
	<b>UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA</b>					
	<b>GESTIÓN DE BIBLIOTECAS</b>					
<b>CARTA DE AUTORIZACIÓN</b>						
<b>CÓDIGO</b>	<b>AP-BIB-FO-06</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>1</b>	<b>VIGENCIA</b>	<b>2014</b>	<b>PÁGINA</b>
						<b>1 de 1</b>

Neiva, \_26 de octubre de 2023

Señores

CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Ciudad

El suscrito:

Daniel Alejandro Paz Zambrano, con C.C. No.1061753690 expedida en Popayán,

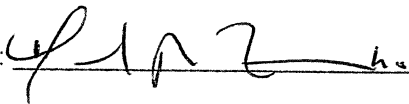
Autor(es) de la tesis titulado: RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO COLOMBIANO POR DESPLAZAMIENTO FORZADO AMBIENTAL: Estudio aplicado en la avenida torrencial de Mocoa en el año 2017. Presentado y aprobado en el año 2023, como requisito para optar al título de Magíster en Derecho Público;

Autorizo al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales "open access" y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.






De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, "Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores", los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE: DANIEL ALEJANDRO PAZ ZAMBRANO

Firma: 

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional [www.usco.edu.co](http://www.usco.edu.co), link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA					   			
	GESTIÓN DE BIBLIOTECAS								
DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO									
CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	1 de 3		

**TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO:** RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO COLOMBIANO POR DESPLAZAMIENTO FORZADO AMBIENTAL: Estudio aplicado en la avenida torrencial de Mocoa en el año 2017.

**AUTOR O AUTORES:**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
PAZ ZAMBRANO	DANIEL ALEJANDRO

**DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
LÓPEZ DAZA	GERMÁN ALFONSO

**ASESOR (ES):**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
LÓPEZ DAZA	GERMÁN ALFONSO

**PARA OPTAR AL TÍTULO DE:** MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO

**FACULTAD:** FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

**PROGRAMA O POSGRADO:** MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO

**CIUDAD:** NEIVA    **AÑO DE PRESENTACIÓN:** 2023    **NÚMERO DE PÁGINAS:** 118

**TIPO DE ILUSTRACIONES** (Marcar con una X):



Diagramas\_\_\_ Fotografías\_\_\_ Grabaciones en discos\_\_\_ Ilustraciones en general\_\_X\_ Grabados\_\_\_  
Láminas\_\_\_ Litografías\_\_\_ Mapas\_\_X\_ Música impresa\_\_\_ Planos\_\_\_ Retratos\_\_\_ Sin ilustraciones\_\_\_  
Tablas o Cuadros\_X\_

**SOFTWARE** requerido y/o especializado para la lectura del documento: WORD

**MATERIAL ANEXO:** CD

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional [www.usco.edu.co](http://www.usco.edu.co), link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA						
	GESTIÓN DE BIBLIOTECAS						
DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO							
CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	2 de 3

**PREMIO O DISTINCIÓN** (En caso de ser LAUREADAS o Meritoria):

**PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:**

**Español**

**Inglés**

- |  |  |
|--|--|
| <b>1. Desplazamiento forzado ambiental</b> | <b>Environmental forced displacement</b> |
| <b>2. Cambio Climático</b>                 | <b>Climate change</b>                    |
| <b>3. Variabilidad climática</b>           | <b>Climate variability</b>               |
| <b>4. Desastres naturales</b>              | <b>Natural disasters</b>                 |
| <b>5. Responsabilidad del Estado</b>       | <b>State liability</b>                   |

**RESUMEN DEL CONTENIDO:** (Máximo 250 palabras)

El 31 de marzo y 01 de abril de 2017 en el municipio de Mocoa, capital del departamento del Putumayo, una avenida torrencial acabó con la vida de más de trescientas (300) personas, se generaron pérdidas materiales y miles de damnificados a la luz de la Ley 1523 de 2012. Para nuestro objeto de estudio, dichos damnificados son miles de desplazados forzados ambientales, categoría no reconocida por el ordenamiento jurídico colombiano. Desplazados, migrantes, refugiados climáticos, son términos que emplean los organismos de las Naciones Unidas para determinar el régimen de protección de las personas en movilidad producida por el cambio climático, variabilidad climática, contaminación ambiental, proyectos de desarrollo o medidas administrativas de protección de ecosistemas. En nuestro contexto interno, a pesar de existir una extensa y robusta normatividad y políticas públicas relacionadas con la población desplazada, el cambio climático y la gestión de los riesgos de desastres, la condición de desplazado forzado ambiental, es desconocida por los formuladores de políticas, normas e incluso, por las autoridades judiciales en sus diferentes providencias.






La omisión normativa del Estado colombiano para regular el desplazamiento forzado ambiental al interior o exterior de las fronteras, es contrario a las preocupaciones y discusiones que se desarrollan en el contexto mundial. En Mocoa, los desplazados forzados ambientales no fueron asistidos con la protección que establecen instrumentos de derechos humanos a nivel internacional, en tanto el interés y finalidad es garantizarles seguridad y la prevalencia de sus derechos fundamentales, durante y en la atención de la emergencia.

**ABSTRACT:** (Máximo 250 palabras)

On March 31 and April 1, 2017 in the municipality of Mocoa, capital of the department of Putumayo, a torrential flood killed more than three hundred (300) people, causing material losses and thousands of victims in light of Law 1523 of 2012. For our purpose of study, these victims are thousands of environmentally displaced persons, a category not recognized by the Colombian legal system. Displaced persons, migrants, climate refugees, are terms used by United Nations agencies to determine the protection regime for people in mobility caused by climate change, climate variability, environmental pollution, development projects or

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional [www.usco.edu.co](http://www.usco.edu.co), link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN DE BIBLIOTECAS					 <small>ISO 9001</small>		 <small>ISO 14001</small>	 <small>ISO 45001</small>	 <small>ICONET</small>
	DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO									
CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	3 de 3			

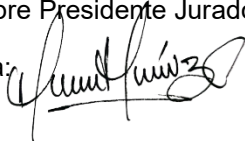
administrative measures to protect ecosystems. In our internal context, despite the existence of extensive and robust regulations and public policies related to the displaced population, climate change and disaster risk management, the condition of environmentally forced displaced persons is unknown to policymakers, regulations and even by the judicial authorities in their different rulings.

The regulatory omission of the Colombian State to regulate forced environmental displacement inside or outside the borders is contrary to the concerns and discussions that are taking place in the global context. In Mocoa, the forced environmental displaced persons were not assisted with the protection established by human rights instruments at the international level, since the interest and purpose is to guarantee their security and the prevalence of their fundamental rights, during and in response to the emergency.

#### **APROBACION DE LA TESIS**

Nombre Presidente Jurado: MARIELA MÉNDEZ CUÉLLAR

Firma:



**RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO COLOMBIANO POR  
DESPLAZAMIENTO FORZADO AMBIENTAL: Estudio aplicado en la avenida  
torrencial de Mocoa en el año 2017.**

**DANIEL ALEJANDRO PAZ ZAMBRANO**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS**

**MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO**

**UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA**

**NEIVA**

**2023**

**RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO COLOMBIANO POR  
DESPLAZAMIENTO FORZADO AMBIENTAL: Estudio aplicado en la avenida  
torrencial de Mocoa en el año 2017.**

**DANIEL ALEJANDRO PAZ ZAMBRANO**

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magíster en Derecho Público

**ASESOR**

**GERMÁN ALFONSO LÓPEZ DAZA**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS**

**MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO**

**UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA**

**NEIVA**

**2023**

## CONTENIDO

CONTENIDO	3
Índice de tablas y figuras	6
LISTA DE ANEXOS	7
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES TEÓRICOS Y MARCOS CONCEPTUALES SOBRE EL DESPLAZAMIENTO FORZADO AMBIENTAL	13
1.1.	13
1.1.1.	14
1.1.2.	15
1.1.3.	15
1.1.4.	16
1.2.	17
1.3.	21
1.3.1.	21
1.3.2.	25
1.3.3.	28
1.3.4.	30
1.4.	33
1.4.1.	33
1.4.2.	34
1.4.3.	38

## CAPÍTULO II. ANTECEDENTES AVENIDA TORRENCIAL DE 2017, ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA Y CONSIDERACIONES AMBIENTALES PARA SU

### REUBICACIÓN 44

2.1. 44

2.2. 56

2.3. 61

2.4. 65

2.5. 70

## CAPÍTULO III. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DESPLAZAMIENTO FORZADO AMBIENTAL 79

3.1. Proyecto de Ley Número 299 de 2022- Cámara 80

3.2. Instrumentos jurídicos para la protección de desplazados forzados ambientales 85

3.3. Jurisprudencia Principios Rectores del Desplazamiento Forzado interno en contextos de proyectos de desarrollo y desastres 87

3.3.1. Sentencia Corte Constitucional T-602 de 2003, Desplazamiento por proyectos de desarrollo 88

3.3.2. Sentencia Corte Constitucional T-369 de 2021, Desplazamiento por desastres naturales. 89

3.4. Responsabilidad a título de falla en el servicio derivadas de la ocurrencia del desastre natural en Mocoa de 2017 93

3.4.1. Resultados del análisis de fallos en segunda instancia por responsabilidad a título de falla del servicio por la avenida torrencial de Mocoa el 31 de marzo y 01 de abril de 2017 96



3.5. Responsabilidad del Estado por el desplazamiento forzado ambiental en el municipio de Mocoa	99
CONCLUSIONES	106
Referencias	111
Anexo A. Tabla Resumen procesos administrativos de responsabilidad civil extracontractual	123

## Índice de tablas y figuras

Tabla 1 Eventos relacionados con desastres en Mocoa	54
Tabla 2 Reporte de personas afectadas avenida torrencial Mocoa 2017	68
Tabla 3 Reporte de infraestructura afectada avenida torrencial Mocoa 2017	68
Tabla 4 Resumen pérdida de coberturas antes y después del evento de 2017	70
Tabla 5 Ejecución proyectos de viviendas reconstrucción	72
Tabla 6 Estándares de protección y soluciones duraderas	101
Figura 1 Mapa de limitación de la avenida torrencial del 31 de marzo y 01 de abril de 2017 en el municipio de Mocoa	52
Figura 2 Registro histórico de desastres en Mocoa, 1998-2016	54
Figura 3 Evidencia fuentes hídricas retomando su cauce en el municipio de Mocoa, 2017	67
Figura 4 Resultados revisión procesos por responsabilidad patrimonial del Estado producto de la avenida torrencial de Mocoa en 2017	96

## **LISTA DE ANEXOS**

Tablas Resumen procesos administrativos de responsabilidad civil extracontractual

## INTRODUCCIÓN

Según lo ha expuesto la Agencia de la ONU para los refugiados- ACNUR (2022), el desplazamiento forzado se refiere a la movilidad de personas ocasionada por factores como la guerra, la ideología política, religiosa, condiciones étnicas, etc. El surgimiento de nuevos desplazados año tras año es una tendencia en alza, debido principalmente al aumento de conflictos bélicos, sociales, económicos, políticos y a situaciones que tienen conexión con el cambio climático que cada vez toma mayor intensidad incrementando el número de personas desplazadas alrededor del mundo.

En efecto, todas estas condiciones han generado grandes olas de desplazamiento alrededor del mundo a través de distintas modalidades, llegando a un incremento de 68,5 millones de personas desplazadas para el año 2017, una cifra en la que Colombia, con al menos 7,9 millones de víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto, ocupa el segundo lugar entre los países con mayor número de desplazamientos (ACNUR, 2022).

En Colombia y en el mundo, las violencias y los conflictos armados internos no son los únicos detonantes de la movilidad forzada; los episodios de variabilidad climáticos cada vez más frecuentes, influyen en las relaciones entre la población y su territorio, ocasionando que migrar sea la única medida de adaptación ante los exacerbados fenómenos climáticos. El despojo y abandono de hogares y bienes por gente empobrecida, la mayoría revictimizada por la violencia de las armas y ahora, por las expresiones naturales de un clima cambiante, que se agrava por cuestiones antrópicas ligadas a la deficiente planificación del territorio (esto último es lo que trataremos de revisar en este estudio de caso), son aspectos que como se verá, no se tienen reconocidos por el Estado colombiano cuando diseña y promulga normas o políticas en respuesta

a los riesgos tanto del impacto del cambio climático como de los desastres naturales que pueden presentarse. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha expresado que la pobreza constituye un factor de riesgo para el desplazamiento por razones ambientales, toda vez que las personas con condiciones socioeconómicas menos favorables son más vulnerables al momento de sufrir desastres naturales pues muchas familias se encuentran asentadas en lugares que carecen de planificación en materia de uso de suelo e infraestructura, sumado a la carencia de servicios públicos (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2019).

En consecuencia, la concurrencia de la violencia, pobreza, riesgo de desastres provoca el desplazamiento y crea sobre la población mayores riesgos dadas las condiciones irregulares en las que migran (Borrás, 2020). En términos de ocupación de territorio, las decisiones administrativas (permisivas u omisivas) e incluso judiciales, tienen una gran repercusión al tratarse de “incentivos” jurídicos para que las personas se establezcan en determinado lugar, pasando por alto los contextos de vulnerabilidad existentes y que pueden presentarse en diversos escenarios (Ley 1523, 2012). Estos hechos tanto fácticos como jurídicos, generan desplazados forzados ambientales, definidos por la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante OIM por sus siglas), como “las personas desplazadas dentro de su país de residencia habitual o que han cruzado una frontera internacional y para las que la degradación, el deterioro o la destrucción del medio ambiente es una de las principales causas de su desplazamiento, aunque no necesariamente la única” (Organización Internacional para las Migraciones, 2014, p. 13).

Precisamente, el trabajo que se presenta en líneas siguientes tiene que ver con la denominada Avenida Torrencial ocurrida el 31 de marzo y el 01 de abril de 2017 en el municipio de Mocoa, Departamento del Putumayo y que además de causar la pérdida de más de trescientas

(300) vidas y daños materiales considerables, generó un gran número de desplazamientos forzados producto de la crisis ambiental. Esta categoría se origina por varias razones, que en el caso del departamento del Putumayo, incluyen desastres naturales, variabilidad climática, contaminación ambiental, proyectos extractivistas mineros y petroleros, declaratoria de áreas protegidas, cambios en el uso de suelo y acaparamiento de tierras. En otras regiones del país, aquellos que se ven obligados a desplazarse lo hacen por efectos de condiciones climáticas extremas (inundaciones, sequías, desertificación), proyectos de desarrollo y extractivos (represas, monocultivos, ganadería extensiva, minería, etc.) y la imposición de medidas de protección ambiental producto de la declaratoria de áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Nos centraremos en reflexionar sobre las medidas constitucionales, legales y administrativas de prevención, protección, atención y reparación que el Estado colombiano ofrece como respuesta a su generación.

