

JUZGADO TREINTA Y TRES (33) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN TERCERA

Carrera 57 No. 43-91 Edificio Aydee Anzola Linares Piso 5 Bogotá D.C.

Bogotá D.C., diez (10) de septiembre de dos mil veinte (2020)

REPARACIÓN DIRECTA

Expediente No. 11001-33-36-033-2019-00092-00

Demandante: ANTIDIO GUERRERO ENRIQUEZ Y OTROS

**Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO
SOSTENIBLE-UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE
DESASTRES- CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL
SUR DE LA AMAZONÍA-DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO- MUNICIPIO
DE MOCOA**

Auto Interlocutorio No. 381

I. ADECUACIÓN TRÁMITE EXCEPCIONES PREVIAS¹

El Despacho advierte que en el proceso de la referencia se había fijado como fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011; sin embargo, no pudo llevarse a cabo debido a la declaratoria de emergencia económica, social y económica decretada por el Gobierno Nacional con ocasión de la pandemia denominada COVID -19, y a la suspensión de los términos judiciales establecida por el Consejo Superior de la Judicatura dada la misma circunstancia; términos que iniciaron completamente a partir del día 1 de julio de 2020².

Bajo este contexto y revisadas las presentes diligencias para efectos de proveer sobre la consecución del presente proceso, y luego de estudiar e interpretar de manera armónica el Decreto 806 de 2020 (4 de junio) frente a los presupuestos de la Ley 1437 de 2011, resulta necesario alinear este trámite a la situación actual del procedimiento judicial con la finalidad primordial de agilizar y flexibilizar el proceso, en razón a la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Estado.

¹ Siempre y cuando no se requiera la práctica de pruebas.

² CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020 "Por el cual se adoptan medidas transitorias por motivos de salubridad pública", prorrogada hasta el 30 de junio de 2020 mediante los acuerdos PCSJA20-11518, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567, determinándose el respectivo levantamiento a partir del 1° de julio de 2020.

De este modo, en aras de la efectividad y eficacia de la administración de justicia en medio del estado de excepción en el que se halla inmerso el país dada la presencia del COVID-19, el Decreto 806 de 2020 proferido por el Gobierno Nacional estableció para la jurisdicción de lo contencioso administrativo la posibilidad de resolver las excepciones previas formuladas, antes de la audiencia inicial, **siempre y cuando esta no requieran de la práctica de pruebas.**³

En orden a lo anterior el artículo 12 ibídem señala:

“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.

La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, Subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.”

Comoquiera que el presente caso se encuadra en el supuesto normativo con destino a resolver una excepción previa en la que no se requiere practicar de pruebas el Despacho entrará en el análisis del **caso concreto y tomará la decisión de fondo respectiva a efectos de continuar con el trámite del proceso.**

I. Caso concreto

En el presente caso, el apoderado de **CORPOAMAZONÍA** propuso como excepciones: (i) inexistencia de responsabilidad de Corpoamazonía por no configurarse falla del servicio por omisión; (ii) inexistencia de omisión de la demandada corporación para el desarrollo sostenible del sur de la amazonia-

³ DAPRE PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Consideraciones Decreto 806 de 2020 (4 de junio).

Corpoamazonía en su deber legal de apoyo de asistencia técnica; (iii) fuerza mayor y caso fortuito por hecho de la naturaleza; (iv) falta de legitimación en la causa material por pasiva; (v) pleito pendiente (fls. 54 a 60 vto. c. 1).

Por su parte el **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE** propuso como excepciones a la demanda las siguientes: (i) fuerza mayor o caso fortuito; (ii) falta de legitimación en la causa por pasiva; y (iii) ausencia de daño causado a los demandantes y la responsabilidad por parte del ministerio (fls. 77 a 78 vto. c.1).

A su vez el **MUNICIPIO DE MOCOA** propuso como excepciones: (i) fuerza mayor; (ii) inexistencia de los presupuestos de la responsabilidad administrativa por ausencia del hecho generador y del nexo o relación de la causalidad; (iii) falta de objeto y causa para demandar al Municipio de Mocoa- Putumayo; (iv) inexistencia de la falla en el servicio respecto del Municipio de Mocoa frente a los sucesos de la tragedia natural del año 2017; (v) cumplimiento de las funciones de la entidad con arreglo a las limitaciones de orden presupuestal-falta de medios por carencia de capacidad económica y técnica para gestionar el riesgo-activación del sistema de gestión del riesgo de desastre según la ley 1527 de 2012; (vi) buena fe; y (vii) excepción genérica (fls. 169 a 182 c.1).

De igual forma el **DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO** propuso como excepciones: (i) pleito pendiente y (ii) fuerza mayor (fls. 108 a 111 c.1).

