637 del 6 de mayo de 2020<sup>2</sup>, declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de los cuales se expidieron varios decretos legislativos,

---

<sup>1</sup> Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto (17 de marzo de 2020).

<sup>2</sup> Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto (6 de mayo de 2020).

con el fin de conjurar los efectos de la emergencia e impedir la extensión de sus efectos.

7. Lo anterior, tuvo como consecuencia la suspensión de términos según lo dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura en los siguientes acuerdos, así:
  - Acuerdo PCSJA20-11517 de 15 de marzo de 2020: Suspendió términos desde el 16 hasta el 20 de marzo de 2020.
  - Acuerdo PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020: Suspendió términos desde el 21 de marzo hasta el 3 de abril de 2020.
  - Acuerdo PCSJA20-11526 de 22 de marzo de 2020: Suspendió términos desde el 4 hasta el 12 de abril de 2020.
  - Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020: Suspendió términos desde el 13 hasta el 26 de abril de 2020.
  - Acuerdo PCSJA2011546 de 25 de abril de 2020: Suspendió términos desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo de 2020.
  - Acuerdo PCSJA20-11549 de 7 de mayo de 2020: Suspendió términos desde el 11 hasta el 24 de mayo de 2020.
  - Acuerdo PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020: Suspendió términos desde el 25 de mayo hasta el 8 de junio de 2020.
  - Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020: Suspendió términos desde el 9 hasta el 30 de junio de 2020.
8. Mediante Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, también se dispuso levantar la suspensión de términos a partir del 1 de julio de 2020.
9. En vista de las anteriores circunstancias, el Consejo Superior de la Judicatura, dispuso de un plan de digitalización, aquel se inició en este año con solo 15 procesos, además, se presentaron varias dificultades con la plataforma Mercurio a la cual se cargan los expedientes digitalizados por parte de la empresa designada por la Rama Judicial para el efecto, lo que obligó al Despacho a escanear los expedientes, pese a no poseer los equipos ni el personal necesario.
 

Una vez se contó con el proceso escaneado, se procedió a resolver el recurso de reposición interpuesto contra el auto de inadmisión de la demanda.
10. La Sala decidió no reponer el auto de inadmisión de la demanda, no concedió el recurso de apelación por ser improcedente y ordenó a la Secretaría de la Corporación que una vez se encontrara en firme la providencia, diera cuenta del asunto al Despacho, transcurrido el lapso señalado en el auto de inadmisión para que el apoderado de la parte actora subsanara la demanda (documento en PDF “2 auto resuelve reposición 2019-00280”). El mencionado auto se notificó el 25 de agosto de 2020 al correo [juridicasjireh@hotmail.com](mailto:juridicasjireh@hotmail.com); [jarciniegasrojas@hotmail.com](mailto:jarciniegasrojas@hotmail.com), (PDF 03), es decir, los correos indicados en la demanda (fl. 65 PDF 01).
11. Transcurrido el lapso que la parte actora tenía para subsanar la demanda, Secretaría dio cuenta que no se presentó memorial de corrección en el término concedido para el efecto (documento en PDF “6 Cuenta secretarial no subsana demanda”).

Vistos los antecedentes en comento, sería del caso proveer sobre la admisión de la demanda, no obstante, el despacho procede a verificar si posee competencia para asumir el conocimiento del asunto, de acuerdo a los argumentos que se exponen a continuación.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Ley 2080 del 25 de enero de 2021 – modificaciones en el trámite de la admisión de la demanda en el proceso contencioso administrativo.

Como se expuso en precedencia, con anterioridad al acaecimiento de la emergencia sanitaria, en el asunto de la referencia se encontraba pendiente proveer sobre la admisión de la demanda.

Ahora bien, es pertinente señalar que el 25 de enero de 2021 entró en vigencia la Ley 2080 de 2021, norma que modificó la Ley 1437 de 2011 en varios de sus artículos y que, para su aplicación a los procesos en curso, debe considerarse el art. 86 de dicha norma, el cual reza:

***“Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa.** La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.*

*Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas.*

*De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.*

*En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones” (negritas fuera de texto).*

Realizadas las anteriores aclaraciones, la Sala anuncia que la demanda se presentó antes de la Ley 2080 de 2021, por ello y en concordancia con la norma antes citada y la Ley 153 de 1887, no le son aplicables sus disposiciones exclusivamente en lo que respecta al análisis de admisión, pero sí en lo que sigue.

### 2.2. Competencia por el factor cuantía.

La Competencia en materia contenciosa se determina por varios aspectos, que han sido analizados por el Consejo de Estado, en abundante jurisprudencia sobre la materia, uno

de ellos es la cuantía de la pretensión. Así, en la sentencia de fecha 29 de agosto de 2007<sup>3</sup>, manifestó lo siguiente al respecto:

*“La jurisprudencia de esta Corporación ha definido la competencia como la facultad que tiene un juez para ejercer, por autoridad de la ley y en determinado asunto, la jurisdicción que corresponde a la República<sup>4</sup> o como la medida con base en la cual se distribuye la jurisdicción entre las distintas autoridades que la integran y cuya determinación atiende a factores universales que garantizan que el asunto debatido será conocido por el juez más cercano a quienes aspiran a obtener un pronunciamiento de la Rama Judicial del Poder Público<sup>5</sup>.*

*Tales factores guardan relación con la naturaleza del proceso y la **cuantía de la pretensión —objetivo—**; la calidad de las personas que han de ser partes dentro de la litis —subjetivo—; la distribución de los asuntos entre las diferentes jerarquías de funcionarios dentro de la jurisdicción, como corolario del principio de la doble instancia —funcional—; el reparto de los negocios atendiendo al lugar geográfico dentro del cual el juez o tribunal tiene atribuida la *iuris dictio* —territorial— o la acumulación de una pretensión a otra, cuando entre ellas existe conexión y un juez que en principio carece de competencia para conocer alguna de las acumuladas, puede asumir la obligación de decidir respecto de todas por ser legalmente competente para resolver una de las reclamaciones formuladas —conexión—.”*

En el aspecto específico de la determinación de la competencia para conocer de un asunto por el factor cuantía, el artículo 152 de la ley 1437 de 2011<sup>6</sup>, dispone lo siguiente:

**“ART. 152.- Competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia.** Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

*2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho **de carácter laboral** que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, **cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.** (...) (Negrillas fuera del texto original).*

Por otra parte, el artículo 155 del C.P.A.C.A.<sup>7</sup>, establece que los jueces administrativos conocerán en primera instancia, entre otros asuntos, **“2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes...”** (Destaca la Sala).

Teniendo en cuenta las normas antes referidas, se tiene que los Tribunales Administrativos son competentes para conocer sobre asuntos de carácter laboral en primera instancia, cuando la cuantía **exceda** los 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes, mientras que los jueces administrativos conocen de aquellos, cuando la cuantía **no exceda** dicho valor.

<sup>3</sup> N° de radicación 25000-23-26-000-1995-00670-01(15526).

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de quince (15) de febrero de mil novecientos noventa y uno (1991); Consejero Ponente: Rodrigo Vieira Puerta; Radicación número: 1170.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de marzo treinta (30) de dos mil uno (2001); Consejero ponente: Juan Ángel Palacio Hincapié; Radicación número: 25000-23-27-000-2000-0668-01(11687).

<sup>6</sup> Es de anotar que la modificación en cuanto a las competencias introducida por la Ley 2080 de 2021, rige a partir del próximo año, conforme lo dispuesto en el art. 86 de la norma en cita “”.

<sup>7</sup> Ibidem

Ahora bien, en el caso objeto de estudio, se observa que el apoderado de la parte actora estima la cuantía en la suma de \$635.230.066, sin explicar como obtenía esa suma, limitándose a señalar que el demandante ostenta grado de coronel y el sueldo básico le corresponde a la suma de 67.1283% respecto del sueldo base del grado de general (páginas 63 y 64 del PDF N° 1).

En la lectura de las pretensiones, la Sala advierte que lo reclamado en suma es el reajuste de los salarios que devengaba el demandante en actividad, así como de su asignación de retiro, tomando como IBL la asignación básica de un general de la República ajustado al IPC de los años 1992 a 2004, teniendo en cuenta que esta situación afecta a los años posteriores cuando se encontraba en actividad y con posterioridad cuando se retiró de la Fuerza Pública (páginas 4 a 8).

De otra parte, la Sala observa que en las páginas 69 a 71 (PDF N° 1), el apoderado de la parte actora incluye una explicación respecto a la forma como calcula la cuantía que estima en el monto antes referido, que supera los 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

No obstante, revisados los cálculos que se efectúan en los folios antes mencionados, la Sala considera como ya lo indicó en el auto de inadmisión, que la estimación que se realiza no es razonada en la medida en que realiza operaciones que exceden los tres años anteriores a la presentación de la demanda y tampoco explica con claridad como obtiene tales sumas.

Así, por ejemplo, en el cuadro visible en la página 69, alude a los haberes mensuales liquidados en los años 2004 a 2006 y 2006 a 2011 y en la página 70, a los años 2012 a 2014. Además no explica como realiza el cálculo las sumas que allí se indican.

Igual acontece con lo relativo al cálculo de las cesantías (página 70), pues, aunque también plasma a un valor que supera los 50 salarios (\$109.137.706), no explica con suficiencia que operaciones realiza para obtener dicho valor.

En el único aparte donde se observa que se atiende al cálculo de las sumas por los últimos tres años, es en cuadro visible en la página 71 - PDF N° 1, aun cuando el cálculo lo efectúa desde el año 2016, aunque allí tampoco se indica como obtiene las sumas que plasma en el ítem "saldo adeudado año".

Ahora, como en las pretensiones señala que solicita el reajuste de salarios y de la asignación de retiro, dado que en el cuadro se alude a un ítem que el demandante denomina "Total asignación de retiro actualizada", la Sala acudirá a dicho parámetro para establecer cuál es la cuantía de este asunto, teniendo en cuenta que la parte actora presentó recurso de reposición frente al auto que inadmitió la demanda, entre otros aspectos, por la cuantía y que transcurrido el lapso de corrección una vez quedó en firme el auto que negó dicho recurso, tampoco efectuó la subsanación de la demanda.

Así las cosas, se observa que el demandante indica los siguientes valores por concepto de asignación de retiro actualizada:

2016: \$4.324.868  
2017: \$4.616.796  
2018: \$4.851.792  
2019: \$4.643.113

Sumados los anteriores valores, se obtiene una suma total de **\$18.436.569**

La anterior suma es la que se tendrá en cuenta como cuantía en este asunto.

Como se observa, la suma en comento es inferior a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de presentación de la demanda<sup>8</sup>, razón por la cual es claro que esta Corporación carece de competencia para conocer del asunto en primera instancia, por el factor de la cuantía.

En vista de lo anterior, concluye la Sala que es del caso declararse sin competencia por el factor cuantía para conocer del presente asunto, y ordenar su remisión al funcionario competente, que según el artículo 156 numeral 3 del C.P.A.C.A, son los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto (R), teniendo en cuenta que se trata de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral y según los documentos allegados al plenario, el último lugar donde el demandante prestó sus servicios fue el Departamento de Policía Nariño (DENAR) (página 75 - PDF N° 1).

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, en Sala Unitaria de Decisión,

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- DECLARAR** la falta de competencia por el factor cuantía para conocer del presente asunto.

**SEGUNDO.-** En firme, procédase a la inmediata remisión del asunto a los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto (Reparto), por intermedio de la Oficina Judicial.

**TERCERO.-** Notifíquese de la presente providencia por inserción en estados electrónicos de conformidad con el art. 201 del C.P.A.C.A. y por mensaje dirigido al correo electrónico del apoderado de la parte demandante y de acuerdo a lo señalado en los artículos 50<sup>9</sup> y 52<sup>10</sup> de la Ley 2080 de 2021.

**CORREO ELECTRONICO PARTE DEMANDANTE:** [juridicasjreh@hotmail.com](mailto:juridicasjreh@hotmail.com); [jarciniegasrojas@hotmail.com](mailto:jarciniegasrojas@hotmail.com)

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

---

<sup>8</sup> Realizado el cálculo de la cuantía con el salario mínimo del 2019, año de presentación de la demanda (\$828.116), se tiene que 50 salarios mínimos legales mensuales, equivalen a la suma de \$41.405.800

<sup>9</sup> Artículo 50. Modifíquese el inciso tercero del artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: Las notificaciones por estado se fijarán virtualmente con inserción de la providencia, y no será necesario imprimirlos, ni firmarlos por el secretario, ni dejar constancia con firma al pie de la providencia respectiva, y se enviará un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales.

<sup>10</sup> **Artículo 52.** Modifíquese el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: Artículo 205. Notificación por medios electrónicos. La notificación electrónica de las providencias se someterá a las siguientes reglas: 1. La providencia a ser notificada se remitirá por el Secretario al canal digital registrado y para su envío se deberán utilizar los mecanismos que garanticen la autenticidad e integridad del mensaje. 2. La notificación de la providencia se entenderá realizada una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación. Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El Secretario hará constar este hecho en el expediente. De las notificaciones realizadas electrónicamente se conservarán los registros para consulta permanente en línea por cualquier interesado.

**SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY**  
**Magistrada**

P/LA

**Firmado Por:**

**Sandra Lucia Ojeda Insuasty**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Contencioso 003 Administrativa**  
**Tribunal Administrativo De Nariño - Nariño**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **00c89bb65f705961c3d55744bbafca59682e1208ed61177df1989add234fd777**

Documento generado en 02/12/2021 06:53:26 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

**Medio de control:** Popular  
**Radicación:** 52001-23-33-000-2017-00307-00.  
**Accionante:** Defensoría del Pueblo - Regional Putumayo  
**Demandado:** Departamento del Putumayo, Municipio de Puerto Asís, Unidad Nacional del Riesgo y Desastres – UNRD, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia – CORPOAMAZONIA.  
**Referencia:** Auto que decide incidente de desacato.

**Auto Interlocutorio No. D003-491-2021**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN**

**MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY**  
San Juan de Pasto, veintiséis (26) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

**I. ASUNTO**

Una vez que se dan los presupuestos procesales pertinentes, se procede a resolver el incidente de desacato en la acción popular asignada con el número 52-001-23-33-000-2017-00307-00

**II. PARTES**

**2.1. Parte Incidentalista**

El presente trámite de desacato se inició a partir de la solicitud formulada por la Defensoría del Pueblo - Regional Putumayo, quien informa al despacho sobre el presunto incumplimiento del fallo de la acción popular por parte del Departamento del Putumayo, el Municipio de Puerto Asís, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres – UNGRD y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia –CORPOAMAZONIA.

**2.2. Parte Incidentada**

Se trata de las siguientes personas, a quienes se requirió en el auto de apertura:

- **José Fernando Castillo Ruiz**, en su condición de Alcalde del Municipio de Puerto Asís<sup>1</sup>.
- **Buanerges Rosero Peña**, en calidad de Gobernador del Departamento del Putumayo<sup>2</sup>.
- **Luis Alexander Mejía Bustos**, en condición de Director General de CORPOAMAZONIA<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Consultado en la página de internet del Municipio de Puerto Asís, enlace: <https://www.puertoasis-putumayo.gov.co/Paginas/default.aspx>

<sup>2</sup> Información de la página de internet del Departamento del Putumayo, enlace: <https://www.putumayo.gov.co/index.php/gobernacion/gabinete-departamental/gobernador>

- **Eduardo José González Angulo**, en calidad de Director de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD<sup>4</sup>.

### III. ANTECEDENTES.

#### 3.1. Memorial de solicitud incidente de desacato (archivo PDF N° 0001)

El señor John Harold Ordoñez Gaviria actuando en calidad de Defensor del Pueblo - Regional Putumayo, interpuso incidente de desacato dentro del proceso de acción popular, presentada por esa entidad en contra del Departamento del Putumayo, el Municipio de Puerto Asís, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres – UNGRD y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia –CORPOAMAZONIA.

Fundamentó el desacato interpuesto, con los siguientes hechos:

1. El Tribunal administrativo de Nariño profirió sentencia de primera instancia dentro del proceso de la acción popular de la referencia el 7 de noviembre de 2018, amparando los derechos colectivos de la comunidad del Municipio de Puerto Asís – Putumayo, sector del muelle de Hong Kong y emitió una serie de órdenes a las entidades accionadas en el marco de sus competencias ante la erosión de la ribera izquierda del río Putumayo y las inundaciones a las que están expuestos los habitantes del sector. Enfatizó en lo ordenado en el ordinal segundo del fallo, numerales 14 a 19<sup>5</sup>.
2. Informó que el 4 de mayo del año en curso, se realizó videoconferencia para verificar el cumplimiento de lo ordenado en la acción popular concretamente, lo dispuesto en el ordinal segundo del fallo, en el cual se requiere a las entidades accionadas, entre otras acciones, implementar geoesteras y diques bajos, construir estructuras de protección y recuperación de orilla, realizar las obras civiles necesarias para precaver la erosión, de conformidad con los estudios, diseños y proyectos definitivos con la inclusión de mediciones topográficas y barimétricas de la zona.
3. Precisa que el 19 de marzo de 2021, la Alcaldía de Puerto Asís radicó ante la UNGRD el proyecto tendiente a mitigar los daños causados en la rivera izquierda del río Putumayo - áreas inundadas y zonas de influencia en el municipio en comento, no obstante, la UNGRD lo devolvió con observaciones. Expresa que se determinó un avance del 60% y 0% de ejecución.
4. Señala que la Defensoría del Pueblo ha realizado varias intervenciones ante la Alcaldía de Puerto Asís, la UNGRD y CORPOAMAZONÍA, con el fin de que se informen los avances del cumplimiento de lo ordenado en la sentencia proferida dentro de la acción popular y reconoce que, si bien se identifican progresos en el cumplimiento de la mayoría de las órdenes contenidas en la sentencia, resulta preocupante la falta de adelantos en los

---

<sup>3</sup> Información de la página de internet de CORPOAMAZONÍA, enlace:

<https://www.corpoamazonia.gov.co/index.php/noticias/666-nuevo-director-corpoamazonia>

<sup>4</sup> Información consultada en la página de internet de la UNGRD, enlace:

<http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Director.aspx>

<sup>5</sup> Cabe anotar que la sentencia en comento fue confirmada en segunda instancia por el Consejo de Estado, en virtud de fallo proferido por el Consejo de Estado el 25 de julio de 2019 (Documento en Word N° 003).

numerales 14 y 15 del ordinal segundo, pues no se ha verificado ejecución de estas obras.

5. Expresa que la Defensoría del Pueblo realizó visita a la planta de tratamiento de agua potable el día 26/02/2021 para verificar el cumplimiento del fallo, con el acompañamiento del secretario de Infraestructura Municipal observando que la planta se encuentra en funcionamiento, pero es perentoria la necesidad de adelantar las obras para evitar su destrucción y garantizar el acceso al agua potable a los habitantes del Municipio de Puerto Asís, situación que puede observarse en las fotografías que anexa al incidente de desacato.
6. Refiere que el 25 de enero de 2021, la Gerente de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Puerto Asís E.S.P - EAAAP E.S.P, puso en conocimiento de la UNGRD que las socavaciones del río Putumayo durante el año 2020 han afectado los linderos de la planta de tratamiento de agua potable, situación que se agrava con las lluvias que afectan el sector, que generaron el incremento del volumen del río Putumayo, lo cual implica una afectación inminente de la planta de tratamiento de agua y el suministro del servicio de agua potable de los habitantes de Puerto Asís.
7. La Alcaldía del Municipio de Puerto Asís informó que se han ejecutado acciones con la UNGRD, la Gobernación del Putumayo y CORPOAMAZONÍA para cumplir el fallo. Expresó que: i) en febrero de este año, la UNGRD visitó la planta de tratamiento de agua para verificar la urgencia de los trabajos en el área afectada por la socavación del río Putumayo; ii) La Unión Temporal San Francisco informó que culminó la etapa de estudios y diseños del plan maestro de acueducto; iii) se radicó en el Concejo Municipal el proyecto de acuerdo para obtener las facultades de la negociación directa y compra del predio con el propietario y para expropiación administrativa por motivo de interés público.
8. Considera que las actuaciones adelantadas desde que se emitieron las órdenes de la sentencia de amparo de los derechos colectivos denotan una demora desmesurada en su cumplimiento. Indica que, según la información recopilada en las intervenciones realizadas por la Defensoría del Pueblo, se evidencia que: i) en el 2019 no hubo avances; ii) en el informe del mes de julio de 2020 se reportó avance del 50%, no obstante, en diciembre se reportó devolución del proyecto para la construcción de obras civiles de implementación de geosteras y estructuras de protección y recuperación de orillas, la misma información presentada en la invitación para la reunión de seguimiento y verificación del cumplimiento de la acción popular de la referencia el día 26/04/2021.
9. Precisa que la Defensoría del Pueblo ha reiterado a las entidades la obligación de cumplir el fallo, especialmente las obras encaminadas a proteger las estructuras de la planta de tratamiento de agua potable del Municipio de Puerto Asís, **insistiendo que, a pesar de los avances en el cumplimiento general del fallo no hay progreso en los numerales 14 y 15**, poniendo en riesgo la planta de tratamiento de agua del Municipio y el personal que labora en la misma.

Conforme a lo anterior, formula las siguientes peticiones:

*“(...) Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 de la ley 472 de 1998, solicito de manera respetuosa, señor Juez se sirva:*

- 1. Ordenar al Municipio de Puerto Asís, Departamento del Putumayo, Corpoamazonia y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de desastres, previo el correspondiente trámite incidental se obligue al dar cumplimiento al fallo proferido por su despacho.*
- 2. Como consecuencia del mismo se realicen las gestiones tendientes a; Implementar geoesteras y diques bajos, Construir estructuras de protección y recuperación de orilla, realizar las obras civiles necesarias para precaver la erosión, de conformidad con los estudios, diseños y proyectos definitivos con la inclusión de mediciones topográficas y batimétricas (sic) de la zona, conforme a lo ordenado por su despacho.*
- 3. Imponer Multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos en caso de que continúe el incumplimiento...”*

### **3.2. Trámite de apertura desacato y contestación parte incidentada.**

Mediante providencia se dio inicio al incidente de desacato propuesto por el Defensor del Pueblo - Regional Putumayo, y se requirió a la parte incidentada, con el fin de que en el término de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto de apertura, rindiera el informe sobre los siguientes aspectos (PDF N° 0004):

- Las actuaciones que han desarrollado para implementar geoesteras y diques bajos.
- La construcción de estructuras de protección y recuperación de orilla.
- Si han adelantado los estudios de dinámica fluvial de los que se habla en el ordinal 16 del numeral 2 del fallo.
- Si, con ocasión de factores climáticos u otros ha existido la necesidad de reubicar a la población residente en el sector aledaño del muelle Hong Kong o, si ya se están efectuando estudios, se ha cumplido la orden de reubicar a esta población.
- Si se han identificado nuevos sectores expuestos a riesgos como consecuencia del accionar del río Putumayo. Al efecto, especificará en que sectores se localizan, si se han adelantado los estudios pertinentes y las actuaciones que se han realizado por parte de las entidades implicadas en el marco de sus competencias.
- Si ha existido la necesidad de adelantar otras obras civiles para precaver la erosión de conformidad con los estudios, diseños y proyectos establecidos para el efecto, de ser así, especificará en qué consisten tales obras y cuáles son las actuaciones que se han adelantado por cada una de las entidades en el marco de sus competencias.
- Si se han adelantado estudios con el fin de establecer la necesidad de remoción del muro de contención que se encuentra ubicado en el interior

del río Putumayo – aledaño al Muelle Hong Kong- de ser así, en qué han consistido tales estudios o cuáles son las recomendaciones que se han efectuado sobre el particular.

- Las reuniones realizadas con personal de las entidades involucradas en el cumplimiento del fallo de la acción popular, a fin de establecer los avances realizados.
- Los informes presentados por cada entidad en el marco de sus competencias.
- Si aparte de la reunión que se llevó a cabo el 04 de mayo de 2021, se han realizado otras adicionales. Se remitirá copia de los documentos (digitales) en los que se dé cuenta de esta situación.
- Cuáles fueron las respuestas brindadas a las solicitudes de intervención formuladas por la Defensoría del Pueblo con fecha de 15 de mayo de 2020, a las siguientes entidades:
  - La Alcaldía Municipal de Puerto Asís - correos electrónicos [alcaldia@puertoasis-putumayo.gov.co](mailto:alcaldia@puertoasis-putumayo.gov.co); [jfernandocastilloruiz@gmail.com](mailto:jfernandocastilloruiz@gmail.com)) – páginas 49 a 51-documento en PDF 001.
  - CORPOAMAZONÍA - correo electrónico [correspondencia@corpoamazonia.gov.co](mailto:correspondencia@corpoamazonia.gov.co)) - páginas 52 a 54 - documento en PDF 001
  - Gobernación del Departamento del Putumayo – correos electrónicos: [contactenos@putumayo.gov.co](mailto:contactenos@putumayo.gov.co); [cdgrd.putumayo@gestiondelriesgo.gov.co](mailto:cdgrd.putumayo@gestiondelriesgo.gov.co) - páginas 55 a 57 -documento en PDF 001.
  - Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: correo electrónico - [contactenos@gestiondelriesgo.gov.co](mailto:contactenos@gestiondelriesgo.gov.co) – páginas 58 a 60 documento en PDF 001.
- De igual forma, se solicitó a la Alcaldía Municipal de Puerto Asís informar en detalle sobre los avances y grado de ejecución del proyecto denominado “construcción obras de protección contra inundaciones y socavación lateral del río Putumayo - Municipio de Puerto Asís”, precisando: i) valor del proyecto; ii) trámites adelantados para su ejecución; iii) dificultades presentadas en relación con el desarrollo del proyecto, presentando los documentos (en medio digital) que dieran cuenta de esta situación.

El auto de apertura se notificó por estado (PDF N°0005) debidamente a las partes al buzón de notificaciones judiciales de cada entidad (PDF N° 0006)<sup>6</sup>.