La vulnerabilidad y la composición social de los habitantes del municipio de Mocoa, principalmente de aquellos asentados en las zonas con mayor impacto por la avenida torrencial de 2017, son factores que motivan la reflexión sobre el fenómeno de los desplazados forzados ambientales, su marginalidad y la existencia de racismo ambiental. En las zonas que otrora habían sido identificadas como de riesgo o con indicadores de amenaza de inundación o de avenida torrencial, se establecieron las personas desplazadas por el conflicto armado interno y el narcotráfico que históricamente ha afectado al departamento del Putumayo. La accesibilidad en términos económicos para el arriendo o la adquisición de viviendas dignas, el bajo control urbanístico por parte del Ente territorial, permitieron el asentamiento y consolidación no solamente de edificaciones aisladas, sino de barrios que fueron legalizados por parte de las autoridades locales en su momento.

Es importante entonces generar reflexión acerca del desplazamiento forzado por motivos ambientales, entendiendo lo ambiental de acuerdo a lo planteado por Alimonda, como aquella segunda naturaleza creada y transformada por la acción humana y que conserva elementos naturales denominados desde la ecología como ecosistemas (Alimonda et al., 2011). Por ello, no cerraremos el análisis y discusión teórica en los movimientos migratorios derivados de los desastres naturales como inundaciones o avenidas torrenciales, sino que abordaremos un marco amplio, de conformidad con la influencia de lo ambiental en las dinámicas de desplazamiento. El objetivo general entonces será identificar si existe responsabilidad del Estado colombiano por el desplazamiento forzado por razones ambientales, en el contexto de la tragedia ocurrida en el Municipio de Mocoa, en el año 2017.

Este objetivo general será desarrollado a través de tres objetivos específicos: el primero consiste en analizar los conceptos generales y actuales en clave de derechos humanos, sobre cambio climático, variabilidad climática y desplazamiento forzado ambiental en el marco de la doctrina internacional, de las agencias y oficinas de Naciones Unidas y de las políticas y normas internas del Estado colombiano. En el primer capítulo entonces, abordaremos los diferentes conceptos, definiciones y discusiones referentes al término de desplazado, migrante, refugiado ambiental en el contexto internacional y académico, haciendo una revisión de los principales instrumentos de política pública nacional y normas jurídicas que abordan esta temática en el país. Esto nos permitirá establecer unas bases teóricas para desarrollar los capítulos siguientes.

El segundo objetivo específico que consiste en describir la avenida fluvio-torrencial ocurrida en el Municipio de Mocoa el 31 de marzo y el 01 de abril de 2017, como fenómeno de desplazamiento forzado ambiental, será abordado en el segundo capítulo de esta investigación y obedece a la necesidad de plasmar algunos cuestionamientos relacionados con los antecedentes,

atención y gestión de este desastre, a la luz del ordenamiento ambiental del territorio, decisiones judiciales y los marcos jurídico nacional e internacionales. En consecuencia, el tercer objetivo, que se enfoca en “Analizar la existencia de responsabilidad del estado por desplazamiento forzado ambiental en el municipio de Mocoa” será tratado en el último capítulo de este documento. La combinación del desarrollo del marco normativo y la descripción del fenómeno (capítulos 1 y 2) nos llevan a definir sí, en el contexto de la avenida fluvio-torrencial de 2017, existió responsabilidad extracontractual del Estado a título de falla del servicio, por las acciones u omisiones que dieron lugar a la tragedia de Mocoa.

Finalmente, con las conclusiones de esta investigación buscamos sentar las bases para que en casos como el de Mocoa, en un país como el nuestro, que es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático y variabilidad climática por los fenómenos del Niño y de la Niña, funcionarios administrativos, judiciales y litigantes involucren la variable de responsabilidad del Estado por desplazamiento forzado ambiental en escenarios de cambio climático y variabilidad climática, como argumentos de sus pretensiones o decisiones, teniendo en cuenta los compromisos internacionales que el Estado colombiano ha asumido orientados a mitigar el impacto del cambio climático, generar medidas de adaptación y procurar la protección de las personas en eventos de desastres.



## **CAPÍTULO I. ANTECEDENTES TEÓRICOS Y MARCOS CONCEPTUALES**

### **SOBRE EL DESPLAZAMIENTO FORZADO AMBIENTAL**

En primera instancia, metodológicamente es necesario desagregar el concepto sobre desplazados forzados ambientales, en aras de incidir de manera clara en el enfoque pretendido en los objetivos de esta investigación. Revisaremos para ello, las definiciones sobre cambio climático y variabilidad climática y los diferentes enfoques y discusiones sobre desplazados, migrantes, refugiados climáticos o ambientales.

#### **1.1.Cambio climático y variabilidad climática**

Dentro de nuestro campo de conocimiento jurídico, es importante reconocer que las reflexiones sobre el cambio climático deben trascender los marcos puramente técnicos, como los enfoques ambientales, matemáticos, estadísticos y económicos. El cambio climático es un fenómeno complejo y multifacético que no se limita a la ciencia ambiental y climática, ya que tiene profundas implicaciones legales y sociales. En aras de resolver o tratar de exponer las maneras para mitigar los múltiples efectos de este fenómeno, definido como la modificación del clima a largo plazo, generalmente a lo largo de décadas y en comparación con períodos históricos, puede ser causado por factores naturales, tanto internos como externos a la Tierra, así como por actividades humanas (antrópicas). Esto tiene importantes implicaciones legales en términos de responsabilidad, regulación y políticas públicas. De acuerdo con el IDEAM (2023) el cambio climático tiene gran incidencia por las actividades humanas posindustriales, la fluctuación gradual e histórica de la temperatura y precipitación en sus máximos y mínimos que no podrá ser como la anterior al de la era industrial. Por su parte, la variabilidad climática se entiende como la manifestación de fenómenos extremos del clima, medibles de manera estacional (fluctuación mensual del clima), intraestacional (perceptible entre 30 a 60 días),

interanual (cambios en el clima cada año) e interdecadal (a las fluctuaciones cada década). Por ejemplo, los eventos del Niño y de La Niña, pertenecen a la variabilidad climática interanual; estos pueden intensificarse o se intensifican por cambios graduales de temperatura y precipitación (cambio climático). Ahora bien, para profundizar más sobre el cambio climático, el Sexto Informe de Evaluación del IPCC (Panel Intergubernamental del Cambio Climático-IPCC por sus siglas en inglés) emitido en el año 2022 expone los impactos y riesgos futuros de este fenómeno, de la siguiente manera:

#### ***1.1.1. En materia de ecosistemas y biodiversidad***

El resumen técnico del informe revela que los cambios extremos en las temperaturas (aumento tan solo de una décima a partir de un alza de 1.5° C) y precipitaciones globales, afectarán la integridad, funcionamiento y resiliencia de ecosistemas críticos. Se presentará merma de bosques por incendios (tratándose del ecosistema Amazónico se pronostica vegetación más seca y menos biomasa), derretimiento de polos, decoloración de arrecifes y reducción de su capacidad de captación de carbono (sumideros) transformándose en fuentes de emisión. En lo que respecta a las especies animales, debido al rápido aumento de temperatura y a la lenta adaptabilidad, estarán en riesgo de disminución, pérdida, cambio en su abundancia, disposición y localización geográfica; esto último, dependiendo de la interacción con los humanos y la vida silvestre, producirá el surgimiento de enfermedades nuevas con riesgo para la salud humana y animal. Entre las miles de especies en peligro, muchas son endémicas y de importancia ecológica, cultural y económica (Pörtner et al., 2022). Situación que para el caso colombiano, catalogado como uno de los países megadiversos, preocupa y pone en alerta a los tomadores de decisiones, frente a la protección del bioma amazónico, como soporte de la vida de diversos ecosistemas presentes.

### ***1.1.2. Seguridad y soberanía alimentarias***

Un escenario de aumento de 1.5° C a 2° C, acarreará pérdida en las zonas productoras de alimentos, con mayor efecto en la población pobre de los países del sur global. El cambio climático reducirá la eficacia de la polinización a medida que se pierdan especies en ciertas áreas, o se interrumpa la coordinación de la actividad de los polinizadores y la receptividad de las flores en algunas regiones (Pörtner et al., 2022). Enfermedades relacionadas con la malnutrición, desigualdad en el acceso a la comida y su bajo valor energético, generan vulneración de los derechos de las comunidades para acceder a las dietas tradicionales en cuestión de diversidad de alimentos costes de producción y adquisición y frente a la libertad de decidir las ingestas adecuadas de alimento.

### ***1.1.3. Disponibilidad y accesibilidad de agua***

La escasez del recurso hídrico pondrá en riesgo entre 800 millones y 3.000 millones de personas con un calentamiento de 2 °C y unos 4.000 millones con un calentamiento de 4 °C. Se pronostica sequías y estrés hídrico, sin embargo, para el caso que nos ocupa con relación al ciclo hidrológico, se espera que se generen más inundaciones. El derecho humano al agua en condiciones de accesibilidad, disponibilidad y calidad, se afecta cuando las altas temperaturas afectan los ciclos hidrológicos, se agudizan los episodios de sequías, que para el caso colombiano, dicha situación es notable en regiones como la Guajira, en donde ya la Corte Constitucional ha declarado el estado de cosas inconstitucional que se dio en el marco de la Sentencia T-302 de 2017, y que obedeció a la vulneración de varios derechos de raigambre constitucional, principalmente de los niños y niñas de la comunidad Wayúu, al no contar con fuentes de agua potable, que acentúan los problemas de malnutrición y salud de la población infantil del departamento de la Guajira (Sentencia T-302, 2017).

#### ***1.1.4. Salud y bienestar***

Se proyectan más de 9 millones de muertes relacionadas con el clima por año para fines de siglo, en un escenario de altas emisiones y teniendo en cuenta el incremento de la densidad poblacional, aunado al crecimiento económico y la adaptación (Pörtner et al., 2022) En este aspecto, el cambio climático no solo afectará la salud física de las personas; se prevé que alteraciones en la salud mental sean aducidas por la ansiedad y la angustia ante el fenómeno que abarca todas las interacciones sociales y económicas de la población. El estrés que genera la incertidumbre de las poblaciones al tener que enfrentarse a desplazamientos forzados por escasez de alimentos, agua potable, seguridad y riesgo de desastres, la agudización de la pobreza y marginalidad son aspectos que genera el cambio climático, principalmente en países en desarrollo.

Ante todo este panorama, se lee claramente que desde el Panel Intergubernamental del Cambio Climático, se predican condiciones poco favorables para el aseguramiento de la vida en el planeta. Alteraciones a la biodiversidad, en el bienestar de los individuos reflejado en el acceso, soberanía y seguridad alimentarias, la disponibilidad del agua en condiciones de salubridad y asequibilidad, salud y proliferación de virus causarán que con mayor claridad, las reflexiones sobre este fenómeno sean atendidas desde diferentes enfoques epistemológicos.

El cambio climático influye en las condiciones culturales, económicas y sociales de las sociedades y es un detonante para la movilidad humana; principalmente en los países con menor desarrollo económico de Asia, el continente africano y en Latinoamérica, no obstante, aún no existe consenso sobre las causas que influyen directamente en el desplazamiento forzado, es decir, sobre la posible relación que pueda tejerse entre el desplazamiento y cambio climático, lo que también se complejiza dado que no se dispone de información suficiente que permita

verificar dicha correlación aunada a la existencia de otros múltiples fenómenos como los conflictos armados, el incremento de la pobreza o los cambios en las dinámicas políticas de los países (ACNUR, 2022).

Empero, es claro que la crisis climática con el aumento de temperaturas y de precipitaciones, afecta de manera grave la situación de los desplazados, aunado a la movilidad humana ocasionada por cuestiones políticas y conflictos armados (ACNUR, 2022). Sin ahondar en ello por ahora, vamos a tratar de resolver de qué trata la categoría de los desplazados forzados ambientales en el marco del derecho y doctrina internacionales, procurando visibilizar los motivos relacionados con el cambio climático y con los efectos de la variabilidad climática que llevan a que las personas se desplacen, sobre todo porque como se verá en el correspondiente capítulo, lo acontecido en Mocoa se enmarca dentro de los llamados fenómenos de variabilidad climática.

### **1.2.¿Desplazados, migrantes o refugiados ambientales?**

La Organización Internacional de las Migraciones (2014) no considera el término de desplazado ambiental como una categoría separada o independiente de “migrante”, sin embargo, algunos autores cuestionan el uso del término “migrante” para referirse a personas desplazadas por condiciones ambientales, debido a que la mayoría de estas no tienen otra opción más que abandonar su territorio (Terrerros, 2020). Una de las principales diferencias en los conceptos -por fuera del ámbito o instituciones que los regulan-, de acuerdo a Kälin (2012), lo explica la Convención Marco de las Naciones Unidas, al referir que el desplazamiento es en esencia forzado, mientras que la migración, contempla aspectos de voluntariedad, por ejemplo en tratándose de los migrantes económicos, quienes se mueven en la búsqueda de mejores condiciones laborales, culturales y sociales y que con frecuencia cuentan con las condiciones que

posibilitan su retorno a sus lugares de origen. No obstante, este aspecto no está bien definido por la OIM sobre migrantes ambientales, que los describe como

personas o grupos de personas que, predominantemente por razones de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente que afectan negativamente a sus vidas o condiciones de vida, se ven obligadas a abandonar sus hogares habituales, o deciden hacerlo, ya sea temporal o permanentemente, y que se desplazan dentro de su país o al extranjero. (Organización Internacional de Migraciones, 2014, p. 13)

De lo anterior se entiende que las personas pueden desplazarse por decisión propia, libre y autónoma o de manera forzada, y que el desplazamiento puede presentarse dentro o fuera de las fronteras del país (Ramón, 2016), por lo que hablar indistintamente de desplazados o migrantes climáticos y de desplazados o migrantes ambientales, pone en riesgo la regulación de otro tipo de desplazamientos por fuera del concepto de cambio climático, definición que a veces contempla mucha dificultad por su imperceptibilidad o porque existen movimientos de poblaciones que teniendo origen en aspectos ambientales, no se trasladan por acción del cambio climático en sus territorios.

Otrora, por primera vez en el escenario internacional se introdujo el término de refugiado medioambiental, en un documento elaborado por Essa El Hinnawi para el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en el año 1985 y en el cual se les definió como aquellas personas que se han visto obligadas a abandonar de forma forzada su hábitat como consecuencia de una crisis medioambiental que afecta sus condiciones de vida y que puede darse de manera temporal o permanente (Solà Pardell, 2012).

Los refugiados ambientales o climáticos, no gozan de una incorporación como tal en la Convención de Ginebra de 1951 (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados), y su

Protocolo de New York de 1967, al centrarse en la protección internacional a través de la figura del asilo de personas perseguidas dentro de sus países de origen debido a motivos de histórica discriminación como ocurre con las creencias religiosas, la raza, la ideología política, etc., (Convención sobre el estatuto de los refugiados, 1954) y que no quieran o puedan regresar a su país. De acuerdo a Borrás (2006), existen dos cuestiones problemáticas para que la Convención sea aplicada a los refugiados climáticos. Por una parte, la protección a un refugiado ambiental debe estar precedida por una causa de persecución política, aspecto que muy excepcionalmente ocurre en el contexto de desastres causados por variabilidad climática y segundo, porque los movimientos de personas generalmente no sobrepasan los límites fronterizos de los países de proveniencia, cuestión que sustrae la aplicación de la Convención de 1951 sobre refugiados (Borrás, 2006).

