

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., catorce (14) de septiembre de dos mil veinte (2020)

REPARACIÓN DIRECTA

Expediente No. 11001-33-36-033-2019-00046-00

Demandante: DIDIER FERNANDO PALCO RIVERA Y OTROS

**Demandado: UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE
DESASTRES-CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA-
DEPARTAMENTO DEL CAUCA- MUNICIPIO DE CORINTO**

Auto Interlocutorio No. 407

I. ADECUACIÓN TRÁMITE EXCEPCIONES PREVIAS¹

El Despacho advierte que en el proceso de la referencia se había fijado fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011; sin embargo, atendiendo la normativa existente ante la declaratoria de emergencia social y económica decretada por el Gobierno Nacional con ocasión de la pandemia denominada COVID -19 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.

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.**²

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

² DAPRE PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Consideraciones Decreto 806 de 2020 (4 de junio).

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

1.1. En el presente caso el demandado **DEPARTAMENTO DEL CAUCA** invocó como excepciones las que denominó: (i) falta de legitimación material y de hecho en la causa por pasiva; (ii) inexistencia de nexo causal; (iii) hecho imprevisible e irresistible de la naturaleza; (iv) hecho de un tercero; (v) culpa exclusiva de la víctima; y (vi) innominada o genérica (fls. 90 vto. a 91 vto. c. 1)

1.2. El apoderado de la **CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA**, invocó como excepciones las que denominó: (i) falta de legitimación en la causa por pasiva material respecto de la CRC; (ii) ausencia de responsabilidad por parte de la CRC; (iii) ausencia de explicación de la

conducta atribuida a la CRC; (iv) inexistencia de nexo causal entre la conducta atribuida a CRC y el daño sufrido por los demandantes; y (v) innominada (fl. 126 c. 1).

1.3. El apoderado de la **UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES**, invocó como excepciones las que denominó: (i) cuestión previa; (ii) falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la UNGRD; (iii) régimen jurídico de la falla probada del servicio; (iv) inexistencia del título jurídico de imputación de responsabilidad administrativa, de las autoridades públicas demandadas, alegado por la parte actora; (v) configuración de la fuerza mayor como causal eximente de responsabilidad de la administración pública; (vi) ausencia e culpa de la UNGRD por su debida diligencia y cuidado en el cumplimiento de los deberes que le fueron asignados por el ordenamiento jurídico; (vii) informaciones preventivas efectuadas por la UNGRD, en materia de gestión del riesgo dirigida a los entes territoriales; y (viii) genérica (fls. 136 vto. a 151 c. 1)

1.4. A su vez la parte demanda **MUNICIPIO DE CORINTO** no contestó la demanda, por tanto no formuló excepciones previas o mixtas.

1.5. La parte actora mediante memorial radicado el 27 de noviembre de 2019, el apoderado de la parte demandante describió el traslado de las excepciones propuestas. (fls. 157 a 163 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, 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 cuales excepciones se pueden decidir cómo previas; (iii) Por ende de encontrarse demostrada la excepción alegada, deben declararse probadas en esta etapa del proceso.

En ese orden, vistos los argumentos que apoyan las excepciones planteadas, observa el despacho que, salvo las denominadas falta de legitimación en la causa propuesta por el Departamento del Cauca y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 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, así como la denominada por

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA-CRC como “falta de legitimación en la causa por pasiva material respecto de la CRC”, por cuanto, en estricto sentido, su argumento guardan relación con la inexistencia de alguna responsabilidad por los hechos imputados.

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.

Establecido lo anterior, pasa el despacho a resolver las excepciones previas propuestas, así:

1) Falta de legitimación en la causa por pasiva

1.1. El **Departamento del Cauca** señaló que este no tiene responsabilidad directa ni indirecta, sobre los hechos ocurridos el 07 de noviembre de 2017, en tanto no se aportan pruebas en la demanda que permitan evidenciar que la OAGRD-CAUCA, o el ente territorial como tal, hubiera recibido quejas, solicitudes o alertas que permitiera impedir o prevenir los hechos de la avenida torrencial del río La Paila en el Municipio de Corinto del Departamento del Cauca, el día 7 de noviembre de 2017.

1.2. A su vez la **UNGRD**, manifestó que no está legitimada en la causa por pasiva, en primer lugar porque dentro de las funciones de esa entidad no se encuentra inmersa la de gestionar, ordenar a los entes territoriales, o ejecutar los procesos de reubicación de familias asentadas en zonas de alto riesgo. En segundo lugar, solo el municipio es el competente de efectuar la priorización de las zonas de alto riesgo en su territorio. Agrega que, conforme a las funciones de la UNGRD, el Municipio de Corinto no puso en conocimiento de esta entidad, si requería algún tipo de asesoramiento en la inclusión de tal política en el POT, a falta de esto, la UNGRD no puede abrogarse competencia que son exclusivas del municipio, actuar de tal manera, sería vulnerar el principio de autonomía de los entes territoriales otorgado por la Constitución y la Ley.