Surtido el traslado de rigor, la parte incidentada dio respuesta al incidente planteado así:

- **Departamento del Putumayo (carpeta de archivos N° 0007 - PDF N° 0003)**

---

<sup>6</sup> El día 29 de septiembre de 2021 se llevó a cabo la notificación.

El 4 de octubre de 2021 se remitió al correo electrónico del despacho, memorial suscrito por el señor Luis Carlos Guevara Montilla, obrando en calidad de Secretario Delegatario con funciones de Gobernador (E) del Departamento del Putumayo (Carpeta de archivos N° 0007 - PDF N° 0003), en el que rinde informe del cumplimiento de las órdenes dadas en la sentencia de la acción popular, en los siguientes términos:

- Expresó que la Secretaría de Gobierno Departamental mediante oficio N° CGD 1799 de 1 de octubre de 2021 remitió la evidencia documental en medio digital en relación con las acciones adelantadas para el cumplimiento de lo ordenado por esta Corporación.
- Se refirió al reporte en virtud del cual la Coordinación de Gestión del Riesgo informa de los avances para dar cumplimiento al fallo, sobre los siguientes aspectos que se condensan en un cuadro explicativo:
  - ✓ Caracterización de los escenarios de riesgo
  - ✓ Análisis y evaluación del riesgo
  - ✓ Monitoreo del riesgo
  - ✓ Comunicación del riesgo
  - ✓ Protección financiera
  - ✓ Intervención correctiva – En este punto, se hace alusión a un proyecto presentado por el Municipio de Puerto Asís el 19 de marzo de 2021 ante la UNGRD que fue devuelto con observaciones por dicha entidad y que posteriormente fue avalado por el CDGRD en el mes de mayo de este año para ser presentado a la UNGRD. Precisa que la intervención correctiva depende de la aprobación del proyecto y de las capacidades económicas de las entidades y expresa que hay varias intervenciones que requieren apoyo a nivel nacional.
  - ✓ Manejo de desastres

En el cuadro resumen se observan las actividades que se encuentran a cargo de cada una de las entidades encargadas del cumplimiento del fallo – Municipio de Puerto Asís, Corpoamazonía, Departamento del Putumayo y UNGRD. En relación con los puntos específicos que originan el memorial de desacato presentado por la Defensoría del Pueblo – Regional Putumayo (ordinales 14 y 15 del ordinal segundo del fallo de la acción popular), se resalta el reporte de los siguientes avances:

- ♣ Presentación de un proyecto por parte del **Municipio de Puerto Asís** ante la UNGRD titulado *“obras de protección y fijación de orilla, para mitigar y prevenir los daños de socavación y eventos de inundación en la margen izquierda del río Putumayo, en la confluencia quebrada aguas negras, sector del acueducto que permitan la rehabilitación de vías de accesos, de barrios, áreas inundadas y zonas de influencia, Municipio de Puerto Asís - Putumayo”* por un costo de \$13.818.910.442.25. Se precisa que dicho proyecto fue devuelto por la UNGRD con observaciones mediante oficio de 19 de abril de 2021, que deben ser subsanadas por la Alcaldía para que se remita nuevamente a la UNGRD, según se observa en el anexo 1 que se allega con el memorial de contestación al desacato.
- ♣ Informe sobre afectaciones como aparición de grietas, o fisuras, deslizamientos, rocas o árboles que impidan el paso normal del

agua, aumento o disminución repentina del nivel del río Putumayo y de las quebradas aledañas, ruptura de líneas de acueducto, alcantarillado, entre otros, precisando que esta actividad se encuentra a cargo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado del Municipio de Puerto Asís.

- ♣ En cuanto a la implementación de geosteras y diques bajos, precisa que depende de los costos y que se solicitará la ayuda de la UNGRD y de otros actores. Precisa que el avance de esta actividad es del 60% y que se presentó el proyecto de obras que ya se mencionó en precedencia por parte del Municipio de Puerto Asís, con la misma anotación de la devolución de este por parte de la mencionada entidad. Expresa que en el CDGRD realizado el 18 de mayo se avaló el proyecto de obra de mitigación presentado a la UNGRD.
- No obstante, indicó que la **ejecución de las distintas obras presenta poco avance, especialmente de las obras de mitigación** y que el cumplimiento depende de la ejecución del proyecto presentado ante la UNGRD.
- Indicó que el Departamento del Putumayo ha realizado diversas acciones y gestiones para dar cumplimiento al fallo, que se allegan en medio digital y que contienen constancia de las reuniones realizadas con el personal de las entidades involucradas en el acatamiento de la sentencia, para establecer los avances y los informes presentados por la entidad territorial en el marco de sus competencias.
- Consideró que el ente territorial ha dado cumplimiento al fallo en el marco de sus competencias con el fin de salvaguardar los intereses colectivos de los habitantes del Municipio de Puerto Asís y en cuanto al proyecto presentado por el citado municipio para realizar las obras de mitigación y protección para precaver la erosión causada en el río Putumayo, señaló que depende de la viabilidad que la UNGRD le dé al proyecto de obras presentado por el Municipio de Puerto Asís.

Por lo anterior, solicitó que se abstenga de imponer sanción por desacato al Departamento del Putumayo.

Con el memorial de contestación allegó las pruebas en medio digital que se encuentran en la carpeta 0007 informe Departamento del Putumayo / carpetas de archivos N° 1.1, 1.2, 1.3, 3, 4 y 5, que fueron descargadas por la Secretaría de la Corporación de los enlaces proporcionados en la contestación del incidente de desacato, no obstante, el oficial mayor también se deja constancia que algunos archivos presentan errores (Carpeta 0007 – PDF N° 0001).

- **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (carpeta de archivos N° 0008 - PDF N° 000).**

El señor Eduardo José González Angulo, en calidad de Director General de la UNGRD presentó escrito el 5 de octubre de 2021 - dentro del término concedido para contestar el incidente -, en el cual indica que anexa informe técnico de cumplimiento del fallo suscrito por el ingeniero Guillermo Alexander Velandia Granados - Subdirector para la Reducción del Riesgo de la UNGRD (en adelante

SRR), funcionario que se encuentra a cargo del acatamiento de la orden judicial (PDF N° 001). Del informe (PDF 001) se destaca lo siguiente:

- La UNGRD ha elaborado un plan de acción específico (PAE) para verificar el cumplimiento de las órdenes dadas en el marco de la acción popular, que se condensa en un cuadro que se remitió a la Secretaría de Gobierno Departamental – CDGRD del Departamento del Putumayo, en el cual se evidencia un informe unificado de las diferentes acciones implementadas para acatar el fallo.
- En relación con los puntos 14 y 15 del ordinal segundo del fallo de la acción popular se indica que la UNGRD, a través de la SRR, realizó orientaciones directas a diversos informes remitidos, exponiendo la situación de riesgo, en las cuales se advirtió que, en virtud de las funciones otorgadas normativamente en materia de gestión de riesgo de desastres, la responsabilidad para evitar la concreción de contingencias o riesgos estaba en cabeza de las entidades territoriales y de las empresas públicas y privadas encargadas de la prestación de los servicios públicos, lo anterior, con sustento en la Ley 1523 de 2012, Decreto 4747 de 2017 y demás normas concordantes.
- Destacó que en las órdenes dadas en las medidas cautelares y posteriormente en el fallo de la acción popular nunca se consideró la reubicación de la planta de tratamiento del acueducto municipal de Puerto Asís, ante el riesgo de erosión lateral de las orillas que podría causar inestabilidad y daños a la infraestructura física del acueducto. Indicó que esta situación fue puesta en consideración por la SRR, señalando que ante unas condiciones de emergencia grave para la comunidad y realizando una relación de costo - beneficios, la alternativa más viable era la de reubicar la planta de tratamiento.

De igual forma, remitió informe sobre los siguientes aspectos:

- ✓ Presentación de un proyecto de intervención correctiva por parte del Municipio de Puerto Asís, al Banco de Proyectos de la SRR y denominado inicialmente: *“Obras de protección y fijación de orilla, para mitigar y prevenir los daños de socavación y eventos de inundación en la margen izquierda del río Putumayo, en la confluencia con la quebrada Aguas Negras, sector del acueducto que permitan la rehabilitación de vías y accesos, de barrios, áreas inundadas y zonas de influencia, municipio de Puerto Asís – Putumayo”*; por un valor \$13.818.910.442.00.
- ✓ Indicó que la SRR realizó diversas asesorías técnicas para fortalecer los procesos de conocimiento de riesgo al Municipio de Puerto Asís en los años 2020-2021 y dar viabilidad al proyecto, que finalmente fue aprobado en junio de 2021 de lo cual se informó a la Alcaldía Municipal mediante oficio N° 2021-2021EE06196, lo cual era necesario a fin de realizar las gestiones y trámites de los recursos para su financiación. Señaló que la aprobación del proyecto está sujeta a la disponibilidad de recursos y priorización por parte del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- ✓ Resaltó que la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiariedad plasmados en la Ley 1523 de 2012 responden en

forma complementaria a los esfuerzos que deben realizarse por parte de las entidades territoriales (nivel municipal y departamental) y que la UNGRD actúa a través de las instancias locales tales como el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) y el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD). Añadió que la destinación de los recursos del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (FNGRD) depende de los requerimientos de financiación de los proyectos incluidos en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD), por lo que precisa que el FNGRD tiene un papel complementario a las iniciativas locales y sectoriales, acordes al PNGRD.

- ✓ En cuanto a la reubicación de las familias afectadas del sector, aludió a la asistencia brindada desde la Alcaldía Municipal de Puerto Asís mediante el otorgamiento de subsidios de arrendamiento, implementación de viviendas de interés social, siendo los principales beneficiarios las personas ubicadas en zonas de riesgo y que perdieron sus viviendas por la socavación lateral del Río Putumayo.
- ✓ En cuanto a las obras para precaver la erosión destacó que se han realizado obras de emergencias como diques en diferentes periodos invernales, no obstante, indicó que estas no se encuentran soportadas con los estudios técnicos necesarios y casi siempre fueron desarrolladas por los propios pobladores y en ocasiones bajo la supervisión de la alcaldía. Enfatizó en la poca capacidad técnica demostrada por la alcaldía y en que no se ha presentado proyecto diferente al que se viabilizó para realizar otras obras de mitigación.
- ✓ En cuanto al muro de contención que se encuentra ubicado en el interior del río Putumayo, aclaró que el mismo no implica problemas de navegación en la actualidad, por lo que, ante los limitados recursos destinados para la gestión del riesgo se decidió priorizar otras obras de mayor impacto. Además, expresó que esta obra está intervenida por la Contraloría y que no pueden tomar decisiones hasta que se emita un concepto final sobre el particular.
- ✓ En cuanto al proyecto presentado por el Municipio de Puerto Asís para mitigar los daños causados en la rivera izquierda del Río Putumayo reiteró que: i) se devolvió con observaciones de la UNGRD en el mes de abril del presente año; ii) se ofreció la asistencia técnica requerida por parte de la SRR; iii) se dio alerta por la devolución del proyecto en una de las mesas de verificación organizadas para el cumplimiento del fallo el 4 de mayo de 2021; iv) el proyecto fue reformulado por el Municipio de Puerto Asís con el apoyo de la SRR y presentado nuevamente con la correspondiente actualización de costos (\$14.509.855.964,00); v) se dio viabilidad técnica por parte del Banco de Proyectos; vi) se advirtió que la financiación del proyecto dependía del FNGRD, cuyos recursos están sujetos a las apropiaciones que se asignen en el presupuesto general de la Nación para el Fondo, contenidos en el marco de gastos de mediano plazo; vii) precisa que la aprobación del proyecto está sujeta a la disponibilidad y asignación de recursos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- ✓ Por lo anterior, aclaró que de esta situación se informó a la Alcaldía de Puerto Asís y sobre la viabilidad técnica del proyecto, **para que tenga conocimiento y realice las gestiones correspondientes en el Ministerio de Hacienda para la asignación de recursos.**
- ✓ Dio cuenta de las diferentes reuniones efectuadas para realizar monitoreo, seguimiento e implementación de las acciones propuestas en el PAE (Plan de acción específico para el cumplimiento del fallo de la acción popular), a partir de la presentación de la acción popular y a lo largo del trámite hasta culminar con el fallo, durante los años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, en las cuales participan representantes de las entidades ahora incidentadas.

- **Corporación para el Desarrollo sostenible del Sur de la Amazonía - CORPOAMAZONÍA (carpeta de archivos N° 0009 - PDF N° 001)**

El señor Luis Alexander Mejía Bustos, obrando en su calidad de Director General de CORPOAMAZONÍA contestó el incidente de desacato, expresando lo siguiente:

- Indicó que CORPOAMAZONÍA atiende a lo señalado en las Leyes 99 de 1983 y 1523 de 2012, según las cuales las corporaciones autónomas regionales apoyan a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental, en todos los estudios necesarios para el conocimiento y reducción del riesgo, destacando que su papel es complementario y subsidiario respecto a la labor de las alcaldías y gobernaciones, enfocado al apoyo a las labores de gestión del riesgo, lo cual no exime a los alcaldes y gobernadores de su responsabilidad primaria en la implementación de procesos de gestión del riesgo de desastres.
- Preciso que, en el marco de sus competencias ha adelantado las actuaciones que pueden visualizarse en los documentos que anexa a la contestación del incidente de desacato (no se refiere a su contenido ni acciones concretas realizadas por Corpoamazonía, únicamente anexa dos capturas de imagen en las que no son legibles los informes que dice aportar). Los anexos aportados por Corpoamazonía pueden observarse en las páginas 002 y 003 / carpeta de archivos N° 0009 Informe Director de Corpoamazonía
- Por lo anterior, solicitó que se desestimen las pretensiones planteadas en el escrito incidental de desacato y se proceda al archivo correspondiente.