Ahora bien, el instrumento jurídico para la protección de los desplazados al interior de las fronteras, desde el ámbito internacional son los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, presentados en 1998 en el marco de la Comisión de Derechos Humanos en el 54° período de sesiones; en los mismos, se define a los desplazados como

las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

(Principios Rectores de los Desplazamiento Interno, 1998, p. 5)

En esta definición, se encuentran incluidos los desplazados forzados ambientales o por cuestiones de catástrofes naturales. A nivel de la doctrina, se ha entendido el desplazamiento por

cuestiones medioambientales como un término más genérico y amplio, a diferencia del refugio por motivos ambientales que como vimos, está limitado a la salida y el cruce de la frontera y a la configuración de las causas expresas, por su parte el desplazamiento, que se produce por varias causas, recoge también a aquellos que se han visto obligados a movilizarse con ocasión de la destrucción o afectación del medio ambiente sin que esa sea la causa exclusiva (Solà Pardell, 2012).

Se indica además, que, aunque predomina esa fuerza externa, existen momentos en los cuales la movilidad es voluntaria, en el desplazamiento las personas no tienen otra opción (Organización Internacional de Migraciones, 1996, p. 23). Jurídicamente refugiado y desplazado ambiental implican efectos jurídicos diferentes. Para el particular, ambas figuras sugieren una falta de voluntad y en cambio sí, una fuerza externa (desastre natural, afectación/contaminación ambiental, proyectos de desarrollo, declaratoria de área de preservación, agricultura extensiva etc.,) que motiva el traslado de un sitio en condiciones de amenaza a un lugar seguro de acogida. Por cuestiones del desarrollo del objeto de este estudio, en adelante nos centraremos en los desplazados forzados ambientales o como los denomina las instancias internacionales sobre refugiados “personas ambientalmente desplazadas” (Borrás, 2006, p. 93), porque los efectos de movilidad de población a raíz de la avenida torrencial de Mocoa, como veremos en el segundo capítulo de esta tesis, está ligado a la fluctuación del clima y no al cambio climático propiamente dicho.

Sobre este punto, se estima que más de 20 millones de personas en el año 2021 se desplazaron como consecuencia de fenómenos naturales y variaciones del clima (ACNUR, 2022, p. 10). En cuestión directamente asociada al cambio climático, de acuerdo al Informe Groundswell del Banco Mundial, para el año 2050 se pronostica que en América Latina, 17



millones de personas migrarán internamente por la pérdida de condiciones necesarias para habitar y subsistir, con mayor incidencia en las regiones con índices más altos de pobreza y vulnerabilidad (Clement et al., 2021). Visto este análisis, y centrándonos en el concepto de desplazados forzados ambientales, procederemos a revisar los principales instrumentos que permiten y orientan la movilidad segura dentro de las fronteras de los Estados por la ocurrencia de un fenómeno de variabilidad climática, entendiendo además que el desplazamiento desencadena otra serie de problemáticas que comprometen la humanidad de la persona, incluyendo la afectación socioeconómica (Gobierno de Noruega y Gobierno de Suiza, 2015). En Mocoa, no solo analizaremos el fenómeno a partir de la descripción del evento, ligado a fuertes precipitaciones que han desencadenado junto con otros elementos, varias avenidas torrenciales como las del 2017; trataremos de abordar con perspectiva histórica y de derechos humanos de la población afectada.

### **1.3. Instrumentos internacionales**

#### ***1.3.1. Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno 1998 o Principios Deng***

En el marco de la sesión No. 54 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, llevada a cabo el 11/02/1998, se definieron los principios rectores sobre desplazamiento interno. De acuerdo con Ramón (2016), las guerras mundiales habían exacerbado el número de refugiados provenientes de países extranjeros, lo que como es lógico, causó molestia en los estados receptores que intentaron trasladar las responsabilidades frente a las necesidades de esta población vulnerable, al manejo interno de los países expulsores. Se tratan de normas que agrupan las garantías y derechos para la salvaguarda de los desplazados internos y que se encontraban dispersos en diferentes instrumentos e intenciones internacionales, por lo que dicha herramienta tiene aplicación en diversos estadios del desplazamiento, sea durante la

movilización, el asentamiento en los lugares de recepción de la población o bien el retorno (Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, 1998). Lo dispuesto en este instrumento, resume las necesidades específicas de los desplazados internos a nivel global y se integra a todas aquellas personas que se mueven sin salir de sus fronteras, incluso por eventos de desastres naturales provocados o no por el ser humano ((Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, 1998). De conformidad con los Principios Rectores,

se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida. (Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, 1998, p. 5)

Dentro de este contexto, se concebiría claramente que como arriba mencionamos, la noción de desplazado interno abarca también a las personas desplazadas por catástrofes naturales, sin embargo, su aplicación para Colombia y en concreto, para todos los eventos naturales que han provocado la movilidad de grupos de personas como en el caso de Mocoa, se complejiza, por su no reconocimiento legal en el derecho interno. Esta omisión, se ha efectuado tanto por las autoridades administrativas, judiciales y por la intervención eclesiástica en estas cuestiones. La clara preocupación del Estado colombiano por atender el fenómeno de desplazamiento interno generado por décadas de conflicto armado y narcotráfico, llevó a que el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Desplazados, Francis Deng, interviniera a petición del Gobierno Nacional para que realizara un informe sobre la situación

interna del desplazamiento en Colombia (Ramón, 2016, p. 40), en el que se destacó que para el caso Colombiano no existe un único uso de la noción de "desplazado interno", pero que dicho concepto si se integra en las políticas gubernamentales para atender aquellos causados por desastres naturales (Naciones Unidas, 1994, p. 32).

Este escenario se refrendó con la promulgación de la Ley 387 de 1997, no obstante, esta no incluyó taxativamente dentro de la definición de desplazamiento a aquellas personas o grupo de personas desplazadas por catástrofes de origen ambiental, circunscribiendo el alcance de la Ley a la protección de individuos desplazados internamente como consecuencia del conflicto armado, la afectación del orden público, las violaciones a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario (Ley 387, 1997, Art. 1). Para autores como Muñoz (2014) la omisión o la falta de introducción de los desplazados forzados por desastres naturales en la definición de la Ley 387, pudo haber sucedido por la posterioridad de la entrada en rigor de los Principios en 1998 (Muñoz, 2014), sin embargo, queda claro que del texto antes subrayado de la Ley 387, se cierra legalmente su ampliación a otras circunstancias diferentes a las señaladas en su artículo primero. No obstante, en el último capítulo de este trabajo, reflexionaremos al respecto con mayor profundidad y análisis a partir de los fallos de la Corte Constitucional y la cláusula de remisión que establece el artículo 94 Constitución Política de 1991. Con los antecedentes mencionados y como lo señala Ramón (2016), el Estado colombiano tuvo dificultades en incluir un concepto amplio sobre desplazado. La realidad en ese momento, representada en la violencia que se vivía en el país, limitó ampliar o reconocer otro tipo de formas de desplazamiento, por ejemplo, el ambiental o el producido por desastres por lo que aparentemente era más conveniente simplificar el concepto que incluir otras particularidades que implicaran mayores esfuerzos estatales para atender el fenómeno (Ramón, 2016, p. 41). Sumado a la omisión en que incurrió el

poder legislativo, en la instancia judicial de más alto control constitucional, la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia T-024 de 2004, se refirió a los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno (en adelante también PRDFI), definiendo su contenido y alcance para su aplicación con ocasión de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional configurado a partir de los muchos derechos constitucionales que se ven vulnerados como consecuencia del desplazamiento y a que las personas afectadas por el fenómeno no contaban con condiciones que les permitieran asumir cargas jurídicas adicionales (Sentencia T-025, 2004, pp. 78-79), como producto de la violencia interna provocada por el conflicto armado y por la histórica discriminación y desprotección de los derechos humanos de esta población vulnerable.

El Alto Tribunal Constitucional en 2004, al respecto manifestó que algunos de los contenidos de los Principios Rectores, hacen parte del bloque de constitucionalidad, dejó claro que los derechos de las personas desplazadas deberán ser las mismas consagradas en la Constitución para cualquier ciudadano colombiano que habite el territorio nacional, pero con especiales consideraciones dada su vulnerabilidad y debilidad (Sentencia T-025, 2004). Es así que como en el caso Colombiano, si bien los países han incorporado estos principios a sus ordenamientos internos, no siempre se han respetado los términos de su construcción sino que se ha simplificado el alcance de su definición (Ramón, 2016) concentrándose su aplicación únicamente cuando el desplazamiento es generado por el conflicto armado interno. Empero, la Corte Constitucional de Colombia, mediante sentencia T-302 de 2017 remitió a los Principios Rectores en el contexto de desplazamiento/reasentamiento por proyectos de desarrollo, indicando que los mismos hacen parte del bloque de constitucionalidad y por lo tanto tienen fuerza vinculante (Sentencia T-302, 2017) y en la Sentencia T-369 de 2021 que revisaremos para el capítulo III de esta tesis, se resuelve el amparo deprecado en el caso de desastres naturales y la

aplicación de los Principios Rectores, aclarando que, los desplazados ambientales han sido atendidos en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Ramón, 2016, p. 42).

En el desarrollo de la aplicación de los Principios Rectores a nivel internacional, se fueron gestando instrumentos y orientaciones relacionadas con el cuidado de las poblaciones en riesgo de desplazamiento por causas climáticas y ambientales, principalmente de derecho blando, que ponen de presente la importancia en la aplicación de los Principios Rectores para la protección efectiva de las personas que se han desplazado como consecuencia de crisis medioambientales, incluyendo la ayuda humanitaria (Comité Permanente entre Organismos, 2011, p. 9), no obstante, esto no ha sido suficiente para el reconocimiento del fenómeno de desplazamiento en clave medioambiental en gran parte causa por la omisión legal ya referida previamente.

### ***1.3.2. Iniciativa Nansen (2015)***

Responde a la necesidad de identificar actuaciones y fijar principios para la atención de personas desplazadas por fuera de las fronteras de los países en el contexto de desastres naturales, aunque se incluyen también aquellas destinadas a aminorar el riesgo de ocurrencia de desastres naturales aplicadas en el ámbito interno. En el seno de la Conferencia de las Partes en el año 2010 y de la Convención Marco sobre el Cambio Climático de 1994, se insta a los Estados partes a intensificar acciones de adaptación frente al cambio climático y a “f) La adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional” (Naciones Unidas, 2011, p. 5).

La Iniciativa Nansen desarrolla y tiene la meta de fortalecer las declaraciones internacionales, marcos de políticas públicas e instrumentos relativos a derechos humanos, seguridad, cambio climático y riesgo de desastres, por lo que procura integrar experiencias y buenas prácticas de los Estados y Organizaciones no Gubernamentales en la materia (Gobierno de Noruega y Gobierno de Suiza, 2015, p. 7) Los criterios de protección aplicables al desplazamiento interno que desarrolla la Iniciativa, tienden a identificar la escasa preparación de los Estados y la respuesta post desastres (no de manera anticipativa o preventiva). Reconoce que las personas con mayor grado de vulnerabilidad por cuestiones de género, edad, poblaciones de estratos bajos y racializados, son los sobrevivientes que más afectación reciben luego de un desastre y define las siguientes medidas para atender las consecuencias derivadas del desplazamiento causado por la ocurrencia de desastres naturales en el país de origen. El Gobierno de Noruega y Gobierno de Suiza (2015), impulsores de este documento, plantean como actuaciones que deben realizar los Estados en el marco de su territorio y soberanía, para brindar asistencia a las personas cuando abandonen zonas en condición de amenaza, las siguientes:

a) Generar condiciones para la disminución del riesgo y el mejoramiento de la capacidad de superación del hecho, lo que requiere conocimiento del territorio y sus áreas susceptibles a impactos de amenazas naturales. De acuerdo con el Gobierno de Noruega y de Suiza (2015), para la reducción de la vulnerabilidad, se insta por una parte al fortalecimiento normativo (Leyes, políticas, estrategias) con la concurrencia de las autoridades locales y comunidades. Así mismo, plantean la gestión integral de riesgo de desastres a partir del conocimiento y generación de herramientas locales para la alerta temprana y la reducción de las amenazas. En lo que atañe al cambio climático y movilidad humana, sitúan la problemática en la capacidad para que los Estados busquen financiamiento para actividades de adaptación y

respuesta frente posibles desplazamientos, ya que entre menor sea el desarrollo de los países, sus poblaciones empobrecidas estarán más propensas a movilizarse en condiciones poco seguras.

b) Prever herramientas que faciliten que la migración se produzca bajo condiciones que protejan los derechos de las personas ante la ocurrencia de desastres o amenazas naturales y como consecuencia del cambio climático, teniendo en cuenta que tras un movimiento migratorio o desplazamiento interno, aspectos como la vida, salud y condiciones de vida pueden verse gravemente deteriorados, por lo tanto, se requiere los Estados faciliten el desplazamiento en condiciones de dignidad. Hacen hincapié en que, como medida de adaptación, desplazarse reduce la presión que se ejerce sobre áreas con altos niveles de amenaza, y que los Estados deberían, antes de evitar el desplazamiento, verlo como una estrategia positiva de adaptación.

c) Procurar que el proceso de reubicación de la persona desplazada se haga a partir de una planificación previa que respete los derechos de las personas. En la mayoría de veces, cuando sucede una tragedia, que es cuando los Estados se ven forzados a actuar, no se contemplan las necesidades particulares de la población, en cuanto a género, edades y etnicidad. Tampoco se tiene en cuenta el contexto, cultura y tradiciones de las comunidades receptoras (quienes ni siquiera intervienen en la planificación de los proyectos de reubicación), ni de las condiciones ambientales que ostentan los sitios definidos para la reubicación, mucho menos la proximidad a las fuentes de empleo o de educación y servicios. Finalmente, como solución definitiva, afirman que para que sea exitosa la reubicación depende del grado de socialización y participación de las personas afectadas y anfitrionas.

d) Identificar y atender las necesidades de las personas desplazadas por causas naturales o del medio ambiente, a partir de una revisión de los sistemas internos sobre desplazamiento forzado interno (Normas, políticas, instituciones públicas y privadas, recursos,

planes, instrumentos etc.,) para identificar si incluyen las causas climáticas o ambientales como detonantes de la movilidad interna forzada de poblaciones.

Los Gobiernos de Noruega y de Suiza (2015), a través de la Iniciativa Nansen, recomiendan una inclusión en los instrumentos normativos y de política pública, de todas las fases del desplazamiento forzado ambiental; de igual manera, plantean que las responsabilidades y funciones de los funcionarios e instancias deben ser claros y tendientes a garantizar derechos humanos de esta comunidad vulnerable. En esta perspectiva, expresan que acceder a información de manera oportuna, clara y veraz y la participación de los afectados y comunidades receptoras, debe ser un pilar fundamental al momento de atender las emergencias generadas en contextos de desastres. Indican que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas, constituyen una fuente de obligatoria consulta ante la falta de instrumentos normativos específicos que relacionen el cambio climático y la variabilidad climática con el desplazamiento forzado de personas.