Por último se pone de presente que el apoderado de la **UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**, no contesto la demanda.

Mediante memorial radicado el 23 de octubre de 2019, el apoderado de la parte demandante recorrió el traslado de las excepciones propuestas. (fls. 195 a 197 c. 1).

Ahora bien, en cuanto a las excepciones previas, debe tenerse en cuenta: (i) son las enlistadas en el artículo 100 del Código General del Proceso, tales como pleito pendiente, en virtud de la integración normativa consagrada en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011 y son taxativas, no enunciativas; (ii) además el artículo 180 numeral 6º de la Ley 1437 de 2011, establece que excepciones se pueden decidir cómo previas tales como la falta de legitimación

en la causa; (iii) Por ende de encontrarse demostrada la excepción alegada, deben declararse probadas en esta audiencia.

En ese orden, vistos los argumentos de defensa, observa el despacho salvo las excepciones de pleito pendiente y falta de legitimación en la causa por pasiva, se tratan de argumentos de defensa que en estricto no son de carácter previo o mixto, por lo tanto, serán objeto de estudio al definir de fondo el asunto de la controversia.

Ahora bien con relación a la **excepción genérica**, para el Despacho esta argumentación no constituye una excepción en estricto sentido, sino un exhorto al fallador para desarrollar su función de director del proceso.

1. Falta de legitimación en la causa por pasiva:

(i) El apoderado de **CORPOAMAZONIA** manifestó que es demostrado que no es posible configurar la responsabilidad de esa corporación al no existir imputación jurídica que se le pueda endilgar, dado que como quedo expuesto, las obligaciones legales de la entidad son de apoyo técnico a las gobernaciones y alcaldías, por expreso mandato de las leyes. Ni se puede señalar como determinante de los hechos a efectos de configurar una imputación fáctica, sumado a estos hechos, la conducta de CORPOAMAZONIA nunca fue omisiva, tal como se encuentra demostrado con las pruebas allegadas a la entidad.

(ii) Por su parte el **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, manifestó que el ejercicio de la actividad de la administración se construye bajo el principio de legalidad de los actos públicos, tal principio consiste en que los servidores públicos solo pueden realizar los actos previstos por la constitución, las leyes o los reglamentos y no pueden bajo ningún pretexto, improvisar funciones ajenas a su competencia, por lo que argumentan que el ministerio solo puede actuar y por ende asumir compromisos en orden a lo estrictamente facultado por la ley, por lo que no existe presupuesto de la legitimación en la causa por pasiva ya que siguiendo los lineamientos establecidos por la doctrina esta se refiere a la relación sustancial que se pretende existe entre las partes del proceso y el interés sustancial del litigio o que es el objeto de la decisión reclamada.

Para resolver se considera:

La legitimación en la causa es la calidad que le permite a una persona que hace parte de una relación jurídica, formular demandas u oponerse a las pretensiones que en su contra se formulen. Sobre esta figura, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado:

“De conformidad con la jurisprudencia de la Corporación, existen dos clases de falta de legitimación: la de hecho y la material. La primera hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal, mientras que la segunda da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda. En este sentido, no siempre quien se encuentra legitimado de hecho tiene que necesariamente estarlo materialmente, en consideración a que si bien puede integrar una de las partes de la litis, ello no implica que frente a la ley tenga un interés jurídico sustancial en cuanto al conflicto. Al respecto, se ha establecido:

Así pues, toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante -legitimado en la causa de hecho por activa- y demandado -legitimado en la causa de hecho por pasiva- y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ya sea porque resultaron perjudicadas, o porque dieron lugar a la producción del daño.

De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores”.

Frente a los hechos de la demanda que más adelante harán parte de la fijación del litigio, encuentra el despacho que está referido a la responsabilidad que les asiste a las entidades demandadas para evitar el desastre natural ocurrido el 1 de abril de 2017 en el Municipio de Mocoa.

Así las cosas frente a la legitimación en la causa de **CORPOAMAZONIA**, es procedente señalar que en la demanda se alega una omisión en la toma de medidas administrativas para evitar el desastre natural, implicación que guarda relación fáctica, jurídica y directa con los hechos y las pretensiones de la demanda; al igual que hay imputaciones frente a la situación fáctica presentada.

En lo que respecta al **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE** el artículo 2 del Decreto 3570 de 2011 le otorga la facultad de establecer políticas públicas en materia de medio ambiente, recursos renovables y el ordenamiento ambiental del territorio nacional; dentro de las que

las que se encuentra la de “orientar, en coordinación con el sistema nacional de prevención y atención de desastres, las acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico”; habiéndosele imputado una falla en el cumplimiento de sus obligaciones para evitar el desastre natural ocurrido el 1 de abril de 2017 en el Municipio de Mocoa.