- **Municipio de Puerto Asís.**

El Alcalde del Municipio de Puerto Asís no contestó el incidente de desacato propuesto, pese a ser notificado oportunamente de su existencia (archivos PDF N° 0004, 0005 y 0006).

### **3.3. Periodo probatorio y decreto de pruebas.**

El artículo 210 del C.P.A.C.A. precisa lo concerniente a la oportunidad, trámite y efecto de los incidentes y otras cuestiones accesorias, precisando en su numeral 4 que el incidente debe resolverse previa la práctica de las pruebas que estime necesarias.

En el asunto de estudio, se profirió auto de pruebas el 9 de noviembre de 2021 (PDF N° 0011) providencia en la cual se decretaron las pruebas allegadas por la parte incidentalista y las entidades incidentadas, concretamente, el Departamento del Putumayo, la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD y Corpoamazonía<sup>7</sup>, aclarando que el Municipio de Puerto Asís no aportó pruebas porque no brindó contestación al incidente.

De igual forma, el despacho se abstuvo de decretar pruebas de oficio al considerarlas innecesarias. El auto en comento se notificó por estados y al correo electrónico de las partes el 10 de noviembre de 2021 (archivos en PDF N° 0012 y 0013).

El Departamento del Putumayo allegó el noveno informe trimestral de cumplimiento del fallo de la acción popular el 11 de noviembre de 2021 (carpeta de archivos N° 0014 / carpeta N° 0001 PDF N° 0001), en el cual se alude al cuadro ejecutivo que ya se remitió con la contestación del incidente de desacato (carpeta de archivos 0007 - PDF N° 0003)

Así las cosas, una vez cumplidos los presupuestos procesales y garantizando plenamente el derecho de defensa, procede entonces la resolución del incidente.

#### IV. CONSIDERACIONES

##### 4.1. Precedente relacionado con la sanción por desacato en acciones populares.

A continuación se cita algunos apartes que sobre el tema reseñado ha proferido el H. Consejo de Estado, veamos:

*“El desacato se concibe como un ejercicio del poder disciplinario<sup>8</sup> frente a la desatención de una orden proferida por la autoridad competente en el curso del trámite de la acción popular, y trae como consecuencia la imposición de una sanción de multa conmutable en arresto, previo trámite incidental especial, consultable con el superior jerárquico quien decidirá si debe revocarse o no. Objetivamente el desacato se entiende como una conducta que evidencia el mero incumplimiento de cualquier orden impartida dentro de la acción popular, cuando se han superado los términos concedidos para su ejecución sin proceder a atenderla; y desde un punto de vista subjetivo se tiene como un comportamiento negligente frente a lo ordenado, lo cual excluye de plano la declaratoria de responsabilidad por el simple incumplimiento. No es, entonces, suficiente para sancionar que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la renuencia, negligencia o capricho en acatarla por parte de la persona encargada de su cumplimiento...”<sup>9</sup> (Subrayas propias).*

<sup>7</sup> La relación de las pruebas allegadas se realiza a folios 116 y 117 del cuaderno incidental.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia T-763 de 1998. Aunque en esta providencia la Corte se refiere al desacato en la acción de tutela, establecido en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, sus consideraciones son plenamente aplicables en materia de acciones populares, pues la naturaleza de dicha institución es la misma.

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C:P: Marco Antonio Velilla Moreno. Sentencia de diecisiete (17) de febrero de dos mil once (2011). Radicación número: 52001-23-31-000-2004-01658-02(AP)

Así mismo, en la sentencia C-542 de 2010, la Corte Constitucional reitera lo que debe entenderse por sanción en el trámite incidental de desacato de la acción popular, veamos:

*“[...] La sanción por desacato es una medida disciplinaria impuesta por el juez que profirió el fallo dentro de la acción popular y exige que se reúnan dos requisitos: uno objetivo, referido al incumplimiento de la orden; y otro subjetivo, relativo a la culpabilidad de la persona encargada de su cumplimiento. Su verificación corresponde al juez de instancia, razón por la cual si hay lugar a la imposición de la sanción por desacato, dicha decisión es la que puede ser consultada ante el superior y no la providencia por medio de la cual se niega el incidente”<sup>10</sup>. (Subraya la Sala).”*

En otra providencia, respecto de la finalidad de la sanción a imponer a quien incurre en desacato, la Corte Constitucional expresó lo siguiente:

*“(...) Así mismo esa Corporación, al referirse sobre la facultad del juez para sancionar por desacato a quien incumple un fallo de tutela reconocida en el artículo 27 del Decreto Ley 2591 de 1991 (criterio que la Sala también considera aplicable a las acciones populares), precisó, entre otras cosas, que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la sanción como una de las formas de búsqueda del cumplimiento de la sentencia, que la imposición o no de una sanción dentro del incidente puede implicar que el demandado se persuada o no del cumplimiento de una sentencia, y que en caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el renuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando. (Sentencia T-421 de 2003)<sup>11</sup>*

De lo transcrito, puede extractarse las siguientes conclusiones a tener en cuenta para resolver el incidente desatado dentro de la acción popular que se estudia:

- El desacato comporta el ejercicio del poder disciplinario.
- En el desacato se debe estudiar dos tipos de responsabilidad, a saber: una subjetiva, relacionada con la negligencia del sujeto responsable de cumplir, para ejecutar las acciones en orden a restablecer los derechos colectivos de los cuales es garante, y otra, una responsabilidad objetiva, relacionada con el hecho concreto del incumplimiento, esto es, la inactividad de la administración en aras de ejecutar las obras ordenadas en el fallo o el paso prolongado del tiempo en su ejecución.
- La responsabilidad de quien incurra en incumplimiento del fallo (en desacato) es subjetiva; es decir, que debe haber negligencia comprobada de la persona en el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento (responsabilidad objetiva).
- Para probar el requisito subjetivo de la responsabilidad del sujeto a sancionar, se requiere demostrar no solamente el vencimiento del plazo otorgado para el cumplimiento de la orden judicial o la inexecución de las obras ordenadas, sino además, y de manera muy importante, la renuencia o negligencia del demandado para dar cumplimiento a la sentencia.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Auto de 10 de agosto de 2000, expediente AP-069.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C:P: Rafael E. Osteau Lafount Pianeta. Sentencia de veintidós (22) abril de dos mil diez (2010). Radicación número: 07001-23-31-000-2003-00013-01(AP)

La jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>12</sup> ha precisado lo siguiente en relación con el trámite del desacato en las acciones populares:

*“el desacato “busca establecer la responsabilidad subjetiva del funcionario o funcionarios por cuya culpa se ha omitido el cumplimiento de la sentencia. Ahí sí juegan papel importante todos los elementos propios de un régimen sancionatorio, verbi gratia, los grados y modalidad de culpa o negligencia con que haya actuado el funcionario, las posibles circunstancias de justificación, agravación o atenuación de la conducta, etc.”<sup>13</sup>*

*En tal sentido el desacato, tiene como finalidad lograr el acatamiento de la orden impartida por el juez constitucional, para lo que **cuenta con la posibilidad de sancionar al responsable o responsables de ese incumplimiento, teniendo en consideración un componente subjetivo, en razón a que resulta necesario, determinar el grado de responsabilidad -a título de culpa o dolo- de la persona o personas que estaban obligadas a actuar en pro del cumplimiento de la sentencia; además de demostrar la inobservancia de la orden.***

*Una vez impuesta la sanción, ésta será consultada ante el superior, quien deberá verificar si resulta proporcionada y adecuada pues, se insiste, lo que se busca es proteger el debido proceso del accionado incumplido, sin olvidar que está en la obligación de acatar, así sea de manera tardía, la orden del juez constitucional.*

*Así lo ha precisado la Jurisprudencia de la Sala<sup>14</sup> al señalar que no es suficiente para sancionar que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, **sino que debe probarse la negligencia o renuencia de la persona encargada de su cumplimiento**, lo que garantiza que no se presuma la responsabilidad por el sólo hecho del desacato.*

*Es por ello que la Sala es del criterio de que al juez de la consulta le compete únicamente, revisar si la sanción decretada por el juez del desacato estuvo bien o mal impuesta, para lo que debe determinar si hubo o no incumplimiento y si el funcionario renuente fue negligente respecto del acatamiento de la orden judicial.*

***Naturalmente, si la sanción implica la comprobación de una responsabilidad subjetiva, en el procedimiento para imponerla se destacan primordialmente los elementos propios del régimen sancionatorio, asociados a los grados y las modalidades de la culpa o de la negligencia con que haya actuado el funcionario, las posibles circunstancias de justificación, agravación o atenuación de la conducta, y por supuesto, el derecho de defensa y contradicción.”** (Destaca la Sala).*

---

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS - Bogotá, D. C., seis (6) de julio de dos mil dieciocho (2018) - Radicación número: 52001-23-31-000-2004-01658-03(AP)A Actor: PROCURADURÍA JUDICIAL AGRARIA Y AMBIENTAL DE NARIÑO Y PUTUMAYO - Demandado: MUNICIPIO DE BARBACOAS (NARIÑO)

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Auto de 23 de abril del 2009, C.P. SUSANA BUITRAGO VALENCIA, Radicación N°: 250002315000-2008-01087.

<sup>14</sup> Ver entre otras, sentencia de 24 de noviembre de 2005, Expediente 2000-3508, y sentencia de 10 de mayo de 2004, Expediente 2003-90007, con ponencia del Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

En relación con la responsabilidad subjetiva el Consejo de Estado<sup>15</sup> ha enfatizado en los siguientes aspectos:

*“[...] De la lectura del artículo 41 de la Ley 472 de 1998, la Sala encuentra que el incidente de desacato en acciones populares tiene doble finalidad: I) conminatoria respecto de quien tiene la posibilidad de cumplir una orden judicial; y II) sancionatoria respecto de quien haya incumplido una orden judicial.*

*De lo anterior se desprende que pueden existir dos clases de sujetos pasivos dentro del trámite de un incidente de desacato:*

- El que desatienda una orden proferida por autoridad competente, y tenga dentro de su competencia la posibilidad de dar cumplimiento; respecto de esta persona el juez tiene los dos (2) poderes: I) el conminatorio que busca que en el trámite del incidente de desacato, entre el traslado de apertura del incidente y hasta antes de la decisión que ponga fin a este, de cumplimiento a la orden judicial que busca la protección de derechos colectivos, finalidad del incidente de desacato; y II) el sancionatorio que tiene como finalidad la imposición de multa, conmutable en arresto, respecto de la persona que incumpla la orden judicial proferida en el trámite de una acción popular y desatienda la finalidad del incidente.*

- La persona a quien, en razón a su cargo, le fue impartida orden por el juez de acción popular y no dio cumplimiento a esta mientras ostentaba el cargo que lo habilitaba a garantizar los derechos colectivos amenazados; respecto de esta persona el juez del incidente de desacato tendrá únicamente el poder sancionatorio. Al respecto debe señalarse que al vincularse al incidente de desacato deberá garantizársele el debido proceso, esto es, el derecho de audiencia y defensa para evaluar su conducta.*

*Así pues, objetivamente el desacato se entiende como una conducta que evidencia el incumplimiento de una orden impartida dentro de la acción popular, cuando se han superado los términos concedidos para su ejecución sin proceder a atenderla; y desde un punto de vista subjetivo se tiene como un comportamiento negligente frente a lo ordenado, lo cual excluye de plano la declaratoria de responsabilidad por el simple incumplimiento.*

*No es, entonces, suficiente para sancionar que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la renuencia, negligencia o capricho en acatarla por parte de la persona encargada de su cumplimiento”<sup>16</sup>*

*25. De la anterior cita jurisprudencial, la Sala resalta que la sanción por desacato a una orden judicial se enmarca en el régimen sancionatorio y, en consecuencia, el trámite debe garantizar al incidentado sus derechos de contradicción y de defensa.*

---

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ - Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020) Radicación número: 85001-23-33-000-2015-00323-05(AP)A - Actor: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL CASANARE - Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUÍA - CORPORINOQUIA - Y MUNICIPIO DE YOPAL - SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS - OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 8 de octubre de 2015, Radicación 68001 23 31 000 2001 00572 01, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

26. Para tal efecto, la Sala advierte que el trámite de desacato, en el marco de las acciones populares, debe cumplir, como mínimo, con las reglas que se exponen a continuación:

i) El incidente de desacato procede de oficio o a solicitud de parte.

ii) El trámite se inicia con el auto de apertura del incidente de desacato **contra la persona natural encargada de cumplir la orden impartida por el juez de la acción popular.** Esta providencia debe individualizar, en debida forma, a la persona responsable del cumplimiento para efectos de garantizar el debido ejercicio de los derechos de contradicción y de defensa.