### ***1.3.3. Declaración de Sendai y Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2023***

Se trata de un instrumento adoptado en el marco de la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción de riesgo de Desastres (2015), que resultó de gran trascendencia para la concientización de los Estados y sus Instituciones en lo que refiere a la reducción del riesgo de desastres teniendo en cuenta las diversas consecuencias derivadas de la falta de atención efectiva del riesgo. Para Colombia, Hyogo fue el criterio internacional que motivó la expedición de la Ley 1523 de 2012 que reguló la gestión del riesgo de desastres, toda vez que hasta el momento no existía en el país una política sobre la materia y las existentes,



tampoco se encontraban a tono con las disposiciones internacionales (Cámara de Representantes, 2011, p. 3)

La adopción de la política de gestión de riesgos era trascendental, ya que se quería lograr a través de esta, la definición de responsabilidades entre los actores del Sistema, la disminución de la pobreza y mejorar el bienestar de las comunidades. Estaba claro para el Estado colombiano que las personas con menos ingresos económicos, son las más susceptibles de ser afectadas, que no todas las personas se encuentran en el mismo riesgo y que no cuentan con iguales condiciones y capacidades para superar el hecho (Cámara de Representantes, 2011, p. 3).

El marco de Sendai generado a partir del consenso de las Naciones Unidas (2015), parte del principio de entender la reducción de riesgo de desastres como una problemática común, con responsabilidades compartidas entre las diversas instancias gubernamentales. En el análisis que nos ocupa, revisaremos este instrumento a la luz de las disposiciones enfocadas a la movilidad humana y la vulnerabilidad diferencial en el escenario de desastres naturales y variabilidad climática. Específicamente dentro de la segunda prioridad de acción orientada al fortalecimiento de la gobernanza para la adecuada gestión del riesgo el Marco recomienda a los niveles nacionales y locales de gobierno de los países, trabajar en nuevas políticas o reestructurar las vigentes, en el sentido de asumir el conocimiento y responsabilidad de cuestiones ligadas con la prevención y la reubicación de aquellas personas que se hayan asentado en lugares identificados como zonas de riesgo (Naciones Unidas, 2015b, p. 13). Para lograr este propósito, se insta en los niveles nacional y local, a adoptar políticas efectivas que procura la adaptación de las personas a sus nuevas circunstancias y atiendan la movilidad producida como consecuencia de los desastres en (Naciones Unidas, 2015b, p. 17). Esta recomendación es la que precisamente vamos a tratar

de revisar en el tercer capítulo de este trabajo, con el fin de determinar si existe una falta de regulación del Estado colombiano al respecto.

Por demás, las cuatro (4) prioridades del marco, integran el conocimiento, los mecanismos e instrumentos de financiación en la atención del riesgo, las reformas a normas y políticas de los Estados, la transferencia de conocimiento técnico desde la academia y de los Estados con mayor grado de progreso, la participación diferenciada de los ciudadanos y grupos sociales en la gestión del riesgo y la garantía de protección de sus derechos en la gestión de los desastres.

A manera de conclusión, se puede observar que el abordaje de la reducción del riesgo que establece el Marco, integra aspectos relacionados con la movilidad humana, -aunque este tema no es el central-, sí dedica varias recomendaciones generales a la reubicación y traslado de asentamientos humanos, principalmente de aquellos informales y marginales. No obstante, bajo este instrumento, la situación de desplazamiento ambiental es concebida como una consecuencia derivada de los desastres naturales no atendidos o prevenidos, pero no se le da un tratamiento como fenómeno en sí mismo, lo que conlleva a que la atención se reduzca a el otorgamiento de asistencia humanitaria, obviando las políticas orientadas al retorno o la adaptación de las personas desplazadas en nuevos lugares de destino (Ramón, 2016, p. 81).

#### ***1.3.4. Acuerdo de París***

El Acuerdo de París fue adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia en el marco de la Conferencia de las Partes No. 21, fue aprobado por el Estado colombiano mediante Ley 1844 de 14 de julio de 2017 y a través de la Sentencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional C-048 de 2018, se ejerció su control formal y material, encontrándose ajustado al ordenamiento jurídico interno. Este Tratado nace en el seno de la Convención Marco de las

Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (aprobada en New York el 9 de mayo de 1992 y vigente desde marzo de 1994) y tiene como objetivo fortalecer la capacidad de respuesta de los Estados frente al cambio climático (Naciones Unidas, 2015a, p. 5). Dentro de los aspectos más relevantes en ese esfuerzo, se encuentran,

reducir sustancialmente las emisiones de gases de efecto invernadero para limitar el aumento de la temperatura global en este siglo a 2 °C y esforzarse para limitar este aumento a incluso más de tan solo el 1,5 °; revisar los compromisos de los países cada cinco años; ofrecer financiación a los países en desarrollo para que puedan mitigar el cambio climático, fortalecer la resiliencia y mejorar su capacidad de adaptación a los impactos del cambio climático. (Naciones Unidas, 2023, p. 1)

En los considerandos del Acuerdo, se reconoce que el cambio climático impacta a la globalidad de la humanidad, principalmente a los países en desarrollo y busca la salvaguardia de los derechos humanos de las comunidades, de los migrantes y de las personas vulnerables. Los primeros artículos se refieren a la mitigación del cambio climático y los compromisos de los Estados en reducir sus emisiones y reportar cada cinco (5) años sus contribuciones determinadas, que, de manera progresiva, deberán ser más ambiciosas que las vigentes.

En el campo de la adaptación, que es lo que queremos indagar en este Acuerdo, se plantea desde el artículo 7 la necesidad de generar condiciones de protección de los ecosistemas, las personas y sus medios de vida en el contexto del cambio climático, a partir de un diagnóstico de las necesidades de los Estados Parte (Naciones Unidas, 2015a, p. 10); si bien no se aborda específicamente la movilidad por situaciones ambientales o climáticas como un aspecto central para dar respuesta por parte de los Estados, sí se hace hincapié en robustecer la capacidad de adaptación reduciendo las condiciones de vulnerabilidad de las personas ante el riesgo que

supone el cambio climático (Naciones Unidas, 2015a, p. 9). No obstante, es pertinente señalar dos aspectos importantes sobre el Acuerdo. El primero, concerniente a que mantiene el Mecanismo Internacional de Varsovia como estrategia de adaptación y gestión de riesgos relacionados con las pérdidas y las afectaciones producidas por los efectos extremos y de manifestación posterior y paulatina, relacionados con el cambio climático y un segundo aspecto poco positivo consagrado en el inciso 51 de la COP 21 de las Naciones Unidas, refiriéndose al Mecanismo Internacional de Varsovia, adoptado en la 19 Conferencia de las Partes-COP-19 de 2013, con la visión de que los Estados puedan contener y afrontar los daños y pérdidas producto del cambio climático pero que esto no significa que los Estados deben procurar indemnización por la configuración de algún tipo de responsabilidad (Naciones Unidas, 2015a, p. 9). De manera que lo dispuesto en el Acuerdo de París es meramente una invitación a los Estados Partes y a los que no lo son, para trabajar en la reducción del riesgo mediante la implementación de sistemas de alerta temprana y la gestión integral del riesgo que permitan atender los efectos derivados de desastres naturales y los efectos del cambio climático (Acosta, 2020).

En el informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las repercusiones del Cambio Climático, en octubre de 2014, se contempló dentro de sus ejes de acción el fortalecimiento en el desarrollo de conocimientos técnicos y tecnológicos que permitan una mejor comprensión de los efectos, consecuencias e impactos del cambio climático, incluyendo el desplazamiento ambiental, para su aplicación efectiva en las políticas adoptadas por los estados parte (Naciones Unidas, 2014, p. 12) en búsqueda de conocimientos científicos sólidos sobre las migraciones climáticas y no relacionadas con el clima, principalmente de poblaciones vulnerables. Frente al Acuerdo de París, tendrá en cuenta en su plan quinquenal relativo a los países con mayor grado de

vulnerabilidad a desastres, la condición social y económica de las poblaciones, sus formas de vida, su pertenencia a grupos étnicos o minorías, su género y los aspectos ecosistémicos y geográficos que habitan. (Naciones Unidas, 2016), empero como antes se señaló, la COP 21, limita la responsabilidad estatal por pérdidas y afectaciones derivadas del cambio climático, principalmente para los países en desarrollo, quienes padecen mayor vulnerabilidad. Se reduce a la atención y gestión por parte de los Estados y su deber de afrontar de manera coordinada, buscar financiación, transferencia de tecnología y divulgar información.

#### **1.4. Instrumentos Nacionales**

##### ***1.4.1. Ley 1523 de 2012***

Con fundamento en esta norma fue expedido el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres; en dicha norma se estableció que son los consejos de gestión del riesgo municipales los encargados de formular los planes de gestión del riesgo. A pesar de que la ley expresamente cita a la comunidad como un actor responsable de la gestión del riesgo, no menciona ningún representante de organizaciones comunitarias o sociales como integrantes del consejo, sin perjuicio de que sea él mismo quien haga la convocatoria a “representantes o delegados de otras organizaciones o a personalidades de reconocido prestigio y de relevancia social en su respectiva comunidad”. (Ley 1523, 2012, Art. 28), según el párrafo 1 del artículo 28 de la citada ley, es decir, no se prescribe una condición de obligatoriedad para la convocatoria de actores sociales y comunitarios en el consejo de gestión del riesgo. Existe por lo tanto, una columna vertebral institucional en la que los entes territoriales, la Nación y las comunidades son responsables de ejecutar la política de gestión del riesgo en el nivel local, velando por los principios constitucionales, en especial de la vida digna, contribuir al bienestar, la seguridad, el desarrollo

sostenible y la existencia de condiciones óptimas para una buena calidad de vida de las personas, entre otros aspectos.

El comienzo del proceso de la gestión del riesgo parte del conocimiento del entorno, de sus particularidades, sus condiciones naturales, sus condiciones sociales, culturales, económicas, es decir, es el conocimiento complejo de un territorio, sus fortalezas, potencialidades y debilidades. En este contexto, la detección de elementos de riesgo presentes en determinado contexto se vuelve el punto de partida, pues los desastres son fenómenos relacionados con las dinámicas propias del orden social, la intervención humana sobre el entorno y la política económica (García et al., 2018, p. 222). En el artículo 6 de la ley 1523 de 2012, quedó previsto que uno de los fines perseguidos por el sistema nacional de gestión del riesgo es la identificación de aquellos factores que constituyen amenaza o que indican vulnerabilidad frente al riesgo de desastres, así como de sus posibles causas y efectos (Ley 1523, 2012 Art. 6) no obstante, la norma no contempla disposiciones sobre desplazamiento forzado ambiental o por cambio climático, su enfoque se concentra en la población damnificada, y esto limita la actuación estatal en casos de la ocurrencia y declaratoria de emergencias lo que deriva en la desprotección de los derechos humanos y el desarraigo de las personas afectadas (Sánchez et al., 2023, p. 2). Esta visión entonces, limita que las disposiciones sobre desplazados forzados y la garantía de sus derechos, se apliquen en contextos de desastres.

#### ***1.4.2. Política Nacional de Cambio Climático-Tercera Comunicación***

La Política Nacional de Cambio Climático se sustenta en los compromisos internacionales asumidos por Colombia con relación a las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático. El país cuenta con su Política Nacional, Leyes y decretos enfocados principalmente a mitigar los efectos del cambio climático y cumplir con los compromisos

internacionales en la materia. El Congreso de la República de Colombia mediante Ley 164 de 1994 aprobó la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, de 1992, enfocada a controlar los gases de efecto invernadero y garantizar la sostenibilidad ambiental, de producción de alimentos y el desarrollo económico sostenible (Ley 164, 1994). Para resaltar, debemos mencionar que en la materia que nos ocupa, si bien no hay una referencia específica a las medidas relacionadas con la mitigación del cambio climático a efectos de reducir la vulnerabilidad de las comunidades al desplazamiento, sí se señala en el artículo cuarto, numeral 1 literal f de la Ley 164, que las partes de la Convención deberán considerar el cambio climático en las políticas internas con el objeto de aminorar lo más posible los impactos sobre el ambiente, la salud pública y las condiciones económicas que generen mayores afectaciones (Ley 164, 1994, Art. 4) así como reducir la incertidumbre sobre los impactos del cambio climático en aspectos sociales, como la erradicación de la pobreza.

En el marco de la Ley 164/1994 se establece además que las políticas para enfrentar el cambio climático deben ser eficaces, integrales y tener en cuenta aspectos de reducción de emisiones, pero a su turno, un compromiso con los aspectos socioeconómicos. La Política Nacional del Cambio Climático en adelante PNCC, elaborada por el Ministro (Murillo et al., 2017) reiteró el compromiso internacional del país frente al Acuerdo de París y

hace un llamado a mantener el aumento de la temperatura media global por debajo de 2 °C o incluso 1,5 °C, los países desarrollados se comprometieron a apoyar a los países en desarrollo a reducir sus emisiones de GEI y adaptarse a los impactos del cambio climático. (Murillo et al., 2017, p. 28)

El contexto nacional que describe la PNCC refleja preocupación por la vulnerabilidad del país a fenómenos naturales que ocasionan desastres, de hecho, de acuerdo a la cita que se hace

del Banco Mundial 2014, se destaca que de los países latinoamericanos, Colombia es el país que presenta el mayor número de desastres naturales provocados por fenómenos naturales (Murillo et al., 2017, p. 39), en este escenario, se espera que la PNCC desarrolle las consecuencias sobre los derechos humanos del desplazamiento forzado ambiental o que como mínimo, reconozca esta condición como consecuencias de la variabilidad climática y de los desastres naturales.

La PNCC define áreas para enfrentar el cambio climático porque reconoce que este agudiza la aparición de eventos hidrometeorológicos como inundaciones y deslizamientos por precipitaciones que se ciernen sobre las poblaciones e infraestructuras. (Murillo et al., 2017) estas áreas, deben enfocarse desde la perspectiva territorial, en tanto la ocupación y uso del suelo puede exponer y hacer vulnerables a las poblaciones a efectos hidrometeorológicos, de igual manera la degradación de la cuencas hidrográficas y los ecosistemas influyen de forma directa en la generación de riesgos en las actividades económicas que por supuesto redundan en la afectación general de las condiciones vitales de la población (Murillo et al., 2017, p. 43). Para nuestro estudio, nos centraremos en la revisión de las estrategias territoriales (urbanas y rurales), que se centran en el ordenamiento territorial para compatibilizar lo expresado en las normas y políticas climáticas con su expresión a nivel espacial en el territorio.