Con fundamento en lo anterior, se determina que los planteamientos de la demanda llevan a que **se configure la legitimación en la causa por pasiva de hecho**, en virtud de las pretensiones elevadas frente a **CORPOAMAZONIA** y el **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, asunto distinto es que eventualmente se configure la falta de legitimación material en la causa por pasiva, la cual está relacionada con la efectiva participación o relación de dicho demandado con el daño causado, asunto que únicamente puede ser dilucidado al momento de emitir decisión de fondo.

De igual manera, es de advertir que la legitimación en la causa por pasiva, en los procesos que se adelantan ante esta jurisdicción, necesariamente debe entenderse a la luz del concepto de capacidad para ser parte, razón por la cual no es dable concluir en esta etapa procesal que se configure dicha excepción, toda vez que según se ha establecido desde la misma admisión de la demanda, en este caso, se encuentra debidamente representada, de suerte que lo que habrá de analizarse en el marco de este proceso es la responsabilidad de la entidad pública, aspecto que tiene que ver con la legitimación material en la causa por pasiva, como se indicó anteriormente.

Ha de advertirse, que en este momento no se está analizando la responsabilidad de las demandas **CORPOAMAZONIA** y el **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, y no se puede confundir la falta de legitimación en la causa por pasiva, con la inexistencia de una responsabilidad, pues la presunta responsabilidad que eventualmente le pueda asistir o no a las entidades demandadas, en el presente asunto, es algo que se determinará una vez se haya surtido el debate probatorio.

Por lo anterior, no se dará prosperidad a la excepción bajo estudio.

2. Pleito pendiente

Los apoderados de CORPOAMAZONIA y el DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO alegaron pleito pendiente en atención a que existen otras acciones de grupo en curso interpuestas ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y de Nariño y el Juzgado Sesenta Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en las cuales las reclamaciones son por los mismos hechos sucedidos en Mocoa Putumayo el 31 de marzo y 1 de abril de 2017, y donde se constituye supuestamente el mismo grupo de afectados; desconociendo de esta manera el procedimiento establecido en el artículo 49 de la ley 472 de 1998.

Para resolver se considera:

Respecto al pleito pendiente, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha señalado que dicha excepción tiene por finalidad evitar la existencia de dos o más juicios con idénticas pretensiones y entre las mismas partes, así como juicios contradictorios respecto de las mismas pretensiones y respecto de los presupuestos para la viabilidad de la excepción, ha determinado los siguientes: “i) la existencia de otro proceso vigente, en el cual se haya notificado a la parte demandada el auto admisorio de la demanda y que no se halle en firme la sentencia; (ii) que exista identidad de elementos en los dos procesos en cuanto a las partes, hechos (causa) y pretensiones (objeto), y (iii) que el segundo proceso se instaure cuando no ha terminado el primero ”.⁴

A lo anterior se agrega que *“como quiera que la vinculación al grupo es voluntaria, la norma contempla la posibilidad de la existencia de acciones individuales, relativas a los mismos hechos, al permitir la acumulación de éstas a la acción de grupo. Sin embargo, esa acumulación depende de la voluntad del actor individual, por lo tanto, el juez no puede efectuarla de oficio, porque al hacerlo viola la autonomía de la voluntad del actor, que a pesar de que fue víctima de una acción u omisión que le causo perjuicios a un número plural de personas, decidió ejercer una acción individual en lugar de conformar el grupo que presentó la demanda. En consecuencia, debe entenderse que la interposición de una acción individual debe ser entendida como una manifestación de voluntad de exclusión de grupo”*⁵

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 11 de julio de 2019, exp. 08001-23-33-004-2014-01573-01(57428), C.P. María Adriana Marín

⁵ Auto del 7 de julio de 2011, Consejero Ponente Dr. Enrique Gil Botero

En este orden de ideas no se configura la excepción de pleito pendiente en atención a lo dispuesto por la jurisprudencia y que ha sido anteriormente citada, más aun teniendo en cuenta que de ser adoptada decisión favorable en esta instancia, no le permitirá obtener reconocimiento alguno por los mismos hechos con otro medio de control y tampoco que encuentra demostrado a esa etapa del proceso, que el aquí demandante haya optado por la acción de grupo.

Finalmente, el despacho tampoco encuentra que se configura alguna excepción de naturaleza previa que deba ser declarada de oficio, máxime cuando desde el auto admisorio de la demanda se estudió lo relacionado con la conciliación como requisito de procedibilidad y la caducidad de la acción.

En mérito de lo expuesto el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por los apoderados de CORPOAMAZONIA y el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, por las razones antes expuestas.