Es importante recordar que la **sanción por desacato es personal y no institucional; es decir, la apertura del incidente no se debe realizar contra la institución, la dependencia o el cargo en abstracto, sino individualizada respecto de quien está obligado al cumplimiento de la orden impartida en la providencia presuntamente incumplida.** Asimismo, la providencia debe conceder un plazo razonable para que la persona dé cuenta de la razón por la cual no ha cumplido la orden impartida y presente sus argumentos de defensa.

iii) La providencia de apertura del incidente debe ser notificada, en debida forma, **a la persona contra la cual se haya iniciado el respectivo trámite incidental.**

iv) En caso que se haya solicitado la práctica de pruebas, **el juez deberá proveer sobre estas**, para lo cual determinará si son conducentes, pertinentes y útiles. Asimismo, decretadas las pruebas, el juez fijará un plazo para su práctica, acorde con los principios que rigen el trámite de las acciones populares.

v) Una vez practicadas las pruebas, el juez procederá a **resolver el incidente de desacato**, conforme a los parámetros expuestos en esta providencia, para lo cual deberá verificar si se acreditan los elementos objetivo y subjetivo; es decir, que el incumplimiento objetivo es atribuible a la persona, en virtud de un vínculo de causalidad -culpa o dolo-, propios del régimen sancionatorio.

**En todo caso, la sanción que se imponga debe ser personal, proporcional, y establecer en forma precisa el monto de la misma. Asimismo, solamente se podrá sancionar la persona respecto de la cual se inició el incidente de desacato, garantizándole sus derechos de contradicción y de defensa.**

vi) La providencia que resuelva el incidente de desacato deberá ser notificada en debida forma.

vii) En caso de haberse impuesto sanción, el juez deberá remitir el expediente en consulta al superior.

viii) Y, el trámite de desacato tiene por objeto el cumplimiento de las órdenes impartidas en la providencia y no la sanción en sí misma.” (Negritas y subrayado propios).

Finalmente, pero no por ello menos importante, es abundante la jurisprudencia en indicar que el trámite de incidente de desacato debe respetar las garantías del debido proceso y el derecho de defensa de aquél de quien se afirma ha incurrido en desacato, siendo menester su debida notificación y demás aspectos que involucran esta garantía constitucional.

## V. Aplicación de los anteriores postulados al caso concreto.

A continuación, la Sala estudiará con base en las pruebas que reposan en el expediente incidental, si concurren en el sub examine, la responsabilidad objetiva y subjetiva como hechos generadores de desacato respecto de la parte incidentada.

### 5.1. Responsabilidad objetiva.

Para empezar con el análisis de este tipo de responsabilidad, se hace necesario señalar cuáles fueron las órdenes impartidas en la sentencia de primera instancia proferida el día 7 de noviembre de 2018, (páginas 83 a 127 – PDF 001 incidente desacato), en la cual el Tribunal Administrativo de Nariño, dispuso lo siguiente:

*“(...) PRIMERO: AMPARAR los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, moralidad administrativa, seguridad y salubridad pública y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, respecto a la comunidad del Municipio de Puerto Asís – Putumayo, sector del Muelle de Hong Kong, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.*

**SEGUNDO.- REITERAR** las medidas cautelares adoptadas en providencia del 18 de julio de 2018 y en consecuencia, **ORDENAR** al Municipio Puerto Asís, Departamento de Putumayo, Corpoamazonía y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que **INMEDIATAMENTE** realicen las labores necesarias para que en cumplimiento de las funciones legales que a cada uno corresponde en materia de gestión de riesgos, procedan en el marco de los Comités de Gestión de Riesgos de los que hacen parte, a realizar las acciones que se describen a continuación, ante la erosión de la ribera izquierda del río Putumayo y las inundaciones a las que están expuestos los habitantes de la zona Muelle Hong Kong, a fin de garantizar su seguridad y prevenir desastres de los que puedan ser víctimas:

- 1. Identificar dentro de su jurisdicción, las áreas críticas para monitoreo en campo de: inundaciones (lentas o súbitas), movimientos en masa, avenidas torrenciales relacionadas con el Río Putumayo, para ello deberán basarse en los escenarios de riesgo presentes en el Plan Municipal de Gestión de Riesgo, los POT y los planes de acción para la adecuada incorporación del riesgo en los POT desarrollados por CORPOAMAZONIA en convenio con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -hoy Ministerio de Vivienda, Ciudadana y Territorio- .**
- 2. Evaluar en los sectores críticos, aspectos como: obras de mitigación existentes y su estado de mantenimiento, puntos con presencia de escombros, basuras o elementos físicos que puedan obstruir la capacidad hidráulica del cauce, obras de infraestructura o actividades productivas dentro del cauce o en la zona de la ronda hídrica.**
- 3. Establecer con la autoridad ambiental, sistemas básicos de alerta con participación comunitaria, previa identificación de zonas y puntos críticos prioritarios.**

4. Solicitar a la comunidad de la zona afectada para que informen sobre afectaciones como: **a) aparición de grietas o fisuras en el terreno, b) deslizamientos, c) rocas o árboles que impidan el paso normal del agua, d) aumento o disminución repentina del nivel del río Putumayo y de las quebradas aledañas, e) ruptura de líneas de acueducto, alcantarillado, redes viales entre otros.**
5. Adelantar acciones de educación ambiental, tales como: **i) Jornadas de limpieza en los sistemas de alcantarillado y ii) Socialización de los mapas de amenaza y riesgos existentes según el POT del municipio de Puerto Asís.**
6. Diseñar un plan de comunicación pública y mecanismos para difusión comunitaria territorial.
7. Revisar y actualizar el inventario de capacidades para el conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres para poner a disposición del territorio y comunidades (recurso humano, físico, técnico presupuestal, tecnológico y logístico).
8. Asegurar los recursos financieros en los Fondos Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, el Fondo Departamental de Gestión de Riesgo de Desastres (art 54, Ley 1523) que permitan dar respuesta a nivel local de manera eficaz y eficiente.
9. Impulsar y apoyar las labores de comunicación de riesgo, acorde a los boletines emitidos por el IDEAM y la UNGRD como coordinadora del SNGRD.
10. Capacitar a la comunidad del municipio de Puerto Asís para que adopte las siguientes conductas: no obstruir caños y desagües, informar cuando el lecho del río Putumayo y los canales se llenen de sedimentos, troncos o materiales, no generar basuras dentro del sistema de alcantarillado que puedan provocar inundaciones, dar aviso a las autoridades administrativas de las condiciones que presenten riesgo y amenaza para la comunidad.
11. Implementar un sistema de monitoreo de niveles que permitan determinar las láminas de agua del río Putumayo.
12. Elaborar un plan de emergencia y contingencia en el que se establezca un protocolo de flujo de información para el manejo de alertas ante el posible desbordamiento e inundación que provoque el río.
13. Ejecutar simulacros y elaboración de rutas de evacuación, determinando puntos de encuentro en caso de un eventual desbordamiento del río Putumayo.
14. **Implementar Geoesteras y diques bajos (f. 267 C-1).**
15. **Construir estructuras de protección y recuperación de orilla (f. 267 C-1).**
16. **Realizar estudios de dinámica fluvial de: i) cauce, ii) geomorfología de la cuenca del río, iii) hidrogeología, iv) características hidrológicas y v) características sedimentológicas del cauce; que permitan establecer, diseñar estructuras y sistemas de protección y mitigación de riesgo frente a la posibilidad de desbordamiento del río sobre la zona a largo y mediano plazo.**
17. **Reubicar a la población del sector aledaño al muelle Hong Kong y al sector La Playa, mientras se realizan los estudios.**
18. **El Municipio accionado con apoyo del Departamento del Putumayo, la UNGRD y Corpoamazonia deberán realizar además las obras civiles necesarias para precaver la erosión, de conformidad con los estudios, diseños y proyectos definitivos con la inclusión de mediciones topográficas y barimétricas de la zona que permitan la gestión del riesgo.**

**19. Ejecutar las obras civiles necesarias para remover si es del caso y se reitera la recomendación técnica efectuada en este sentido, el muro de contención que actualmente se encuentra ubicado en el interior del río Putumayo – aledaño al Muelle Hong Kong-, ello de conformidad a los estudios, diseños y proyectos definitivos que deberán incluir mediciones topográficas y barimétricas de la zona, para adoptar la mejor alternativa.**

**Lo anterior, sin perjuicio que, conforme a nuevos estudios técnicos, se considere necesario llevar a cabo otras obras adicionales.**

**El porcentaje designado para la gestión y aporte de recursos económicos para la ejecución de obras civiles e infraestructura será así:**

<b>Parte</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Municipio de Puerto Asís</b>	<b>60%</b>
<b>Departamento del Putumayo</b>	<b>40%</b>

**La UNGRD deberá gestionar los recursos necesarios para ayudar a solventar los gastos que generen las obras ya mencionadas.**

La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía adicionalmente apoyará con:

- Todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo generado por el río Putumayo y verificará que sean integrados a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo.

- En todas las medidas destinadas a ejecutar acciones de concientización, pedagogía con la comunidad afectada.

- Como integrante de los consejos territoriales de gestión del riesgo, en desarrollo de los principios de solidaridad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, debe apoyar a la entidad territorial en la implementación de los procesos de gestión del riesgo y sostenibilidad ambiental.

**TERCERO:** El Municipio de Puerto Asís, el Departamento del Putumayo, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, deberán adoptar las medidas necesarias **INMEDIATAMENTE** y allegar al plenario las correspondientes constancias de lo actuado, para el efecto contarán con un término improrrogable de 2 semanas.

Además deberán presentar un informe trimestral, en el cual discriminará: **a)** el cumplimiento de cada una de las medidas urgentes que son de ejecución logística, **b)** las actividades desarrolladas relativas a la implementación de obras e infraestructuras y **c)** los resultados positivos y de mejoría con la implementación de las medidas urgentes.

**CUARTO:** El Alcalde Municipal de Puerto Asís y el Gobernador del Departamento del Putumayo deberán hacer uso de sus funciones de jefes de policía para lograr, si fuere necesario, la evacuación y reubicación temporal de la población afectada.

**QUINTO:** En todo caso, el Alcalde Municipal de Puerto Asís y el Gobernador del

*Departamento del Putumayo prestarán y coordinarán la ayuda humanitaria que actualmente y en el futuro requieran los habitantes de la zona Muelle Hong Kong, por la pérdida o amenaza a su seguridad, viviendas y enseres, por causa de la erosión de la ribera del río y/o eventuales inundaciones, y gestionarán ante las autoridades nacionales la atención humanitaria que les corresponda.*

**SEXTO:** *Los Directores de CORPOAMAZONIA y la UNGRD coordinarán con los funcionarios mencionados previamente, las acciones y recursos de las entidades que dirigen, orientados al cumplimiento del plan de emergencia y contingencia que se diseñe, en cuya elaboración y ejecución deberán participar.*

**SÉPTIMO:** *Las medidas anteriores se tomarán sin perjuicio de las actividades que, en cumplimiento de sus funciones, las demandadas vienen ejecutando para paliar o solucionar definitivamente los problemas derivados de la erosión y riesgo de inundación de la zona aledaña al Muelle Honk Kong.*

**OCTAVO:** *Prevenir a los accionados acerca del incumplimiento de las órdenes contenidas en este fallo, lo cual puede implicar sanción por desacato consistente en multa de hasta cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos o Intereses Colectivos, conmutables entre arresto hasta por seis meses, sin perjuicio de las sanciones penales a las que hubiere lugar (artículo 41 de la Ley 472 de 1998).*

**NOVENO: CONFÓRMASE** *el Comité de Verificación del Cumplimiento del Fallo de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por: el Alcalde Municipal de Puerto Asís, el Gobernador del Departamento del Putumayo, el Director de la Unidad Nacional del Riesgo de Desastres, el Director de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, la Personería Municipal del Puerto Asís y la Defensoría del Pueblo Regional del Putumayo. El comité será coordinado por el Alcalde Municipal de Puerto Asís.*

*El comité deberá rendir ante este Tribunal un informe mensual sobre el cumplimiento de la decisión adoptada en esta providencia.*

**DÉCIMO: DECLARAR** *probada la excepción de falta de legitimación en la causa, formulada por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad a la parte motiva de esta providencia.*

**DÉCIMO PRIMERO: NEGAR** *las demás pretensiones de la demanda.*

**DÉCIMO SEGUNDO: CONDENAR** *en costas al Municipio de Puerto Asís, Departamento de Putumayo, Corpoamazonía y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, por haber resultado vencidos en este proceso, las mismas se causan a favor de la parte demandante, conforme a las razones expuestas en esta providencia. Tásense por Secretaría.*

**DÉCIMO TERCERO:** *Envíese copia de esta sentencia, a la Defensoría del Pueblo (Regional de la Putumayo), a la Procuraduría General de la Nación (Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios) y al Procurador Regional del Putumayo, para que en el ámbito de sus competencias, vigilen el oportuno y eficaz cumplimiento de las órdenes impartidas en este fallo”.*

*Cabe mencionar que el anterior fallo fue confirmado en su integridad en segunda instancia por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del*

Consejo de Estado, mediante fallo del 25 de julio de 2019 (documento de Word N° 0003), en los siguientes términos:

“(…) **PRIMERO: CONFÍRMASE** la sentencia apelada.