Al respecto, sea de mencionar que los planes de ordenamiento territorial tienen por objeto no solo comprender sino fijar criterios para la ocupación del territorio, la expansión productiva, los asentamientos para habitación y en general, la integración de las relaciones humanas y económicas; cuestión de suma importancia dado que en Colombia existe una gran cantidad de asentamiento informales y en zonas de riesgo, lo que incrementa la vulnerabilidad frente a los desastres (Murillo et al., 2017, p. 91).



Más allá de esto, la PNCC no va a reconocer directa o expresamente la movilidad humana como factor a tener en cuenta por los tomadores de decisiones cuando aborden el desarrollo urbano con condiciones de carbono bajo y resiliente al clima. Las líneas de acción se centran en resiliencia de la infraestructura de las ciudades, el riesgo hídrico de desabastecimiento, manejo adecuado de residuos sólidos, transporte público eficiente y privado con bajas emisiones, disminución a exposición de inundaciones etc., Ahora bien, existen acciones preferentes orientadas a la adaptación al cambio climático en Colombia, recogidas en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, se reconoce en este Plan que los resultados potenciales del cambio climático para la región Amazónica, se asocian con el aumento de temperaturas y reducción de las precipitaciones, que pueden causar pérdida de soberanía y seguridad alimentaria, disminución de pasturas y bajos niveles para la navegación fluvial y riesgos de incendios (DNP et al., 2016). Menciona que los mecanismos previstos para el mejoramiento de la gestión del conocimiento climático hidrológico, son útiles para prever los requerimientos existentes frente a la ocupación de los territorios y la previsión de las amenazas en lugares que requieran la implementación de sistemas de alerta temprana de los efectos del cambio climático (DNP et al., 2016).

Sin mayor exposición, procederemos a revisar los Planes integrales de gestión del cambio climático territoriales, entendiendo que aquellos facilitan el análisis y la evaluación de las condiciones de vulnerabilidad, previendo acciones de mitigación de emisiones de GEI y por lo tanto, se orientan a generar adaptación al cambio climático (Murillo et al., 2017, p. 127). Por otra parte la Tercera Comunicación Nacional de Colombia 2017 elaborada por el IDEAM al ser un documento técnico, intenta facilitar un diálogo entre las teorías tradicionales sobre el riesgo y aquellas que se refieren, de forma más amplia, a los Riesgos ocasionados por el Cambio

Climático (IDEAM, et al., 2017, p.11) Pasaremos a revisar en los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territorial, elaborados a partir de la PNCC como instrumentos que deben contemplar a nivel regional medidas de mitigación de GEI y de adaptación a los impactos del cambio climático.

#### ***1.4.3. Plan Integral de Gestión del Cambio Climático Territorial-PIGCCT***

De acuerdo a la Ley 1931 de 2018, los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales-PIGCCT permiten a las entidades territoriales y autoridades ambientales adelantar proceso de identificación y evaluación de riesgos de emisión de gases efecto invernadero, y por lo tanto, facilitan la adopción y priorización de medidas orientadas a la adaptación (Ley 1931, 2018, Art. 3) Para el departamento del Putumayo, la Asamblea Departamental a través de la Ordenanza 807 del 30 de septiembre de 2020, en su artículo cuarto adopta el PIGCCT “como instrumento de planificación en materia de adaptación al cambio climático, mitigación de GEI y reducción de riesgos de desastres” (Asamblea Departamental del Putumayo, 2020, p. 1) previendo el reasentamiento dentro de las medidas de adaptación al cambio climático la cual tiene como metas de ejecución de mediano plazo a 2040 y largo plazo a 2050 (CORPOAMAZONIA et al., 2020) En el PIGCCT para el departamento del Putumayo no se plantea escenarios de movilidad interna o a través de las fronteras, (Ecuador o Perú). Un documento que tiene previsto como imperativo su inclusión en los planes de desarrollo y ordenamiento de los entes territoriales de su jurisdicción, con una visión al año 2050, desconoce en absoluto la problemática global sobre desplazamiento forzado ambiental por cambio climático y por variabilidad climática.

Revisados los principales fundamentos normativos, en el transcurso de los siguientes capítulos vamos a tratar de entender si el desplazamiento forzado ambiental por efecto de la

variabilidad climática y los desastres naturales, se encauza dentro de los marcos normativos de la gestión de riesgo de desastres o, la relacionada con el cambio climático y la variabilidad climática y los derechos humanos. Veremos si es necesaria hacer esta distinción y si en el caso de la aparición de un evento como el de Mocoa, la población desplazada encuentra en los instrumentos de gestión de riesgos de desastres, la salvaguardia y garantías de los derechos humanos o si, en contraposición, esto no es suficiente y el enfoque a considerar debe centrarse en estos (Principios rectores sobre desplazamiento interno) o una mezcla de los dos. Lo anterior con el fin de determinar si es posible endilgar responsabilidad patrimonial al Estado, no por la falla en el servicio por la omisión de sus deberes y funciones relacionadas con la gestión de riesgos de desastres en la avenida torrencial de Mocoa, sino también por la omisión en la aplicación de las regulaciones relacionadas a la protección del desplazado forzado ambiental.

## **CAPÍTULO II. ANTECEDENTES AVENIDA TORRENCIAL DE 2017, ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA Y CONSIDERACIONES AMBIENTALES PARA SU REUBICACIÓN**

El municipio de Mocoa, se localiza en el piedemonte amazónico de la cordillera oriental en el norte del departamento del departamento del Putumayo, del cual es su capital. El departamento tiene una superficie de aproximadamente 2.597.704,3 hectáreas y se encuentra dentro del área hidrográfica del Amazonas, influenciado por las zonas hidrográficas de los ríos Caquetá y Putumayo (CORPOAMAZONIA et al., 2020). Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, en 2018, Mocoa contaba con aproximadamente 48.000 habitantes en la cabecera, de los cuales alrededor del 82% se ubican en la zona urbana (DANE, 2018, p. 1). Dentro de la parte urbana se encuentra una de las principales vertientes de la zona de interés de estudio, el río Mocoa, cuya cuenca tiene un área aproximada de 68.182 Ha. con yacimiento a 3400 m.s.n.m. en el municipio de San Francisco (Alto Putumayo). El río Mocoa desde su nacimiento hasta la ciudad, se extiende 36 km descendiendo aproximadamente 2800 metros en altitud (Palomo, 2021); en el río confluyen tres ríos importantes: por el extremo sur confluye el río Mulato, por el suroriente el río Sangoyaco que se encuentra paralelo al río Mulato y a la quebrada La Taruca que lo limita por el norte-nororiente. La quebrada Taruquita, corresponde a un afluente de la quebrada Taruca y las quebradas El Carmen y San Antonio que se encuentran al norte del municipio son tributarios de la quebrada Taruca (Servicio Geológico Colombiano, 2017) conformando así una red hídrica con gran influencia y determinante en el desarrollo y ordenamiento del municipio.

Con respecto a las precipitaciones y temperatura, en el departamento hay una diferencia marcada entre los municipios pertenecientes a la zona andina amazónica del alto Putumayo, con

respecto a los del piedemonte amazónico. Los primeros no sobrepasan precipitaciones de 2.000 mm/año con temperaturas promedio menores a los 16°C; por otra parte, los municipios restantes, entre ellos, Mocoa, presentan pluviosidades altas por encima de los 3000 mm y cuenta con temperaturas que oscilan entre los 16 a 24 C promedio, con una humedad relativa promedio de 86% (CORPOAMAZONIA et al., 2020).

En esta área se desplaza la Zona de Confluencia Intertropical (ZCIT), que trae consigo periodos de fuertes lluvias. De igual manera, masas de humedad provenientes del sureste de la Amazonía producen lluvias orográficas al encontrarse con el piedemonte, hecho que fomenta la formación de núcleos de precipitación que pueden generar eventos torrenciales que pueden afectar los sistemas socioeconómicos, como por ejemplo el arrastre de infraestructura (Palomo, 2021, p. 39).

En el piedemonte amazónico colombiano suelen presentarse distribuciones monomodales de lluvia, es decir, se presenta un solo pico de lluvias al año entre abril y agosto, periodo en el cual suelen ser frecuentes las precipitaciones de fuerte afluencia (Robertson & Castiblanco, 2011, pp. 125-137), lo que a la par deriva en el debilitamiento de los terrenos, el desbordamiento de ríos y quebradas, el deslizamiento de tierra y la destrucción de vías y viviendas dado que con las corrientes de agua se arrastran materiales sólidos que causan destrucción (Corpoamazonia, 2003).

Gran parte del municipio de Mocoa y su geomorfología, están conformadas por zonas de montaña con pendientes superiores al 75%, así mismo, se presentan valles en v y suelos superficiales, lo que genera un alto impacto torrencial que se convierte en una alerta y amenaza permanente en el territorio (Robertson y Castiblanco, 2011, pp. 125-137).

El desarrollo geomorfológico y el aporte de sedimentos en la cuenca también están influenciado por procesos geodinámicos internos. La alta meteorización y fracturamiento de las rocas producto de las fallas geológicas generan procesos de inestabilidad que según Jojoa y CORPOAMAZONIA (2003), han dado como resultado fuertes plegamientos y degradación (p.17). Además, antes de llegar al río Mocoa, existe una estructura geológica que por elevación detiene los depósitos de flujos torrenciales desviándolos hacia la zona urbana, aumentando su amenaza (Palomo, 2021).

Es claro que las características geográficas de la zona de estudio influyen significativamente en la dinámica ambiental y en el desarrollo del territorio en cuestión. En la zona se presentan condiciones ambientales complejas, dependientes tanto de la geodinámica interna como de la externa representada por la alta oferta hídrica en el municipio, altos índices de movimientos en masa y las altas precipitaciones, en combinación con factores antropogénicos como la deforestación y ocupación y uso inadecuado del suelo que configuran un territorio con muchas potencialidades importantes, pero además, con mucha susceptibilidad a sufrir efectos adversos si no se tiene el conocimiento, seguimiento y control de los fenómenos naturales con los cuales converge.

El desarrollo de escenarios de amenaza y vulnerabilidad, se ha configurado a través de los años con el asentamiento y continuo aumento de los habitantes cercanos a zonas de impacto de fenómenos naturales, fenómeno que no ocurre solamente en la zona de estudio sino también en la mayoría de las regiones del país, donde no ha sido posible controlar las formas improvisadas de ocupación de áreas urbanas fuera de la planeación y participación local.

En Colombia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo quedó estructurada en tres procesos: el primero tiene que ver con el ejercicio diagnóstico que

debe redundar en la identificación de los riesgos existentes en el territorio y que vincula la evaluación de todas las circunstancias que configuran amenazas; a partir de ello se desarrollan las acciones tendientes a la reducción de dichos riesgos ya sea mediante intervenciones correctivas, es decir, prevenir condiciones actuales o intervenciones prospectivas a futuro, generando además mecanismos de protección financiera que permitan afrontar las posibles pérdidas (Palomo, 2021). Por lo tanto, el control y la vigilancia de ciertas condiciones ambientales que puedan inducir a procesos de riesgo, deben estar bajo la lupa de los agentes implicados en la gestión del riesgo, siendo un proceso constante y permitiendo el conocimiento del entorno. Esto permite el segundo proceso, reducir el riesgo.

Finalmente, el tercer proceso refiere a la atención de sus efectos cuando no ha sido posible contenerlos, es decir se desarrolla en un escenario post desastre, ejecutando acciones para el manejo de un evento de materialización del riesgo donde se implementan acciones de respuesta pero también de atención de las necesidades emergentes del hecho y la posterior resiliencia a la que debe conllevar el hecho (Palomo, 2021, p. 30)

Según Fernández y Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (1996), las amenazas naturales son un factor de riesgo derivado de las condiciones de la tierra y de la atmósfera en un territorio y pueden clasificarse de acuerdo a su procedencia en geotectónicas como los sismos y actividad volcánica; en ese sentido, fenómenos como las avalanchas ocurridas en el Municipio objeto de estudio hacen parte de factores geodinámicos, empero, otros como las inundaciones tienen más que ver con factores hidrológicos de riesgo (Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 1996). El elemento fundamental en la gestión del riesgo, ante las amenazas naturales, implica asesorar en la elección de la ubicación de la población y los usos que se dan a la tierra ocupada teniendo en cuenta la

calidad del suelo para la construcción de edificaciones o el desarrollo de actividades económicas por ejemplo, una cuestión que si bien no permite prevenir completamente el riesgo, si facilita la toma de decisiones para su minimización y por lo tanto, mejora la capacidad de respuesta a emergencias (Narváez et al., 2009, p. 15).

## **2.1. Antecedentes del evento-Avenida torrencial del 31 de marzo y 01 de abril**

Como antecedente próximo a la avenida torrencial de Mocoa, tenemos que a nivel departamental se presentaron inundaciones en el año 2015 por desbordamiento del río San Miguel que generó afectaciones a los Municipios de Puerto Asís, Valle del Guamuez y San Miguel, y en el “bajo Putumayo”, donde se estima que fueron afectadas cerca de 1.621 familias (OCHA, 2015).

Las amenazas en Mocoa han sido constantes a través del tiempo y “hacer historia de los desastres no constituye un recuento de eventos memorables del pasado, si no para dar cuenta de las formas que ha revestido ese proceso generalizado y paulatino que ha tendido a incrementar la vulnerabilidad de la población”(García et al., 2018, p. 225) Existen para el caso de Mocoa estudios generados por la autoridad ambiental regional CORPOAMAZONIA en el 2003, a cargo del geólogo Omar Jojoa, en el que se realiza un análisis sobre la amenaza y vulnerabilidad geológica para la cuenca del río Sangoyaco, correspondiente a la zona rural y urbana del municipio. Con el citado estudio se busca de alguna forma delimitar las áreas más expuestas a eventos de flujo de desechos y las zonas inestables, debidos a las condiciones litológicas de los suelos presentes en la parte alta de las cuencas en cuestión. En el documento técnico se consideran algunos aspectos importantes de las condiciones geográficas y geológicas de la zona en la cual se asienta Mocoa y que configuran una serie de condiciones ambientales y fenómenos naturales que representan factores de amenaza a ser consideradas en la planificación territorial.



La inestabilidad geológica de la zona, debido a la falla conocida en el piedemonte amazónico como “falla Mocoa-Afiladores”, también ha sido objeto de estudio por otros autores como Robertson y Castiblanco (2011), quienes consideran que aunque la actividad sísmica no es tan notoria en esta zona, se pueden presentar eventos importantes en el Putumayo, debido a la acumulación de energía, cuestión que según la norma sismo resistente colombiana, clasifica a la zona de estudio con amenaza alta. El estudio de Jojoa y CORPOAMAZONIA (2003) aborda una contextualización normativa en la que se mencionan algunas de las normas relevantes en cuestión de gestión del riesgo y que hasta ahora están vigentes y son aplicables en este ámbito. Por ejemplo, se ponen en contexto normas como la Ley 2° de 1959 sobre reservas forestales nacionales, el Decreto-Ley 2811 de 1974 que establece el Código Nacional de Recursos Naturales y leyes de tal trascendencia en la materia de estudio, como la Ley 99 de 1993 en la que se le otorgan a las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, la función de

realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación. (Ley 99, 1993, Art. 31)

En el contexto temporal en el que se realizó el estudio de Jojoa y CORPOAMAZONIA, existía un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres fundamentado en la Ley 46 de 1988, Decreto-ley 919 de 1989, Decreto 1547 de 1984, motivadas por la ocurrencia de sucesos desastrosos en Colombia, como el terremoto de Popayán en 1983 y la erupción del volcán

nevado del Ruiz en el año 1985. Posterior a estos eventos, se empezó a poner sobre la mesa la noción de riesgo de desastres, o por lo menos la prevención y la atención de los mismos. Es entonces cuando los conceptos de amenaza, riesgo, vulnerabilidad, alarma, prevención y emergencia entre otros, comenzaron a tomar una relevancia importante para los entes encargados del ordenamiento territorial y ambiental en el país.