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 señalado³:

“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 demanda⁴. 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, ora porque resultaron perjudicadas, ora 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.⁵

Frente a los hechos de la demanda que más adelante se fijarán, encuentra el despacho que están referidos al desastre natural ocurrido el 7 de noviembre de 2017, en el Municipio de Corinto, imputándose a las demandadas el daño

³ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 29 de abril de 2015. Radicación Numero: 080012333000201310302 01 (52322). C.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth.

⁴ “(...) la legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina y para los juicios de cognición desde dos puntos de vista: de **hecho y material**. Por la primera, legitimación de hecho en la causa, se entiende la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una relación jurídica nacida de una conducta, en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda. **En cambio la legitimación material en la causa** alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Es decir, todo legitimado de hecho no necesariamente será legitimado material, pues sólo están legitimados materialmente quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda” (resaltado del texto). Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 2004, Exp. 1993-0090 (14452). C.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 28 de julio de 2011, Exp. 52001-23-31-000-1997-08625-01(19753). C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

reclamado en la demanda, según se afirma por la falla en el servicio en el que incurrieron ante la falta de prevención y con ello, evitar los daños causados.

Con fundamento en lo anterior, el Despacho parte por advertir que sin desconcer que los argumentos esgrimidos, tendientes a establecer o demostrar su no participación en los hechos acaecidos, y /o que no tuvieron responsabilidad en el daño que se les imputa, pueden llegar a probarse, puesto que forman parte igualmente de sus argumentos de defensa; no obstante no se puede perder de vista que desde la propia presentación de la demanda, se les han hecho imputaciones puntuales, por cuanto, según lo señalada la demanda, les es imputable el fallecimiento de las personas MARIA FERNANDA USNAS CAYAPU, JUAN MANUEL PALCO USNAS y GUSTAVO DE JESUS GUTIERREZ HERRERA, en atención a que: (i) la UNGRD, no coordinó, no impulsó, y mucho menos fortaleció las capacidades en Corinto para conocer y reducir el riesgo inminente que representaba el río La Paila y sus crecientes súbitas y constantes desbordamientos, aun cuando era ampliamente conocido dicho peligro al que estaba expuesta la población asentada cerca a dicho río, agregando, que no hizo seguimiento al funcionamiento del SNPAD en dicho territorio, representando todo ello una clara omisión en el cumplimiento de sus funciones legales; (ii) a su vez el Departamento del Cauca, recibió información directa de parte de la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA, sobre la situación del río La Paila y los demás afluentes del MUNICIPIO DE CORINTO, y lo hizo al recibir los informes técnicos con las respectivas recomendaciones de mitigación a corto plazo y de protección a mediano y largo plazo, en especial las de reubicar la población en riesgo, así como la de reconstruir el Jarillón y dragar el río, para con ello reducir el riesgo y la amenaza sobre la población expuesta del acaecimiento de crecientes inundaciones y avalanchas; y (iii) respecto a la Corporación Autónoma Regional del Cauca aduce que esta omitió el cumplimiento cabal de muchas de sus funciones legalmente establecidas, lo que la hace responsable solidaria de las muertes de María Fernanda, Juan Manuel y Gustavo de Jesús.

De manera que tales imputaciones conlleva a que se configure la legitimación en la causa por pasiva – de hecho- en virtud de las pretensiones elevadas frente a las entidades demandadas, con el respectivo sustento fáctico contenido en el libelo, asunto distinto es que eventualmente se configure la legitimación material en la causa por pasiva, la cual está relacionada con la efectiva participación o relación del demandado con el daño causado, asunto que

únicamente puede ser dilucidado al momento de emitir decisión de fondo, por lo que no prosperan los argumentos esgrimidos por las demandadas Corporación Autónoma Regional y Departamento del Cauca.

Ha de advertirse, que en este momento no se está analizando la responsabilidad que le pueda asistir al DEPARTAMENTO DEL CAUCA o a la UNGRD, ya que 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 les pueda asistir o no en el presente asunto, es algo que se determinará una vez se haya surtido el debate probatorio, por lo tanto se denegará la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva que propuso.

Por lo anterior, se denegará la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la UNGRD y el DEPARTAMENTO DEL CAUCA.

Con fundamento en lo expuesto se,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el apoderado del DEPARTAMENTO DEL CAUCA y de la UNGRD, por lo expuesto en el presente auto.

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

TERCERO: 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, 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".

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.

CUARTO: 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

QUINTO: 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

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.

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 surtir 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.

(...)