**SEGUNDO:** Devuélvase, ejecutoriada esta providencia, el expediente al Tribunal de origen.

**TERCERO:** Remítase copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.”

Es pertinente señalar que en el incidente de desacato se hace énfasis en lo ordenado en el ordinal segundo del fallo, numerales 14 a 19, especialmente los relacionados con la implementación de geoesteras y diques bajos y la construcción de estructuras de protección y recuperación de orilla del río Putumayo, ante la inminente afectación de la planta de tratamiento de agua potable que abastece al Municipio de Puerto Asís, por el accionar del río Putumayo y los factores climáticos y ambientales relacionados, según se narra en el escrito incidental.

Teniendo en cuenta las órdenes dadas en el fallo proferido dentro de la acción popular de la referencia, la Sala abordará el estudio de los elementos objetivo y subjetivo que es menester analizar a fin de establecer si en este caso se configura desacato a las órdenes dadas por este Tribunal con el fin de amparar los derechos colectivos de la comunidad del Municipio de Puerto Asís – Putumayo, sector del Muelle de Hong Kong.

La parte incidentalista presentó los siguientes documentos en calidad de pruebas (documento en PDF N° 0001):

- Remisión de avances medida cautelar con fecha de **19 de diciembre de 2019** dirigido a la Jefe de la oficina jurídica del Departamento del Putumayo (páginas 71 a 78).
- Copia de Intervención por parte de la Defensoría del Pueblo Regional Putumayo de fecha **quince (15) de mayo de 2020** al alcalde del Municipio de Puerto Asís<sup>17</sup> (páginas 49 a 51).
- Copia de Intervención por parte de la Defensoría del Pueblo Regional Putumayo de fecha **quince (15) de mayo de 2020** al director de Corpoamazonia (páginas 52 a 54).
- Copia de Intervención por parte de la Defensoría del Pueblo Regional Putumayo de fecha **quince (15) de mayo de 2020** al Gobernador del Departamento del Putumayo (páginas 55 a 57).
- Copia de Intervención por parte de la Defensoría del Pueblo Regional Putumayo de fecha **quince (15) de mayo de 2020** al Director Nacional de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (páginas 58 a 60).
- Copia de oficio de fecha **seis (6) de julio del año 2020** por parte de la gerente de la empresa de acueducto, alcantarillado y aseo de puerto asís E.S.P- EAAAP E.S.P dirigido a la UNGRD<sup>18</sup> (páginas 38 a 44)

<sup>17</sup> Se emite en virtud de la queja presentada por la gerente de la Empresa de acueducto y alcantarillado de Puerto Asís, quien advierte que se esta socavando con gran rapidez la infraestructura del acueducto e indica una serie de actuaciones, a saber: 1. Prohibición llegada de embarcaciones a la orilla del sector afectada. 2. Cerramiento de la vía que conduce a la planta de tratamiento de agua potable- en adelante PTAP-, 3. Enviar alerta SOS las entidades competentes para la mitigación del riesgo y 4. Monitoreo diario de avances de la socavación.

- Respuesta brindada por el Municipio de Puerto Asís a la anterior solicitud con fecha de **6 de julio de 2020**<sup>19</sup> (páginas 61 a 69).
- Copia de acta de fecha **veintinueve (29) de diciembre de 2020**<sup>20</sup> (páginas 19 a 27).
- Copia de oficio de fecha **veinticinco (25) de enero del año 2021** por parte de la gerente de la empresa de acueducto, alcantarillado y aseo de puerto asís E.S.P- EAAAP E.S.P, dirigido a la UNGRD<sup>21</sup> (páginas 45 a 48).
- Copia de oficio de fecha **19 de enero de 2021** por parte de Coordinador Departamental del Programa Gestión del Riesgo de Desastres (página 70).
- Álbum fotográfico del sector en visita de Defensoría Regional Putumayo de fecha **26 de febrero de 2021**<sup>22</sup> (páginas 30 a 37).
- Copia de acta de fecha **cuatro (04) de mayo de 2021**<sup>23</sup> (páginas 7 a 18).
- Requerimiento realizado al Gobernador del Departamento del Putumayo por parte de la Defensoría del Pueblo para cumplimiento del fallo de la acción popular de la referencia, **con fecha de 17 de junio de 2021** (páginas 79 a 82).

Por su parte, las entidades incidentadas presentaron varios documentos con los cuales pretenden acreditar el cumplimiento del fallo de los cuales se hará alusión a los relacionados con las órdenes contenidas en los numerales 14 a 19 del ordinal segundo de la sentencia proferida por esta Corporación, teniendo en cuenta que la Defensoría del Pueblo - Regional Putumayo presenta el incidente de desacato indicando que no se están cumpliendo a cabalidad las órdenes allí contenidas.

Al efecto, de los documentos allegados por las diferentes entidades al incidente se observa lo siguiente:

- Se han organizado diferentes reuniones en los años 2018, 2019, 2020 y 2021, con el fin de coordinar las actividades que deben desarrollar las entidades incidentadas, contenidos en las siguientes carpetas de archivos presentadas por el Departamento del Putumayo en la contestación del incidente (carpeta N° 0007).

---

<sup>18</sup> Se informa el avance de la socavación.

<sup>19</sup> Se informa de reuniones y actas levantadas en los años 2017, 2018, 2019 – se indica que se realizó una minga en la vereda Hong Kong para implementar obras de mitigación a corto plazo el 12 de febrero de 2019 y de un informe técnico para implementar obras de emergencia para el control de la socavación-. En el 2020, solicitud de recursos a la UNGRD, entre otros.

<sup>20</sup> Se informa que el proyecto presentado por el Municipio de Puerto Asís **fue devuelto el 4 de abril de 2020 sin que hasta esa fecha- diciembre de 2020-** se hayan radicado las correcciones sugeridas.

<sup>21</sup> Nuevamente pone en conocimiento el avance de la socavación e indica que no se ha brindado apoyo por parte de las autoridades nacionales **ni departamentales a la problemática.**

<sup>22</sup> A pie de las imágenes se afirma que el río Putumayo ha socavado unos 800 metros de la ribera del río, quedando a 50 centímetros de los pozos de inspección de la PTAP. **No se observan obras de ninguna clase para mitigar la situación.**

<sup>23</sup> Aunque se indica que el proyecto presentado ya fue corregido, el defensor del Pueblo **evidencia la falta de avances en los numerales 14 y 15 del numeral segundo de la sentencia. Así mismo, se afirma: “Dicha situación denota una demora desmesurada en el cumplimiento de estas órdenes judiciales mencionadas, dado que desde la información recopilada en las diferentes intervenciones hechas por este despacho del Ministerio Público a través de los diferentes años una vez emitida y confirmada la sentencia de acción popular y en los cuales en la expedición de los diferentes informes cumplimiento proferidos por CDGRD claramente queda evidenciado que para el año 2019 los avances en estos puntos fueron del 0% y para el año 2020 se reportó un avance del 50% en el informe de julio de 2020 y en el informe entregado en el mes de diciembre de 2020, se reporta la devolución del proyecto para la construcción de obras civiles de implementación de geoesteras y estructuras de protección y recuperación de orillas misma información presentada en la invitación para la reunión de seguimiento y verificación del cumplimiento de la acción popular de la referencia el día 26/04/2021” (Negrillas propias).**

Lo anterior, según lo manifestado por el Departamento del Putumayo, para cumplir con las órdenes dadas por este despacho inicialmente en el auto que **decretó las medidas cautelares** solicitadas por la Defensoría del Pueblo - Regional Putumayo que posteriormente se reiteraron en el fallo proferido el 7 de noviembre de 2018, confirmado en su integridad por el Consejo de Estado el 25 de julio de 2019.

- Se observa que desde el inicio de dichas reuniones, la UNGRD trazó una matriz que contiene los lineamientos a seguir por parte de cada una de las entidades involucradas en el cumplimiento y que esta entidad ha actuado como una especie de ente asesor del Municipio de Puerto Asís, el Departamento del Putumayo y Corpoamazonía, trazando unos lineamientos para acatar el fallo, de acuerdo a las competencias de cada entidad, en aspectos, tales como, caracterización de los escenarios de riesgo, análisis y evaluación del riesgo, monitoreo, comunicación y reducción del riesgo, protección financiera, intervención correctiva, manejo de desastres y preparación para la respuesta, que se resumen en el cuadro que presentó en varias oportunidades el Departamento del Putumayo en la respuesta al incidente (véase oficio del 10 de agosto de 2018 en la ruta carpeta N° 007/ carpeta N° 1.1 INFORMES Y REUNIONES 2018 / carpeta de archivos N° 1. Reunión No. 1 – archivo PDF “lineamiento UNGRD”), y que aún se toma como referencia por las entidades con el fin de reflejar los avances que se han realizado en cuanto al acatamiento del fallo.
- En cuanto a los puntos que son materia del trámite incidental, en documentos tales como la reunión sostenida el 15 de agosto de 2018 (véase oficio del 10 de agosto de 2018 en la ruta carpeta N° 007/ carpeta N° 1.1 INFORMES Y REUNIONES 2018 / carpeta de archivos N° 2. Informe de 21 de septiembre de 2018 - archivo PDF “SGD-2221”), en el punto específico de protección financiera, se indica que los recursos y partidas presupuestales para las obras requeridas para el acatamiento del fallo se encuentran a cargo del Municipio de Puerto Asís y el Departamento del Putumayo y se manifiesta que ya se han creado fondos para el efecto, no se precisa a cuánto dinero ascienden los recursos de dichos fondos (páginas 3 y 12 del documento en cita).
- En relación con las obras de intervención correctiva, que implican la elaboración de geosteras y diques bajos, construcción de estructuras de protección y recuperación de orillas y realización de las obras civiles necesarias para precaver la erosión conforme a los estudios que se realicen para el efecto, en el informe presentado por el Departamento del Putumayo se precisa que ello está a cargo principalmente de la Alcaldía de Puerto Asís, contando con el apoyo del Departamento del Putumayo, aunque también se indica que se solicitará apoyo a la UNGRD y a otros actores para la financiación de las obras. Se precisa que la intervención correctiva requiere del apoyo de varias entidades y a nivel nacional (carpeta N° 007/ carpeta N° 1.1 INFORMES Y REUNIONES 2018 / carpeta de archivos N° 2. Informe de 21 de septiembre de 2018 - archivo PDF “SGD-2221” - páginas 12 y 13).
- La Sala evidencia un avance muy reducido especialmente en el punto atinente a la intervención correctiva que implica la construcción de obras de mitigación para evitar el avance erosivo del Río Putumayo que puede

implicar la afectación directa del acueducto que se encuentra en un punto cercano al río. Al efecto, se observa que:

- El auto en virtud del cual se decretaron las medidas cautelares que posteriormente se reiteraron en la sentencia de la acción popular se profirió por parte de esta Corporación el 18 de julio de 2018 (página 90 - documento en PDF N° 0001), en esta medida, es a partir de la notificación de dicha providencia<sup>24</sup> cuando surgió la obligación para las entidades incidentadas de adoptar las medidas para la construcción de las obras de mitigación.
- Se advierten varias dilaciones en los trámites de un único proyecto presentado por el Municipio de Puerto Asís para la realización de las obras de mitigación que se requiere. Al respecto, se advierte que la UNGRD presentó observaciones a dicho proyecto desde el mes de abril de 2020, sin que hasta diciembre de ese año existiera respuesta alguna por parte del municipio (páginas 19 a 27 - PDF N° 0001), de igual forma, la Defensoría del Pueblo - Regional Putumayo informó que no existió ningún avance desde el año 2019 en la consecución de las obras.

En cuanto a los documentos aportados por las entidades incidentadas, se observa que:

- En informe del 15 de noviembre de 2018 (ruta: carpeta N° 007/ carpeta N° 1.1 INFORMES Y REUNIONES 2018 / carpeta de archivos N° 3 Informe Noviembre - PDF "SGD-2552"), no se reportan avances sobre las obras que deben construirse, aunque sí indica que ya existen fondos creados para el efecto - se menciona la necesidad de realizar estudios.
- En la reunión efectuada el 24 de enero de 2019, no se hace una referencia concreta a las obras de mitigación que deben efectuarse, se reportan avances sobre otros puntos (ruta: carpeta N° 007/ carpeta N° 1.1 INFORMES Y REUNIONES 2018 / carpeta de archivos 3 Reunión No. 3- archivo en Word "Acta N°3 Medida Cautelar").
- En el informe del mes de marzo de 2019 (ruta: carpeta N° 007/ carpeta N° 1.1 INFORMES Y REUNIONES 2018 / carpeta de archivos 4 Informe Marzo - archivo en PDF "Inf marzo - acción popular 2017-00307"), se alude a la conformación de un fondo municipal de gestión del riesgo (carpeta de anexos N° 17<sup>25</sup>) y de un fondo departamental mediante ordenanza 648 de 2012 y 745 de 2017 (carpeta de anexos N° 18) y en cuanto a la intervención correctiva se alude a un proyecto presentado por el hidrólogo Iván Salazar del cual se solicitaron ajustes por parte de la Gobernación del Putumayo a esa fecha y en relación con las obras correctivas y de mitigación se habla de una obra de emergencia efectuada por la misma comunidad en la margen izquierda del Muelle Hong Kong<sup>26</sup> (carpeta de anexos N° 007/1.1. INFORMES Y REUNIONES 2018/4. INFORME MARZO/INF MARZO ACCION POPULAR 2017 307, FOL. No. 5).