Entre los aspectos más importantes que el estudio de Jojoa y CORPOAMAZONIA (2003), expone, están relacionados con los elementos claves para entender y encaminar la dinámica territorial del municipio de Mocoa, teniendo en cuenta sus características y condicionantes ambientales ante fenómenos naturales de riesgo, tenemos que los fenómenos erosivos que se presentan, son de proceso lento y natural propios de regiones jóvenes y tienden a lograr un equilibrio entre las condiciones de la tierra, las del agua y atendiendo a la vegetación de la zona. Las áreas más susceptibles a remoción se encuentran en la parte alta de las cuencas Mulato, Pepino, Sangoyaco y Taruca, donde suelen presentarse periodos de alta intensidad de lluvias, esto es, gran cantidad de agua en muy corto tiempo, lo cual genera inundaciones repentinas que a su turno, provocan procesos erosivos en zonas con poca vegetación, esto sumado a materiales como rocas y vegetación que han caído a las vertientes generan represamientos. Por lo tanto, para evitar represamientos de agua debido a taponamientos en el cauce principal, es necesario conservar la vegetación existente en la zona (Jojoa y CORPOAMAZONIA, 2003).

Las mayores amenazas en el municipio, están asociadas con fenómenos hidrológicos como precipitaciones altas y cauces de agua que provienen de las montañas cercanas a Mocoa, las cuales generan procesos erosivos como las causadas por la quebrada Taruca y Taruquita, sin embargo, la amenaza más alta que pone en grave peligro a la población, es el riesgo de

avalancha, además de que no se descartan los movimientos telúricos por lo que es necesario que las edificaciones sean construidas con normas sismorresistentes (Jojoa & CORPOAMAZONIA, 2003)

El barrio Los Prados y las zonas cercanas a la cárcel, tienen alto riesgo de desbordamiento debido a la baja profundidad de sus riberas y cauces angostos aguas debajo de la quebrada Taruca. Así mismo, en las laderas de los ríos Mulato y Sangoyaco que atraviesan la zona urbana del Municipio, pese a encontrarse en zona de riesgo, se han realizado procesos urbanísticos que llegada la configuración de un desastre, puede afectar a un gran número de familias. En el mapa (Figura 1) se muestra el “Mapa de limitación de la avenida torrencial del 31 de marzo y 01 de abril de 2017 en el municipio de Mocoa”

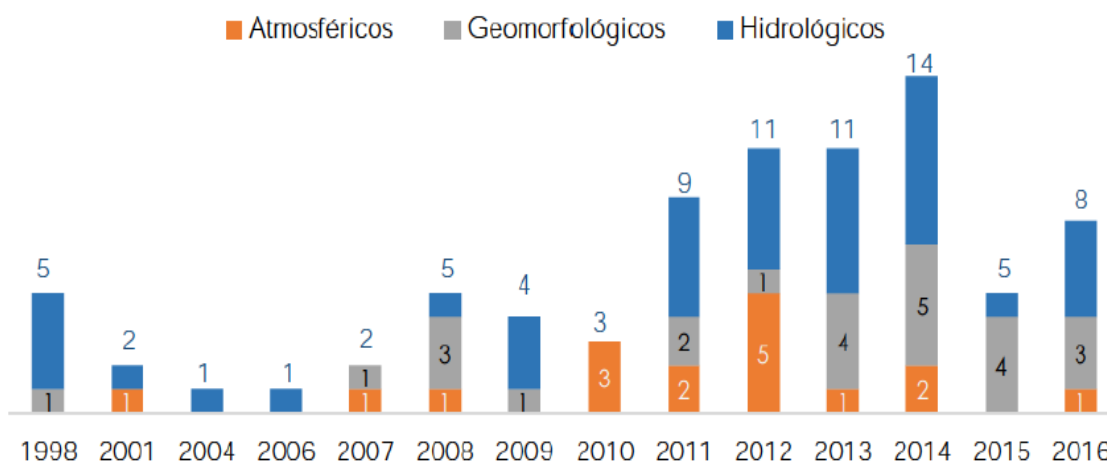


sobre el abanico de suelos fluviales producto del rio Sangoyaco y la quebrada Taruca. (Jojoa & CORPOAMAZONIA, 2003). En los alrededores de las quebradas Sangoyaco, Taruca, Mulato, Rumiyaco y Pepino, donde se ubica más del 90% de la población total de Mocoa, se pueden observar depósitos de avalanchas que constituyen puntos críticos sobre todo donde se han establecido asentamientos de invasión (Jojoa & CORPOAMAZONIA, 2003, pp. 16-18).

Según datos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM y el Servicio Geológico Colombiano, citados en el documento CONPES más del 80% del municipio se encuentran en alto riesgo de inundación (Departamento Nacional de Planeación et al., 2017).

Además de lo anterior, Jojoa y CORPOAMAZONIA (2003) menciona que la frontera agrícola se está ampliando cada vez más, generando procesos denudativos en el suelo que favorecen la escorrentía y el arrastre de partículas, hacia las fuentes hídricas. En Mocoa también existe amenaza relacionada con el manejo de desechos y aguas residuales (Palomo, 2021) y según datos de Red Nacional de Información- Unidad para las víctimas (2016), es uno de los municipios con mayor recepción de población migrante forzada en el Departamento (Departamento Nacional de Planeación et al., 2017), situación que puede generar aún más presión sobre las dinámicas sociales que influyen en el ambiente, aumentando las condiciones de riesgo en la ciudad.

Con respecto a los acontecimientos naturales como los desastres en Mocoa, y según datos del DNP (2017) y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD (2016), se evidencia un aumento de los casos desde 1998 principalmente en eventos geomorfológicos e hidrológicos, incrementando significativamente desde el año 2007 con tendencia similar en diferentes zonas del país.

**Figura 2***Registro histórico de desastres en Mocoa, 1998-2016*

Fuente: Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible del DNP, 2017; UNGRD, 2016, en documento Conpes del Departamento Nacional de Planeación (2017)

A continuación, en la tabla 1 se detallan un poco más los eventos registrados en Mocoa relacionados con desastres desde 1947

**Tabla 1***Eventos relacionados con desastres en Mocoa*

Tipo de evento	Fecha	Localización	Daños y observaciones
Avenida torrencial	1947	Río Mulato	Extensos periodos de lluvia en la parte alta de la microcuenca generan pérdidas de animales domésticos y viviendas
Creciente súbita	1957	Quebrada Taruca y Sangoyaco	Tres muertos pérdida de viviendas
Flujo de Lodo y escombros	1958	Mocoa, quebrada Taruca	Desborde de las quebradas Taruca y Taruquita durante la noche, murieron tres personas y ganado vacuno, afectación de la Vereda Los Guaduales
Avenida torrencial	1960	Río Mocoa	Variación del cauce del río Mocoa en el sector de San Agustín.
Avenida torrencial	1971	Río Mulato	Afectación de viviendas y pérdida de animales

Avenida torrencial y flujo de lodo	1972	Río Sangoyaco	Desbordamiento del río Sangoyaco; produjo pérdidas humanas y materiales
Avenida torrencial	1979	El Pepino	Precipitaciones varias en cortos periodos de intercalo
Deslizamiento	1985	La Piragua, vía Mocoa-Pasto	Altas precipitaciones que causaron pérdidas humanas y materiales
Inundación	1988	Río Mocoa	Afectación de los barrios la Independencia y San Agustín (INGEOMINAS 1994 en Robertson & Castiblanco, 2011).
Avenida torrencial	29/01/1989	Zona urbana de Mocoa, ríos Mulato y Sangoyaco	Desbordamiento del río en el sector Avenida 17 de julio; se identifica la recomendación de instalación de muros de contención, reforestación y reconstrucción de bocatomas (HIMAT, 1989).
Remoción de masa, flujo de lodo y escombros	19/07/1991	Murallas vía Mocoa-Pasto	Se produce la muerte de aproximadamente 115 personas, pérdidas materiales y destrucción de la vía Mocoa-Pasto.
Avenida torrencial	24/05/1994	Zona urbana, ríos Taruca, Mulato y Sangoyaco	Afectación de los barrios Miraflores, Pablo VI y Naranjito y la plaza de mercado por inundación.
Avenida torrencial	22/11/1995	Quebrada Taruca	represamiento de la quebrada y remoción de terreno
Avenida torrencial	15/03/1996	San José del Pepino	Pérdidas humanas como consecuencia de fuertes lluvias en la cabecera de la cordillera
Avenida torrencial	17/06/1997	Zona urbana Mocoa, río Mulato	Pérdidas humanas y afectación a bienes inmuebles por desbordamiento del río Mulato
Avenida torrencial	20/06/1998	Ríos Mocoa, Sangoyaco, Mulato, Rumiyo y Pepino	Altas precipitaciones, remociones en masa. Grandes pérdidas económicas no cuantificadas.
Avenida torrencial	1998	Ríos Mocoa, Sangoyaco, Mulato, Rumiyo y Pepino	Afectación de más de 10.000 personas, pérdidas humanas y destrucción de bienes inmuebles y materiales además del agrietamiento de la vía Mocoa-Pasto
Deslizamiento	14/08/1999	KM 37 vía Mocoa-Pitalito	Un muerto
Deslizamiento	24/05/2000	KM 5 vía Mocoa-Pitalito	Reubicación por evacuación de viviendas ubicadas en zona de amenaza

Desbordamiento	28/05/2000	En general ríos y quebradas	Afectación de familias en los barrios Esmeralda, El Carmen, y asentamientos por desbordamiento del río Mocoa
Desbordamiento	7/08/2000	Río Mocoa	Evacuación de personas atrapadas por la creciente del río
Desbordamiento	27/02/2001	Río Mulato	Evacuación de familias afectadas por desbordamiento del río
Inundación	7/04/2001	Mocoa	100 personas afectadas
Desbordamiento	8/04/2001	Río Mocoa	Evacuación de familias afectadas
Desbordamiento	25/04/2001	Río Mocoa y quebrada Misión	Afectación de los Barrios Independencia, Las Américas, Sauce, La Peña por lluvias intensas
Inundación	9/05/2002	Río Mocoa	Afectación de la Infraestructura vial en el sector de la Inspección Puerto Limón.
Inundación	9/05/2003	Río Mocoa	Daños en Puerto Limón
Avenida Torrencial	29/06/2003	Río Pepino	Afectación de redes de conducción, bienes inmuebles y bocatoma
Deslizamiento	1/05/2004	La Loma y San Agustín	Dos familias afectadas
Desbordamiento	1/05/2004	Río Mocoa	Afectación de Rochela en zona rural

**Fuente:** Construcción propia a partir de datos tomados de varias fuentes: Palomo, 2021,

INGEOMINAS 1994; Valencia, 1997 y Fajardo, 1999 en Jojoa, 2003; INGEOMINAS 1994 en Robertson & Castiblanco, 2011; Pabón & Correa, 2005; Fajardo 1999, Valencia 1997 en Concejo Municipal de Mocoa, 2000; Hylea et al.

De acuerdo con el expediente municipal de Mocoa construido por CORPOAMAZONIA en atención a los informes técnicos para la inclusión de la dimensión ambiental de su Plan Básico de Ordenamiento Ambiental-PBOT, se observa que desde el año 1947 hasta el año 2014, por avenida torrencial se presentaron cuarenta y seis (46) eventos, “provocad[os] por los ríos Mocoa, Mulato, Sangoyaco, Pepino, Rumiayaco, Quebradas Taruquita, Tilinguara, Taruca, Taruquita, Tinguiyaco, Canoyac” (CORPOAMAZONÍA, et al., 2014, p.30). Como es evidente, en la zona existen amplios antecedentes de acontecimientos desastrosos que en muchas ocasiones, además de pérdidas materiales y afectaciones a familias enteras, han causado numerosas pérdidas de



vidas humanas en el transcurso de los años. Se configura así una zona con alto grado de amenaza, especialmente relacionada con flujos de detritos, movimientos en masa, inundaciones y amenaza sísmica. Estos factores deben ser monitoreados permanentemente por los entes territoriales y nacionales, con campos de acción comunes en la gestión del riesgo, con el fin de tener un claro conocimiento de su evolución a través del tiempo y poder responder adecuadamente a cualquier indicio de materialización del riesgo, como el que se presentó entre la noche del 31 de marzo y la madrugada del 1 de abril en Mocoa.

De conformidad con CORPOAMAZONIA, y basándose en datos registrados desde el año 2007, han ocurrido precipitaciones similares en la zona, una de ellas en el año 2007 (128,4 mm) y otra en el año 2012 (127mm), lo cual indica que la precipitación por sí sola no fue el detonante de la avalancha; sino que convergen muchos factores naturales, antropogénicos y sociales (CORPOAMAZONIA et al., 2017). Entre los primeros y sumados a los que ya se han mencionado ampliamente en este capítulo, se suma la influencia de la falla La Tebaida que según Palomo (2021), favoreció la infiltración del agua en la roca madre y procesos de fractura intensa en la misma, así como los efectos de las sequías producidas con ocasión del fenómeno del Niño ocurrido entre 2014 y 2016 (Palomo, 2021, p.75).

Con respecto a la vegetación, se han encontrado evidencias de importantes cambios en las coberturas de la zona, según Cheng (2018) en su estudio utilizando modelos de simulación se muestran que la densidad de vegetación en la cuenca del río Mocoa ha decrecido paulatinamente desde 2010, lo que reduciría la capacidad de hacer frente a fuertes lluvias, disminuyendo la intercepción de las gotas lluvia y por lo tanto, su efecto es responsable de la erosión y los flujos de detritos (Cheng et al., 2018). Otros estudios como el de Bedoya Paniagua et al., (2016)

corroboran la disminución de la superficie vegetal a partir del mapa de coberturas, donde se pudo apreciar que

En 2012 el bosque se redujo levemente, así como las áreas transformadas. Sin embargo, al comparar estas cifras con el nivel regional, donde se mantuvo la reducción del número de hectáreas de bosque (83.6%), la existencia de esta cobertura en Mocoa sigue siendo proporcionalmente inferior comparada con el valor regional de 67.86% y un 24.5% de hectáreas transformadas superior al 9.6% de la región. (Bedoya et al., 2016, p. 154).