SEGUNDO: NEGAR la excepción denominada "*pleito pendiente*" propuesto por los apoderados de CORPOAMAZONIA y DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO, por las razones expuestas en el presente auto.

TERCERO: Por Secretaría notifíquese la presente decisión a las partes.

CUARTO: En firme la anterior decisión el expediente ingresará al Despacho para continuar con el trámite respectivo advirtiéndole una vez más frente a los medios de prueba solicitados que las partes deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 78 numeral 10⁶ y 173⁷ del CGP; así como al 175⁸ del CPACA, por cuanto el Despacho se abstendrá de ordenar

⁶ "...Son deberes de las partes y sus apoderados: ...10. Abstenerse de solicitarle al juez la consecución de documentos que directamente o por medio del ejercicio del derecho de petición hubiere podido conseguir..."

⁷ "...El juez se abstendrá de ordenar la práctica de las pruebas que, directamente o por medio de derecho de petición, hubiera podido conseguir la parte que las solicite, salvo cuando la petición no hubiese sido atendida, lo que deberá acreditarse sumariamente..."

⁸ "PARÁGRAFO 1o. Durante el término para dar respuesta a la demanda, la entidad pública demandada o el particular que ejerza funciones administrativas demandado deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder. Cuando se trate de demandas por responsabilidad médica, con la contestación de la demanda se deberá adjuntar copia íntegra y auténtica de la historia clínica pertinente, a la cual se agregará la transcripción completa y clara de la misma,

la práctica de las pruebas que, directamente o por medio de derecho de petición, hubiera podido conseguir la parte que las solicite, salvo cuando la petición no hubiese sido atendida, lo que deberá acreditarse sumariamente; no obstante se advierte a las partes del proceso (actora y demandada), que cuentan con el suficiente tiempo para los citados tramites.

En el evento que tengan solicitudes de decreto de dictámenes periciales advierte el Despacho que podrán adelantar las respectivas gestiones ante entidades públicas o privadas, efectos que para la fecha y hora de la audiencia inicial los mismos obren en el proceso.

En evento que las documentales solicitadas por la parte actora y la propia entidad demandada, se encuentren en oficinas o dependencias de la entidad pública demandada, deberán ser allegadas al proceso en cumplimiento a lo previsto en el artículo 175 del CPACA, sin perjuicio a lo dispuesto en los artículos 78 numeral 10 y 173 del CGP, ello incluye los informes bajo juramento que hayan sido solicitados respecto de las entidades demandadas.

QUINTO: Los memoriales que las partes destinen a este trámite procesal deben observar el conducto de envío de correspondencia establecido por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Seccional Bogotá, luego su remisión deberá realizarse al buzón electrónico correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co y simultáneamente a los correos electrónicos establecidos por las demás partes⁹, de lo cual debe adjuntarse la respectiva constancia.

Sumado a ello el memorial y/o documento texto que se remita mediante el correo electrónico debe allegarse en formato PDF en escala de grises y resolución mínima de 300 ppp.¹⁰

debidamente certificada y firmada por el médico que haga la transcripción. La inobservancia de estos deberes constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto".

⁹Decreto 806 de 2020 artículo 3°. Deberes de los sujetos procesales en relación con las tecnologías de la información y las comunicaciones. Es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos. Para el efecto deberán suministrar a la autoridad judicial competente, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite y enviar a través de estos un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial. (...)

Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20806%20DEL%204%20DE%20JUNIO%20DE%202020.pdf>

¹⁰ Consejo Superior de la Judicatura. Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020. Protocolo para la Gestión de Documentos Electrónicos, Digitalización y Conformación del Expediente. Lineamientos para la gestión de documentos electrónicos y conformación del expediente. Páginas 13 a 15.

SEXTO: Se advierte a las partes que el buzón electrónico suministrado -sea a través de la demanda, de la contestación o algún otro memorial- para efectos del presente trámite será su identificación digital frente al proceso. Significa que toda comunicación o memorial que el apoderado pretenda remitir hacia éste deberá originarse únicamente desde tal dirección electrónica, y que las intercomunicaciones y/o notificaciones que deba realizar el Despacho habrán de enviarse al buzón electrónico informado por el abogado de la parte.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE¹¹



LIDIA YOLANDA SANTAFE ALFONSO

Juez

¹¹ Decreto 806 del 4 de junio de 2020. Artículo 9. Notificación por estado y traslados. 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.

No obstante, no se insertarán en el estado electrónico las providencias que decretan medidas cautelares o hagan mención a menores, o cuando la autoridad judicial así lo disponga por estar sujetas a reserva legal. De la misma forma podrán surtirse los traslados que deban hacerse por fuera de audiencia.

Los ejemplares de los estados y traslados virtuales se conservarán en línea para consulta permanente por cualquier interesado.

(...)