<sup>24</sup> Se notificó en estados electrónicos el 26 de julio de 2018, como puede observarse en el siguiente enlace: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2206132/18106790/ESTADOS+26+DE+JULIO+DE++2018.pdf/dcdb8a4d-0853-4c30-9c26-4d7428190198>

<sup>25</sup> Se anexa un documento que al parecer corresponde a otro asunto (sólo en la primera página se habla de asignación de presupuesto para un Fondo Municipal de Gestión del Riesgo).

<sup>26</sup> Remite a la carpeta de anexos No. 19

- En informe del mes de junio de 2019 (ruta: carpeta N° 007/ carpeta N° 1.1 INFORMES Y REUNIONES 2018 / carpeta de archivos 5 Informe Junio - archivo en Word “informe junio de medida cautelar”, FOL. 9) En cuanto a las obras de mitigación, únicamente se habla de una obra de emergencia que se está desarrollando por parte de la señora Mercedes Pacichachá (no se especifica a qué título) y se allegan gestiones realizadas para la entrega de costales de fibra sintética (no se indica el valor o si son donados por la empresa Gran Tierra) y un certificado de disponibilidad presupuestal por la suma de \$20.000.000. Y se precisa lo siguiente: *“Anexos No.5: Solicitud a la empresa Gran Tierra del Municipio de Puerto Asís por 3000 Costales para realizar obra temporal en la margen izquierda aguas abajo del Río Putumayo, la empresa favorece al municipio y avala 2000 costales para ser rellenos de material extraído del río Putumayo y proteger el talud. Anexo No.6: CDP recursos del Municipio de Puerto Asís. Obras de emergencia financiada por el municipio de Puerto Asís, actualmente la obra se está ejecutando por la señora Esther Pacichana sobre la margen izquierda en el sector del muelle Hong Kong para protección del talud (obra parcial).”* Se alude a la reubicación de una familia de las que habitan en el muelle Hong Kong a través del otorgamiento de un subsidio temporal. No se indica si la obra se llevó a cabo o no.
- Informe mes de diciembre de 2019 (ruta: carpeta N° 007/ carpeta N° 1.2 INFORMES VIGENCIA 2019/ carpeta de archivos 4 Informe diciembre 2019 / PDF 7 informe acción popular/PDF “Acta No. 21 Comité Técnico Puerto Asís”, se anota que (FOL 5 Y EN ADELANTE): i) deben realizarse las gestiones necesarias para la consecución de los recursos que se requieren para las obras de intervención correctiva que es menester efectuar para mitigar el riesgo existente en el sector; ii) **no se registran avances** en el punto de intervención correctiva que implica la construcción de geosteras, diques bajo y en general las obras para mitigar el riesgo que genera el Río Putumayo en el sector de Hong Kong del Municipio de Puerto Asís y la alta vulnerabilidad que representa para la planta de tratamiento de aguas que se localiza en el sector; iii) Las obras de mitigación que se implementaron en el año 2019 para proteger el talud **fueron destruidas por la última temporada de inundación de esa época**; iv) finalmente se alude a un proyecto alternativa de solución a la socavación del Río Putumayo que se ha presentado por el Municipio de Puerto Asís, pero que ha presentado múltiples falencias que habían impedido su radicación ante el Banco de Proyectos de la Subdirección de Reducción del Riesgo de Desastres-UNGRD, por lo que se pidió nueva presentación.

Con sustento en los documentos ya referidos, la Sala se permite realizar los siguientes razonamientos, en torno al incidente de desacato propuesto:

- De acuerdo a lo expuesto en la sentencia cuyo cumplimiento se reclama por parte de la Defensoría del Pueblo, la responsabilidad en relación con la gestión del riesgo es principalmente del Municipio de Puerto Asís, situación que en el fallo se indicó en los siguientes términos:

*“(…) 4.6.3. Frente a los Alcaldes.*

**1.- Como conductor del desarrollo local, “es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o**

**municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.” (9)<sup>27</sup> (Negritas fuera del texto).**

2.- “Integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.” (10)<sup>28</sup>.

3.- En un plazo no mayor a un año, contado a partir de que se sancione la Ley 1523, deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines, y en particular, “[...] incluirán las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que las sustituyan, tales como los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo; la constitución de reservas de tierras para hacer posibles tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros [...]”. (Destaca la Sala).

(...)

“Ahora bien, como esta Colegiatura estudió las medidas que se deben implementar en aras de proteger los derechos colectivos invocados – al resolver las medidas cautelares-, las mismas serán acogidas en esta providencia, pues, aquellas se ajustan a las necesidades y estado de vulnerabilidad de los derechos afectados. En ese orden, se itera que le compete la obligación principal de cumplirlas al **Municipio de Puerto Asís -en cabeza de su alcalde-**. No obstante, éste deberá trabajar en coordinación y bajo el acompañamiento permanente de la UNGRD<sup>29</sup>, **Corpoamazonía<sup>30</sup> y el Departamento del Putumayo<sup>31</sup>, autoridades a las que se les asignan especiales funciones de asesoría, orientación y apoyo a los entes territoriales de distinto orden en materia de gestión del riesgo, pues, recordemos que así lo definió la Ley 1523/12 y el Decreto 4147/11, al instituir que se debe adoptar un trabajo solidario, coordinado y armónico con “las demás entidades competentes”, dentro de las que se infiere se encuentran las ya citadas.**

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

**La norma en cita además armoniza con lo dispuesto por los artículos 311 de la Constitución Política y 1º de la Ley 136 de 1994<sup>32</sup>, que definen al Municipio como la entidad territorial fundamental en la división político administrativa del Estado, cuya finalidad es prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social**

<sup>27</sup> (9) Supra nota 4. Artículo 14.

<sup>28</sup> (10) Supra nota 9.

<sup>29</sup> La ley 1523 de 2012 señaló que todas las autoridades y habitantes del territorio como responsables de la gestión del riesgo.

<sup>30</sup> Artículo 31 de la ley 1523 de 2012.

<sup>31</sup> Artículo 13 de la ley 1523 de 2012.

<sup>32</sup> “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

***y cultural de sus habitantes, buscar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de su territorio***” (Se destaca).

- En este orden, para la Sala era indispensable que el Municipio de Puerto Asís - cuyo representante legal es el señor **José Fernando Castillo Ruiz**, en su condición de Alcalde del mencionado ente territorial<sup>33</sup>, se pronunciara frente a las exigencias realizadas en el incidente de desacato radicado por la Defensoría del Pueblo - Regional Putumayo, en el cual se reclama el cumplimiento de lo dispuesto en el fallo proferido dentro de la acción popular de la referencia, especialmente frente al tema de la implementación de geosteras y diques bajos, las obras civiles necesarias para precaver la erosión causada por el río Putumayo que en las condiciones actuales es perentoria para evitar una afectación grave a la planta de tratamiento de agua potable que se encuentra cerca de la ribera del río.
- No obstante, como ya se indicó en precedencia, el señor **José Fernando Castillo Ruiz**, en su condición de Alcalde del Municipio de Puerto Asís, no contestó el incidente de desacato, pese a que el auto de apertura fue debidamente notificado al correo de notificaciones judiciales de la entidad. Cabe anotar que el prenombrado funcionario fue debidamente individualizado como persona natural desde el momento de la apertura del trámite incidental.
- La Sala acota que, si bien se observan avances en cuanto a otros aspectos tales como caracterización de los escenarios de riesgo, análisis y evaluación del riesgo, monitoreo del riesgo y comunicación del riesgo, como se indica en los informes presentados por el Departamento del Putumayo y lo señalado por la UNGRD, el principal atraso se presenta en la ejecución de las obras para contrarrestar las problemáticas que se causan con el accionar del río Putumayo, punto primordial por cuanto a la larga, estas obras son esenciales y urgentes a fin de contrarrestar los efectos erosivos del río Putumayo que pueden poner en peligro el funcionamiento de la planta de tratamiento de agua potable que se encuentra en un punto cercano a la ribera del río, como se puede apreciar en las fotografías aportadas con el informe allegado con el memorial incidental.
- Ahora bien, en los informes remitidos por el Departamento del Putumayo se alude a un proyecto de gran envergadura presentado por el Municipio de Puerto Asís, para la consecución de las obras de mitigación, denominado *“obras de protección y fijación de orilla, para mitigar y prevenir los daños de socavación y eventos de inundación en la margen izquierda del río Putumayo, en la confluencia quebrada aguas negras, sector del acueducto que permitan la rehabilitación de vías de accesos, de barrios, áreas inundadas y zonas de influencia, Municipio de Puerto Asís - Putumayo”* por un costo de \$13.818.910.442.25, que fue reformulado por el Municipio de Puerto Asís con el apoyo de la SRR y presentado nuevamente con la correspondiente actualización de costos (\$14.509.855.964,00), el cual se presentó al Banco de Proyectos de la Subdirección de Reducción del Riesgo - UNGRD, lo cierto es que aparte de la elaboración de dicho proyecto - que se comenzó a gestar en el 2019 según se observa en los informes allegados y que ha tenido varias dificultades para su viabilización ante la UNGRD - no se observan otros avances en cuanto a las obras

---

<sup>33</sup> Consultado en la página de internet del Municipio de Puerto Asís, enlace: <https://www.puertoasis-putumayo.gov.co/Paginas/default.aspx>

ordenadas por este despacho en el fallo de la acción popular, **ni siquiera de carácter temporal, de ello es evidencia las fotografías anexadas al incidente.**

- A ello se suma que el proyecto en comento - en el cual además el Departamento del Putumayo pretende supeditar el cumplimiento del fallo en lo que atañe a las obras ordenadas en los numerales 14, 15, 18 y 19 del ordinal segundo del fallo - se sustenta en la obtención de recursos del nivel nacional - a través del Banco de Proyectos de la SRR - UNGRD - sin que se encuentra acreditada gestión alguna en este sentido, que se haya adelantado por el Municipio de Puerto Asís - no se aportó prueba de ello porque el alcalde no contestó el incidente de desacato - ni por parte del Departamento del Putumayo, que en la contestación del incidente se limita a señalar que ello depende de la ejecución del proyecto con los recursos de ese Banco de Proyectos y de su aprobación por parte del Ministerio de Hacienda.
- En cuanto a la consecución de los recursos para las obras, en el fallo se indica con claridad que aquellos deben ser asumidos en un 60% por el Municipio de Puerto Asís y en un 40% por el Departamento del Putumayo. De igual forma, también se aludió a la declaratoria de urgencia manifiesta como herramienta de la cual podía hacer uso el Municipio de Puerto Asís para la ejecución de las obras, pues ello incluso posibilita la contratación directa en los siguientes términos:

*“(...) Así las cosas, forzoso resulta concluir que las autoridades no deben escatimar recursos ni gestiones administrativas en la medida de lo posible en procura de salvaguardar la vida e integridad de las comunidades que sean o puedan afectarse por una situación de calamidad.*

*En el sub iudice, como se indicó los estudios técnicos – realizados por Copoamazonía y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en los años 2017 y 2018<sup>34</sup> - dan cuenta de que existe una situación de riesgo y amenaza en la zona del Muelle Hong Kong del municipio de Puerto Asís (P)<sup>35</sup>, **por lo cual la Sala considera menester que el alcalde de Puerto Asís en uso de sus atribuciones legales y constitucionales declare la urgencia manifiesta, con el fin de sortear la situación que se presenta y acometer todas las acciones, intervenciones y obras tendientes a cumplir las medidas urgentes que se adoptaron en este proveído a fin de conjurar, mitigar, corregir y prevenir los eventos de peligro identificados por esas entidades.***

*Se advierte en todo caso que para proceder a la contratación directa- modalidad que es viable en virtud de la urgencia manifiesta que debe declararse-, la administración municipal de Puerto Asís (P), debe acatar los principios de economía, transparencia, responsabilidad y deber de selección objetiva previstos en la ley 80 de 1993 y ley 1190 de 2007.*

*La declaratoria de urgencia manifiesta y la modalidad de selección que se viabiliza a través de ella, se justifica en la medida en que no es dable en este caso acudir a la contratación ordinaria, porque ésta implica el cumplimiento de ciertas etapas (planificación contractual, pliego de condiciones. Licitaciones, proceso de selección y adjudicación), que solo resultarían dilatorias para el acatamiento de las medidas que revisten el carácter de urgente, dejándolas sin efecto y socavando el fin para el cual fueron acogidas por esta Corporación”.*

<sup>34</sup> Informe en cumplimiento de inspección judicial decretada por este Despacho. (f. 59-62 C-2)

<sup>35</sup> Artículo 17, numerales 3 y 4 *ibídem*.