No obstante, el informe presentado por CORPOAMAZONIA (2017) sobre la Avenida Fluvio Torrencial objeto de este estudio determina que la deforestación y el cambio de uso del suelo, no tuvieron una incidencia determinante en el evento pues según se expone más de la mitad de las zonas afectadas por el deslizamiento estaban rodeadas de bosque denso que a su vez fue altamente afectado por la avenida fluvio torrencial (CORPOAMAZONIA et al., 2017).

Según lo expresado por Narváez (2009), generalmente, las áreas más susceptibles a impactos negativos del entorno, son aquellas que presentan las mejores características productivas y una amplia disponibilidad de recursos naturales que las hacen altamente deseadas para su asentamiento (Narváez et al., 2009, pp. 10-11); precisamente este factor sumado a la manera como se ha ido ocupando el espacio y la influencia de las dinámicas sociales y económicas ha facilitado en el Municipio el asentamiento de la población en zonas de alta vulnerabilidad y riesgo de ocurrencia de adversidades naturales (Duque et al., 2018, p.307).

Conforme con lo explica Castro (2021), existió un claro desconocimiento de la población de Mocoa respecto a las zonas de riesgo, lo cual ha generado procesos de urbanización sin un estricto control por parte de las instituciones, en relación con licencias de construcción y el otorgamiento de permisos sobre el uso del suelo. Además de esto, los procesos constructivos no

cumplen las normas necesarias para construir edificaciones en una zona tan compleja como Mocoa, generando mayores condiciones de vulnerabilidad (Castro, 2021). La densificación de la zona urbana de Mocoa presenta factores de migración de víctimas del conflicto y la violencia que se establecen en las periferias, zonas inseguras y con amenaza alta de riesgo de desastres. Acorde con Sánchez (2006), los departamentos de Caquetá, Cauca, Huila y Nariño y los municipios de Puerto Guzmán, Villagarzón, Puerto Caicedo, Orito, Valle del Guamuez, San Miguel y Puerto Asís, presentaron un alto flujo de desplazados forzados por la violencia hacia Mocoa; la ciudad ha sido receptora de una gran cantidad de población migrante de otros municipios del departamento, quienes se ven obligados a migrar y establecer sus hogares permanentes en el municipio en búsqueda de garantía de sus derechos y mejores condiciones de vida; como resultado se ha generado un elevado índice de pobreza. Las invasiones de desplazados comenzaron en el barrio Los Pinos, donde cerca de 30 familias invadieron terrenos privados para asentarse permanentemente, seguido luego de aproximadamente 26 familias más, lo que motivó a que otras zonas de la ciudad se presentaran procesos de ocupación similares. (Suárez, 2020, pp. 22-26)

Además de lo anterior, se presenta migración interna desde las zonas rurales del municipio a zonas urbanas, debido principalmente a una visión de desarrollo de familias campesinas lejos de lo rural, presentando una disminución de individuos en el campo y un aumento en la ciudad.

El decrecimiento presentado en el área rural del municipio en el periodo 1985-1993 fue el más alto de los periodos analizados, manteniéndose la tendencia entre 1985 y 2015. Lo que llama la atención acerca de las condiciones y oportunidades que el sector rural está

brindando a las comunidades, pues no les permite mantenerse allí y los obliga a buscar formas de vida en el área urbana. (Bedoya et al., 2016, p. 151)

Así mismo, según Suárez (2020), el Municipio de Mocoa hacia el año 2008 contaba un déficit de titulación de la tierra en favor de comunidades campesinas sumado a la carencia de condiciones óptimas de los sistemas de acueducto y alcantarillado y en general en la prestación de servicios públicos (Suarez, 2020), por lo que si a esa condición se le suma el riesgo físico existente como consecuencia de fenómenos naturales y dinámicas económicas la amenaza se incrementa (Narváez et al., 2009); esto ha permitido concluir que muchas de las amenazas son causadas por las mismas dinámicas sociales y la relación de la población con el ambiente (Palomo, 2021), por lo tanto, las dinámicas sociales de Mocoa, su contexto geográfico y sus falencias en el ordenamiento del territorio, el escaso control con acciones urbanísticas y falta de intervenciones en las zonas de riesgo, fueron condicionantes importantes en el desastre, no solo generando nuevos escenarios de vulnerabilidad sino aumentando la susceptibilidad del territorio ante eventos naturales como el presentado en el año 2017; evento de magnitud sin precedentes en la historia del municipio de Mocoa y en la del departamento del Putumayo.

## **2.2. Antecedentes que motivaron la ocupación de los sectores con mayor afectación por la avenida torrencial**

Procederemos a revisar algunos de los antecedentes que motivaron la ocupación de los sectores con mayor afectación por la avenida torrencial. En ocasiones promovidos por urbanizadores particulares, no necesariamente por el municipio de Mocoa. El primero de ellos, decidido definitivamente en sede de revisión por la Corte Constitucional en Sentencia T-97581/1996, en la sentencia T-417 del 09 de septiembre de 1996 y expediente T-97581, acción interpuesta por la Junta de Vivienda del Barrio Sinaí de Mocoa (Putumayo), contra la alcaldía

municipal, quienes reclaman su derecho a la propiedad y vivienda, vulnerados por parte del Ente territorial y de CORPOAMAZONIA, al negarles la posibilidad de construcción de las viviendas, con el argumento de encontrarse comprobado la amenaza alta en la que se encuentra el predio.

(p.24) En las instancias anteriores a la revisión por el órgano de cierre de lo Constitucional, las decisiones de las primeras instancias fueron las siguientes:

1. El Juzgado Penal del Circuito de Mocoa en primera instancia el 29 de febrero de 1996 falló a favor de los tutelantes ordenando a la Alcaldía Municipal el diseño de un proyecto encaminado a la reubicación de las familias habitantes en los sectores afectados, bajo la comprensión de que la omisión de la propia administración ha contribuido a la afectación (Sentencia T-417/1996) a voces de esta instancia judicial, obra en el expediente bastantes argumentos y pruebas para señalar que respecto al uso de suelo, este era permitido para la vivienda bifamiliar, que por obra de la secretaría de planeación se elaboraron diseños para la prestación de los servicios públicos esenciales y que permitió la ejecución de algunas obras civiles por parte de la Junta de Vivienda. En ese mismo sentido, Planeación autoriza la compra del lote para la urbanización Álamos y Sinaí (Sentencia T-417/1996).
2. La Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Pasto, en sentencia de 19 de abril de 1996, a su turno revocó la decisión de primera instancia indicando que, pese a reconocerse el gravísimo error del municipio al promover la construcción de vivienda en sitios no aptos por sus condiciones de riesgo, es igual de grave acceder al petitum a través de la acción de tutela; esta vía es contraria a derecho. Lo que debe proceder para los afectados es acudir a las instancias administrativas ordinarias y no a esta acción constitucional para buscar las

indemnizaciones correspondientes (Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Pasto, 1996)

Dentro de las consideraciones el Magistrado Ponente de la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, citando un informe de la autoridad ambiental regional expresa que, no obstante reconocerse la improvidencia y falta de cuidado de la administración al autorizar inicialmente las obras sin los suficientes elementos de juicio en el orden técnico y en el aspecto de habitabilidad de los terrenos, resulta inobjetable que, habiéndose encontrado con posterioridad que la ubicación de aquéllos en el lecho mayor del río Mocoa "genera riesgos incalculables para la población que allí se asiente" (Concepto del 13 de septiembre de 1995, emitido por la "Corporación para el desarrollo sostenible del Sur de la Amazonia, CORPOAMAZONIA". (Sentencia T-417/1996)

En este punto y retomando los argumentos de la Corte, se precisa lo expresado en párrafos anteriores, en el sentido de indicar que la pobreza y la carencia de una vivienda digna, motivó a los habitantes del municipio para pretender acceder a un inmueble en zonas vulnerables o susceptibles a la ocurrencia de un evento como deslizamientos, avenidas torrenciales e inundaciones, poniendo en riesgo su vida e integridad y por otra parte, fueron estas condiciones y necesidades de la gente, la que fue aprovechada por los funcionarios del municipio para ganar partidarios otorgando licencias y generando expectativas en la comunidad. De acuerdo a la Corte Constitucional de Colombia, (1996) la tarea de la administración no consiste en autorizar la construcción de viviendas en zonas de riesgo con la excusa de no imponer obstáculos a los administrados, pues justamente se trata de velar por su protección (Sentencia T-417/1996), aduciendo que este actuar de la primera autoridad administrativa del municipio, va en contravía del principio de buena fe, que tiene una mayor relevancia tratándose de las Entidades públicas

frente a las actuaciones que adelanten los particulares, para que estos tengan certeza de la lealtad con la que actúa la Administración, por lo cual ordena adecuar un Lote que cumpla con los requisitos ambientales y de infraestructura (Sentencia T-417/1996).

En otro análisis que se quiere destacar, encontramos que mediante oficio del 20 de diciembre de 1999, el señor Eduardo Ruiz Orlanda y Luis Felipe Ruiz Portilla, solicitan licencia ambiental en calidad de titulares del proyecto Asociación de Vivienda Comunitaria San Miguel de Mocoa (CORPOAMAZONIA, 1998a). En este trámite intervinieron decisiones tanto administrativas y judiciales, algunas contradictorias, incluso entre mismas Autoridades. Se revisa que en el marco del procedimiento, se acciona por parte de los constructores mediante tutela, reclamando violación al derecho de petición y la garantía del derecho a vivienda digna por las negativas de las autoridades locales de autorizar el proyecto urbanístico (radicado 2000-283). Se puede leer que, el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Mocoa en sentencia del 14 de agosto de 2000, es muy enfático en señalar que:

En este punto se pregunta la judicatura; ¿cómo es posible que el señor RUIZ ORLANDA solicite licencia de construcción cuando el terreno está catalogado como de inminente peligro, utilizando como medio la tutela? ¿No será más bien que pretende pasar por alto las mínimas obligaciones que debe cumplir un urbanizador? De esto debe tomar atenta nota el ente Municipal para evitar la proliferación de urbanizadores piratas que atentan contra la ciudadanía ávida de encontrar un lugar para construir su vivienda DIGNA y que sea el remanso de su jornada cotidiana. (CORPOAMAZONIA, 1998a, p. 44)

En la decisión de esta tutela, el Togado niega las pretensiones, pero además requiere al municipio para que tome las medidas pertinentes, en su momento bajo las disposiciones sancionatorias vigentes de la Ley de Ordenamiento Nro. 388 de 1997. En consonancia con lo

decidido por el Juzgado, CORPOAMAZONIA (Regional Putumayo) a través de Auto No. DRP-289 del 27 de noviembre del 2000 en su artículo primero dispone: “Ordenar el cierre del expediente MOC-URB-036 de solicitud de trámite de licencia ambiental para la construcción del proyecto urbanístico San Miguel, promovida por el señor Eduardo Ruiz Orlanda” (CORPOAMAZONIA, 1998b, p. 63).

En síntesis, de los procesos judiciales revisados, podemos concluir tal como lo hace García et al., (2018) que el adjetivo de “natural” al término desastre, no siempre es justo, ya que las variables sociales e incluso políticas reflejadas en decisiones u omisiones, son determinantes también en la generación de consecuencias adversas para la vida, propiedad, seguridad e integridad personal entre otros. En el primer caso, personas vulnerables apostaron su trabajo y recursos para alcanzar la protección de su derecho a la vivienda digna y fueron defraudadas sus expectativas por la Administración municipal, al emitir pronunciamientos “formalmente legales” pero que fueron contrarios a derecho y que alimentaron el deseo de las familias de la Junta de Vivienda Comunitaria SINAÍ de construir sus viviendas. En el segundo caso, el interés del particular urbanizador de aprovechar ganancias y lucro a costa de exponer a “los grupos sociales que se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad ante diversas amenazas debido, principalmente, a la adopción de determinados modelos de desarrollo que han privilegiado el crecimiento económico con los costos que sean” (García et al., 2018, p. 229), fue cortado por las decisiones administrativas y judiciales que aunque un tanto contradictorias, lograron frenar temporalmente la iniciativa privada en esas áreas no aptas para ser habitadas en el municipio. Con los anteriores antecedentes, pasaremos a revisar lo sucedido en la avenida torrencial de 2017.



### **2.3. Avenida torrencial de Mocoa 31 de marzo y 01 de abril de 2017**

La noche del 31 de marzo, se presentó una de las mayores precipitaciones de los últimos 10 años en Mocoa, generando procesos erosivos que desencadenaron en un flujo torrencial en la parte alta de la cuenca del río Mulato, Sangoyaco y quebrada Taruca. Este evento desembocó en un represamiento y posterior avalancha que se dispersó súbitamente en el abanico aluvial en el que se asienta gran parte de la zona urbana de Mocoa, es decir, los ríos retornaron a su cauce invadido por asentamientos humanos (Figura 3). Según los informes de la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres- UNGRD esta tragedia produjo no solo pérdidas humanas, sino que dejó un registro alto de personas desaparecidas y afectación de bienes muebles e inmuebles de las familias (UNGRD, 2023b), sin contar la suspensión de servicios públicos domiciliarios (CORPOAMAZONIA et al., 2020)

### Figura 3

*Evidencia fuentes hídricas retomando su cauce en el municipio de Mocoa, 2017*



Nota. Vista del Abanico coluvio aluvial luego del desastre en Mocoa 2017 Fuente:

CORPOAMAZONIA 2017

Existen varios reportes de los daños y las personas afectadas en el desastre, muchos de los cuales han sido cuestionados por presentar estadísticas menores, en contraste con las personas afectadas y lo recopilado por líderes locales. El documento CONPES 3904 de 20174, del Departamento Nacional de Planeación et al., (2017), menciona alrededor de 22.00 personas damnificadas (de las cuales 2.903 son pertenecientes a comunidades indígenas), precisando que

son aproximadamente la mitad de la población del municipio los afectados por el evento. Otras cifras expresadas son las siguientes: 77 desaparecidos, 398 heridos y 332 fallecidos. (p.24) Por otra parte, la Unidad para la Gestión del Riesgo UNGRD, (2021), en el plan de acción para la reconstrucción de Mocoa presenta los siguientes datos: presentados en las tablas 2 y 3.

**Tabla 2**

*Reporte de personas afectadas avenida torrencial Mocoa 2017*

PERSONAS	
HERIDOS	398
FALLECIDOS	335
CUERPOS ENTREGADOS A FAMILIAS	311
DESAPARECIDOS	53

**Fuente:** Elaboración propia con referencia a los datos de la (UNGRD, (2021)

**Tabla 3**

*Reporte de infraestructura afectada avenida torrencial Mocoa 2017*

I N F R A E S T R U C T U R A	Barrios afectados	Subestación eléctrica	Acueductos	Red de gas	Km de vías	Puentes destruidos	Puentes averiados	Viviendas afectadas	Hectáreas rurales
	48	1	2	1	11.58	2	3	1.461	486.3

**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos de la (UNGRD, (2021)

A pesar de ser datos oficiales, muchos líderes locales han cuestionado las cifras presentadas por las instituciones oficiales, mencionando que en realidad son más de 1.000 las personas muertas y desaparecidas. Esto, según (Palomo, (2021), tendría implicaciones en la cantidad de ayudas percibidas por las personas afectadas, además de esto, las afectaciones a la infraestructura también presentan datos variados dependiendo de la fuente, lo que implica que existen diferencias en el registro de datos cualitativos y cuantitativos y que conlleva a un subregistro de datos que deja por fuera a muchos afectados que no reciben ayudas humanitarias (Palomo, 2021).