- Ahora, aunque en los informes que rinde el Departamento del Putumayo se aportan documentos que dan cuenta de la declaratoria de calamidad pública por parte del Municipio de Puerto Asís (ruta: carpeta N° 007/ carpeta N° 1.2 INFORMES VIGENCIA 2019/ carpeta de archivos 3 Informe septiembre 2019 / Carpeta anexo 2 - PDFs N° 16 y 17), ello se verificó en los meses de junio y agosto de 2019, no obstante, no se aportó documento alguno que dé cuenta de las obras, contrataciones y similares que pudieran haberse ordenado en virtud de tal declaratoria de calamidad y que se relacionen en forma directa con el cumplimiento de los numerales 14 a 19 del ordinal 2 del fallo popular, es decir, no se observa una incidencia directa del uso de tal herramienta, a fin de contrarrestar los problemas causados por el accionar del Río Putumayo.
- De otra parte, para la Sala las pruebas allegadas con el escrito del incidente de desacato resultan ilustrativas en cuanto al nulo avance de las obras, pues en álbum fotográfico del sector en visita de Defensoría Regional Putumayo de fecha 26 de febrero de 2021 (páginas 30 a 37 - PDF 0001), se evidencia la inexistencia de obras de mitigación, situación que en múltiples oportunidades fue puesta en conocimiento de las entidades territoriales y la UNGRD por la entidad incidentalista, además por la Gerencia de la empresa de servicio de acueducto de ese municipio (páginas 7 a 18 del PDF 0001), sin que existiera una respuesta efectiva y de fondo a estos requerimientos.
- En este orden de ideas, la Sala considera que se reúnen los elementos objetivo y subjetivo para imponer sanción por desacato a los siguientes funcionarios:
- **José Fernando Castillo Ruiz**, en su condición de Alcalde del Municipio de Puerto Asís<sup>36</sup> con **MULTA por la suma de 166 salarios mínimos legales diarios vigentes** con destino al **Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos**
- **Buanerges Rosero Peña**, en calidad de Gobernador del Departamento del Putumayo<sup>37</sup> con **MULTA por la suma de 67 salarios mínimos legales diarios vigentes** con destino al **Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos**.

Sanción que se considera acorde con el grado de incumplimiento y la responsabilidad que a cada entidad se le asignó en el fallo, por cuanto:

- i) Son las entidades territoriales - en cabeza de sus representantes legales - las encargadas directas de la ejecución de las obras ordenadas en el fallo popular de la referencia, en los términos explicados en la sentencia;
- ii) No demostraron gestiones para la consecución de recursos;
- iii) Aunque el municipio de Puerto Asís presentó un proyecto de gran envergadura para dar cumplimiento al fallo, que ya se encuentra viabilizado por el Banco de Proyectos de la UNGRD con recursos del

<sup>36</sup> Consultado en la página de internet del Municipio de Puerto Asís, enlace: <https://www.puertoasis-putumayo.gov.co/Paginas/default.aspx>

<sup>37</sup> Información de la página de internet del Departamento del Putumayo, enlace: <https://www.putumayo.gov.co/index.php/gobernacion/gabinete-departamental/gobernador>

nivel nacional, no se demostró gestión alguna para la consecución de dichos recursos en el nivel nacional - a pesar de lo indicado por la UNGRD - ni para su aprobación por parte del Ministerio de Hacienda, según se detalla en los documentos aportados con la contestación del incidente;

- iv) No se ha demostrado la realización de obras definitivas para la solución de la problemática presentada.
- v) Se observa una gestión tardía por parte de las entidades territoriales especialmente por el Municipio de Puerto Asís, en tanto ha tenido inconvenientes con la presentación de un solo proyecto ante la UNGRD desde el año 2019, con el cual pretenden dar cumplimiento total al fallo, y ninguna obra al menos de mitigación temporal, pues la que se adelantó fue por parte de la misma comunidad, según se indica en la contestación del incidente de desacato.
- vi) El riesgo es cada vez más elevado en el sector que demanda la realización de las obras, situación que se agrava por la temporada invernal que azota al país en general y que puede implicar graves afectaciones especialmente a la planta de tratamiento de agua potable, que se encuentra cercana a la ribera del río, lo cual puede perjudicar al menos al 30% de la población de Puerto Asís que se beneficia de dicha obra.

En cuanto a los demás funcionarios incidentados:

- **Eduardo José González Angulo**, en calidad de Director de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD<sup>38</sup>.
- **Luis Alexander Mejía Bustos**, en condición de Director General de CORPOAMAZONIA<sup>39</sup>.

La Sala estima que no es dable imponer sanción por desacato, en tanto según lo expuesto en la sentencia de la acción popular, su papel es esencialmente subsidiario, en el caso de la UNGRD se observó que sí ha tenido un papel activo en la asesoría al municipio de Puerto Asís en los aspectos relativos a la gestión del riesgo y en la presentación del proyecto con el cual se pretende acreditar el fallo, aunque la Sala si advertirá en la parte resolutive que deberá adelantar las gestiones pertinentes en el nivel nacional ante el Ministerio de Hacienda, en conjunto con el Municipio de Puerto Asís y el Departamento del Putumayo por cuanto así se ordenó en el ordinal segundo del fallo cuando se indica que “**La UNGRD deberá gestionar los recursos necesarios para ayudar a solventar los gastos que generen las obras ya mencionadas...**”

En cuanto a Corpoamazonía deberá continuar prestando su asesoría al Municipio de Puerto Asís cuando así lo requiera, en el marco de sus competencias, como lo realizó en cuanto a la asesoría prestada en la estructuración del PBOT, de acuerdo a los informes presentados ante este despacho por parte de dicha entidad, según lo señalado en el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012, además de

<sup>38</sup> Información consultada en la página de internet de la UNGRD, enlace: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Director.aspx>

<sup>39</sup> Información de la página de internet de CORPOAMAZONÍA, enlace: <https://www.corpoamazonia.gov.co/index.php/noticias/666-nuevo-director-corpoamazonia>

las funciones establecidas por la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997 o las leyes que las modifiquen, según se indicó en el fallo de la acción popular.

En virtud de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Segunda de Decisión,

## RESUELVE

**PRIMERO.- SANCIONAR POR DESACATO** a las siguientes autoridades:

- **José Fernando Castillo Ruiz**, en su condición de Alcalde del Municipio de Puerto Asís<sup>40</sup>, a quien se le impone sanción de **MULTA por la suma de 166 salarios mínimos legales diarios vigentes** con destino al **Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos**.
- **Buanerges Rosero Peña**, en calidad de Gobernador del Departamento del Putumayo<sup>41</sup> a quien se le impone sanción de **MULTA por la suma de 67 salarios mínimos legales diarios vigentes** con destino al **Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos**.

Lo anterior, por incumplir lo dispuesto en los numerales 14 a 19 del ordinal segundo de la sentencia proferida el 7 de noviembre de 2018 por esta Corporación, confirmada en segunda instancia por el Consejo de Estado mediante fallo del 25 de julio de 2019.

**SEGUNDO.- ORDENAR**, al Alcalde del Municipio de Puerto Asís, al Gobernador del Departamento del Putumayo, la UNGRD y Corpoamazonía que den **CUMPLIMIENTO INMEDIATO** a lo ordenado en los numerales 14 a 19 del ordinal segundo del fallo de la acción popular, relativos a los siguientes puntos:

“(…)

- 15. Implementar Geoesteras y diques bajos (f. 267 C-1).**
- 16. Construir estructuras de protección y recuperación de orilla (f. 267 C-1).**
- 17. Realizar estudios de dinámica fluvial de: i) cauce, ii) geomorfología de la cuenca del río, iii) hidrogeología, iv) características hidrológicas y v) características sedimentológicas del cauce; que permitan establecer, diseñar estructuras y sistemas de protección y mitigación de riesgo frente a la posibilidad de desbordamiento del río sobre la zona a largo y mediano plazo.**
- 18. Reubicar a la población del sector aledaño al muelle Hong Kong y al sector La Playa, mientras se realizan los estudios.**
- 19. El Municipio accionado con apoyo del Departamento del Putumayo, la UNGRD y Corpoamazonia deberán realizar además las obras civiles necesarias para precaver la erosión, de conformidad con los estudios, diseños y proyectos definitivos con la inclusión de mediciones topográficas y barométricas de la zona que permitan la gestión del riesgo.**

<sup>40</sup> Consultado en la página de internet del Municipio de Puerto Asís, enlace: <https://www.puertoasis-putumayo.gov.co/Paginas/default.aspx>

<sup>41</sup> Información de la página de internet del Departamento del Putumayo, enlace: <https://www.putumayo.gov.co/index.php/gobernacion/gabinete-departamental/gobernador>

**20. Ejecutar las obras civiles necesarias para remover si es del caso y se reitera la recomendación técnica efectuada en este sentido, el muro de contención que actualmente se encuentra ubicado en el interior del río Putumayo – aledaño al Muelle Hong Kong-, ello de conformidad a los estudios, diseños y proyectos definitivos que deberán incluir mediciones topográficas y barimétricas de la zona, para adoptar la mejor alternativa.**

**Lo anterior, sin perjuicio que, conforme a nuevos estudios técnicos, se considere necesario llevar a cabo otras obras adicionales.”**

Lo anterior, sin perjuicio de la obligación que tienen de acatar la totalidad del fallo proferido dentro de la acción popular de la referencia.

Se hace especial énfasis en el acatamiento de las obras contenidas en los puntos 14, 15 y 19 del ordinal segundo del fallo, teniendo en cuenta los avances registrados en la orden N° 18 (reubicación de la población residente en el sector aledaño al muelle Hong Kong y la Playa) y las recomendaciones técnicas que se hagan en el punto 20 sobre la necesidad de la obra, pues la UNGRD informó que dicha construcción no generaba afectación actual a la navegabilidad del río.

**TERCERO.-** Teniendo en cuenta que se ha informado de la presentación del proyecto:

*“Obras de protección y fijación de orilla, para mitigar y prevenir los daños de socavación y eventos de inundación en la margen izquierda del río Putumayo, en la confluencia quebrada aguas negras, sector del acueducto que permitan la rehabilitación de vías de accesos, de barrios, áreas inundadas y zonas de influencia, Municipio de Puerto Asís - Putumayo”*

Por un costo actualizado de \$14.509.855.964,00, por parte del Municipio de Puerto Asís ante al Banco de Proyectos de la Subdirección de Reducción del Riesgo - UNGRD.

**El Alcalde del Municipio de Puerto Asís y el Gobernador del Departamento del Putumayo INMEDIATAMENTE SE NOTIFIQUEN DE ESTA PROVIDENCIA, deberán adelantar las gestiones pertinentes para la aprobación definitiva del proyecto y la consecución de los recursos necesarios en el nivel nacional ante el Ministerio de Hacienda o ante la autoridad competente y destinar de sus propios recursos la ejecución del proyecto, para lo cual realizaran las apropiaciones presupuestales a que haya lugar.**

**EN TODO CASO, DEBERÁN ADELANTAR LAS ACCIONES NECESARIAS PARA ADELANTAR LAS OBRAS ORDENADAS, TENIENDO EN CUENTA QUE NO PUEDE SUPEDITARSE EL CUMPLIMIENTO DEL FALLO ÚNICAMENTE A LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO ANTES REFERIDO.**

**CUARTO.- ABSTENERSE DE SANCIONAR por DESACATO a las siguientes autoridades:**

- **Eduardo José González Angulo**, en calidad de Director de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD<sup>42</sup> y/o quien haga sus veces.
- **Luis Alexander Mejía Bustos**, en condición de Director General de CORPOAMAZONIA<sup>43</sup> y/o quien haga sus veces.

Lo anterior, en virtud de las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO.- No obstante, advertir al Director de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que debe prestar su colaboración para la gestión para la aprobación definitiva y la gestión de los recursos necesarios para la ejecución del proyecto:**

*“Obras de protección y fijación de orilla, para mitigar y prevenir los daños de socavación y eventos de inundación en la margen izquierda del río Putumayo, en la confluencia quebrada aguas negras, sector del acueducto que permitan la rehabilitación de vías de accesos, de barrios, áreas inundadas y zonas de influencia, Municipio de Puerto Asís - Putumayo” por un valor actualizado de \$14.509.855.964,00.*

Lo anterior, en virtud de lo ordenado en el ordinal segundo del fallo, en el cual se advirtió expresamente que **“La UNGRD deberá gestionar los recursos necesarios para ayudar a solventar los gastos que generen las obras ya mencionadas.”**

**SEXTO.- COMUNICAR** a las partes lo dispuesto. Por secretaría se comunicará a los correos electrónicos de los sujetos procesales.

**SEPTIMO.- REMITIR** la presente providencia al H. Consejo de Estado, para que se surta el grado de consulta en el efecto **DEVOLUTIVO**, al tenor de lo dispuesto en el inciso 2 del art. 41 de la Ley 472 de 1998.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Providencia discutida y aprobada en sesión de Sala de la fecha.



**SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY**  
Magistrada

<sup>42</sup> Información consultada en la página de internet de la UNGRD, enlace:  
<http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Director.aspx>

<sup>43</sup> Información de la página de internet de CORPOAMAZONÍA, enlace:  
<https://www.corpoamazonia.gov.co/index.php/noticias/666-nuevo-director-corpoamazonia>

  
**ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA**  
Magistrada

  
**PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA**  
Magistrado  
Con salvamento de voto