La resiliencia de un territorio también es un aspecto sumamente importante al considerar la vulnerabilidad del mismo ante cualquier evento como el ocurrido en Mocoa. El evento dejó ver la alta exposición de la comunidad a las crisis económicas, sociales y ambientales, e incluso, la baja capacidad institucional para atender emergencias (Ley 1523, 2012, Art. 4). En este sentido, puede identificarse que los daños a la infraestructura básica y estratégica como vías, centros hospitalarios, servicios públicos dificultaron el acceso de ayuda, atención de los heridos y prestación de los servicios básicos para las personas afectadas, combinados con las brechas ya existentes en términos físicos y económicos, dejando al municipio con retos aún mayores y con bajas condiciones de vida para el resto de su población (Departamento Nacional de Planeación et al., 2017).

En lo referente a la atención de la emergencia y con fundamento sus funciones consagradas en las Leyes 99 de 1993 y 1523 de 2012, CORPOAMAZONIA elaboró la Memoria Técnica Mapa de Delimitación de Avenida Fluvio Torrencial de Mocoa 31 de marzo y 1 de abril de 2017, corroborando que las pérdidas en materia de recursos naturales también fueron muy significativas. Si se compara las mermas de coberturas por intervención antrópica entre 2012 a

2014 que fueron de 2,7 ha, con las que dejó la avenida torrencial de 274, 6 ha, se puede observar claramente el impacto ambiental del evento que duró solo unas horas. En la tabla 4 se muestra la pérdida de coberturas para cada tipo de bosque antes y después del evento

**Tabla 4**

*Resumen pérdida de coberturas antes y después del evento de 2017.*

<b>Cobertura</b>	<b>Área antes evento feb 2017(has)</b>	<b>Área después evento abril 2017(has)</b>	<b>Pérdida cobertura (Has)</b>	<b>% Pérdida</b>	<b>Equivale a pérdida de cobertura en un año (Has)</b>
Bosque de galería o ripario	122	55,4	66,6	54,6	161846,5
Bosque denso alto de tierra firme	179,3	11,1	168,2	93,8	32462,2
Bosque denso bajo de tierra firme	112	5,6	106,4	95	16415,3
Herbazal denso inundable	4	1,9	2,1	52	5662,4
Vegetación secundaria o en transición	118,8	3,9	115	96,7	11308,5
<b>TOTAL</b>	<b>536,2</b>	<b>78</b>	<b>458,2</b>	<b>85,5</b>	<b>227695,04</b>

Fuente: (CORPOAMAZONIA et al., 2017, p. 66)

Se logra identificar que casi todas las coberturas boscosas sufrieron pérdidas de más del 90% de su área, lo cual significa una disminución biológica importante, si se tiene en cuenta la gran biodiversidad y servicios ecosistémicos que se presentan en la zona asentada en el piedemonte amazónico. Todos estos aspectos representan condiciones adversas para la recuperación de la ciudad, generando aún más procesos de vulnerabilidad.

## **2.4. Atención y reubicación de los desplazados forzados ambientales en Mocoa**

En el caso concreto, revisaremos cómo influyó la vulnerabilidad diferencial marcada por las condiciones diversas de la población y su exposición a las amenazas sobre la población y los mecanismos de atención de la emergencia (García et al., 2018). García refiere que las amenazas son también producto del contexto y dinámicas sociales y que se amplían por el cambio del

entorno y los impactos antrópicos en el ecosistema; esto hace necesario generar una planificación que permita gestionar el riesgo desde las entidades locales en atención a las amenazas directas sobre el territorio y las connotaciones propias de la población y su geografía (García et al., 2018, p. 217), dirigir la atención a los pequeños eventos de desastres, que quizás numéricamente no sean representativos para las autoridades, pero que en suma, pueden llegar a establecerse como un problema de difícil gestión.

En respuesta a derecho de petición remitido a la Líder Proceso de Reconstrucción Mocoa de la Unidad Nacional para la Gestión de Desastres, se le cuestionó si existen documentos o actas en los que se dé cuenta de la participación de la población que resultó afectada por la avenida torrencial, en por ejemplo la escogencia de los lugares para la reubicación, tipo de diseño de viviendas escogidas por la Unidad o la Entidad encargada para contratar su diseño y construcción, esta responde,

Me permito aclarar que las comunidades no toman parte de la escogencia de los sectores destinados a la construcción de vivienda, ni tampoco de los diseños de las mismas, en razón a que estos proyectos de Vivienda, son de carácter administrativo y de competencia del Estado Nacional”. (Respuesta derecho de petición, 22 de abril de 2023)

Quedando claro que no existió reubicación planificada de acuerdo con el diagnóstico y las necesidades frente a la garantía de los derechos de las personas sobrevivientes y de las comunidades anfitrionas, ya que inconsultos sobre las necesidades de los unos y de los otros, se impone los trámites administrativos y las decisiones de las instituciones. La reubicación planificada es una de las principales estrategias para salvaguardar los derechos fundamentales de las personas forzadas a desplazarse por cuestiones ambientales y de desastres naturales. A la fecha de elaboración de este trabajo, la UNGRD (2023a) en respuesta a derecho de petición

formulado con el propósito de obtener información del avance de los procesos y contratación para la reubicación de los damnificados de Mocoa, remite informe denominado “estado proyecto reconstrucción Mocoa” en el cual se puede evidenciar que, los proyectos Sauces II y Sauces III, de los cuales se esperaba la solución de vivienda para casi mil familias del municipio, presentan incumplimientos que sitúan su ejecución física entre el 38% y 32%. El avance se sintetiza en la siguiente tabla 5:

**Tabla 5**

*Ejecución proyectos de viviendas reconstrucción*

<b>Contratante: UNGRD</b>	<b>Contrato -243-2018</b> (Sauces II)	<b>Contrato -244-2018</b> (Sauces II)	<b>(Fonvivienda)</b> (Sauces III)	<b>Viviendas Nucleadas</b>	<b>Viviendas Dispersas</b>
<b>Valor del Contrato</b>	\$43.600.000.000	\$47.300.000.000	\$9.309.000.000	\$25.628.140.210	\$2.647.093.570
<b>Número de viviendas contratadas</b>	436	473	Pendiente (87)	Pendiente (216)	36 pero solo se construyeron 12
<b>Fecha de inicio</b>	12-09-2019	12-09-2019	Pendiente	Pendiente	26-01-2022
<b>Fecha de terminación</b>	31-05-2023	31-07-2023	Pendiente	Pendiente	05-03-2023
<b>Porcentaje de avance financiero</b>	26%	21%	0%	0%	33%
<b>Porcentaje de avance físico</b>	38,69%	32,25%	0%	0%	33%

Elaboración del autor. Fuente: UNGRD 2023

La UNGRD (2023a) manifiesta que, en el caso de subsidios de arriendo, se entregaron beneficios a 830 familias, distribuidos en 25.476 subsidios hasta enero de 2023 y desde octubre de 2022. En total se asignaron a estas familias \$18.992.000.000., En cuanto a la asistencia humanitaria desde el 01 de abril de 2017 hasta el 04 de junio de 2022, se asignaron 69.073 kits

de alimentos por un valor de \$7.391.232.235 y no alimentarios en la cantidad de 70.186 por un monto de \$4.558.554.110. Puede evidenciarse que el aspecto más básico y esencial para proteger los derechos fundamentales de las familias que lo perdieron todo en el desastre, sigue desatendido por el Estado. La promesa de viviendas después de una espera de seis (6) años de transcurrida la avenida torrencial, no se encuentra resuelta para los centenares de familias que aguardan por una solución definitiva que les permita continuar con su vida posterior al desastre. De acuerdo con E. Castro et al., (2018) en la Ley 1523 de 2012 “no existe una regulación ni directrices de política expresas de la forma como se llevan a cabo en la práctica los procesos de reasentamiento” (Castro et al., 2018, p.62) es por ello que resolver con arriendos temporales o subsidios de vivienda ha tomado tiempo indefinido, ya que no hay un plazo perentorio previsto en la Ley, haciendo que, tal como lo expresa Auyero (2013), la única opción de los afectados sea tener paciencia hasta que el Estado demuestre eficiencia en la atención de sus requerimientos (Auyero, 2013).

Como hemos expresado en anteriores páginas, la mayoría de la población en situación de desplazamiento forzado ambiental sigue esperando que se resuelvan las promesas y se ejecuten los recursos de manera responsable por parte de las Entidades competentes. Recientemente en el mes de abril de 2023, mediante una manifestación pacífica los desplazados, procedieron a cerrar y bloquear la vía que comunica a Putumayo con el departamento del Huila, toda vez que a la fecha continúa el incumplimiento del Estado frente a los compromisos pactados como consecuencia de la emergencia (Figuerola & Blu Radio, 2023).

En este proceso de espera, que motiva a las vías de hecho para reclamar el justo cumplimiento de sus derechos, han encontrado obstáculos que son reseñados por Auyero (2013) en tres etapas, la primera la del velo, donde la demora en la resolución de los trámites se



argumenta desde las fallas de los sistemas para el pago de subsidios, pero en realidad enmascara la discrecionalidad del funcionario que atiende a la población y tiene a cargo adelantar el trámite para entregarlos. La confusión, es la segunda etapa padecida por el sinnúmero de trámites burocráticos y la compleja gramática que los envuelve, para lograr el reconocimiento como víctimas, en Mocoa debieron estar inscritos en el Registro Único de Damnificados (RUD) de conformidad con el Decreto 599 de 2017, que en su artículo 6 reza:

Artículo 6°. Damnificados. Para los efectos del presente decreto se entenderán como personas damnificadas o afectadas por el desastre, aquellas que se encuentren en el Registro Único de Damnificados (RUD) elaborado por el Concejo Municipal Mocoa, o en su defecto por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (Decreto 599, 2017, p. 1)

En tercer lugar, las demoras o apuros, donde se juega con el cumplimiento inmediato de los servicios o ayudas, pero al final se aplaza hasta que existan los desembolsos del Gobierno Nacional, o se encuentre en el momento propicio para sacar provecho de las ayudas con fines electorales (Auyero, 2013, pp. 100-101). En el bloqueo de abril, se logró observar que la gente está cansada de las excusas, de los años transcurridos sin obtener soluciones definitivas, de que los recursos para la reconstrucción existan, pero que por temas de oportunidad y ventaja de quienes los administran, no se puedan comprometer, es por ello que la población reclama la asistencia del Estado a través de medidas afirmativas que les permitan atender sus necesidades urgentes (Mi Putumayo, 2023).

En el numeral 2° de la Ley 388 de 1997 se previó como uno de sus objetivos es ordenar el territorio en función del uso racional del suelo y la conservación de los recursos naturales, de tal manera que el municipio cuente con mecanismos para prevenir los desastres en asentamientos

de alto riesgo. A través de la función pública del urbanismo, la norma pretende fortalecer las condiciones de seguridad de las personas que establecen sus asentamientos en zonas de riesgo así como las que afrontan los desastres naturales (Ley. 388, 1997, Art. 3).

## **2.5. Consideraciones ambientales de los sitios propuestos para la reubicación de la población afectada en Mocoa**

Una vez identificados los impactos ambientales generados con ocasión de la avenida torrencial de Mocoa, procederemos a revisar, por una parte cómo la inadecuada planificación de los reasentamientos, el débil control que ejercen las autoridades locales en los territorios donde se reubican temporal o permanentemente, la necesidad de ejecutar sin planificación los recursos asignados para la reconstrucción y construcción de las viviendas, tienden a poner nuevamente en riesgo a la población damnificada. Por otra parte, existe la preocupación por el impacto de los migrantes en el entorno natural del país o la región de acogida es relativamente nueva y se debe más a la naturaleza involuntaria de las migraciones recientes, que atraen la atención hacia la asistencia humanitaria en lugar de "preocupaciones secundarias". (Organización Internacional de Migraciones, 1996, p. 5) La población desplazada hará uso de los recursos naturales disponibles sin las previsiones o autorizaciones correspondientes. Una de las preocupaciones en el proceso de reubicación o reasentamiento de las poblaciones que han sufrido desplazamiento forzado (ambiental, violento o por cualquier otro motivo) tiene que ver en principio con la respuesta de las comunidades de acogida. A nivel de las migraciones por fuera de las fronteras el factor económico, sociocultural y de presión ambiental son unas de las cuestiones problemáticas en las comunidades y territorios receptores, así como las disputas por la apropiación de los recursos y el territorio entre las poblaciones locales y aquellas venidas al territorio producto del desplazamiento (Solà Pardell, 2012). En el caso de Mocoa, revisaremos la presión sobre los

ecosistemas que fueron empleados por los procesos de asentamiento y reubicación en el denominado Proyecto “Sauces II” a ejecutarse por la empresa FIDUPREVISORA S.A.

Para ello, revisaremos conceptos e informes técnicos elaborados por la Autoridad Ambiental Regional (CORPOAMAZONIA), con el fin de determinar las dos cuestiones planteadas anteriormente. El concepto técnico DTP No. 043 del 03 de marzo de 2018 al sector “Sauces II” con el propósito de verificar las fuentes hídricas. Lo primero que se resalta del concepto es la caracterización del sitio, encontrándose en antiguos depósitos de flujos de lodos y escombros que se asocian a eventos de avenidas torrenciales del río Mulato”. (Chindoy et al., 2018, p. 8) se evidencia afloramiento (nacimiento) el cual debe ser protegido tratándose de un ecosistema de relevancia y ubicación estratégica en el marco de la conservación del recurso hídrico. Como recomendaciones, CORPOAMAZONIA solicita se entreguen estudios detallados de amenazas en el marco del Decreto 1807 de 2014. Paralelo a ello, la autoridad recomienda iniciar procedimiento administrativo sancionatorio al constructor por la afectación a la fuente hídrica y nacimiento.

En el año 2021, a través de oficio DTP 1392 del 13 de mayo de 2021, se comunica por parte de la Dirección Territorial Putumayo de CORPOAMAZONIA, a la UNGRD, municipio de Mocoa y al constructor Consorcio Mocoa 2019, los resultados de la evolución del proyecto Sector Saucos II, en el cual se identifica “zonas con condiciones húmedas corroborando que este sector aún se conserva la recarga de agua” (Chindoy et al., 2021, p. 8) reiterando como se hizo en el Concepto DTP No. 043 del 03 de marzo de 2018 , que está proscrita la intervención de los nacimientos, debiéndose mantener en su estado natural.

Por lo tanto, en el caso del desplazamiento inducido por el medio ambiente, el énfasis está en comprender sus causas y encontrar formas de minimizar el problema. En tratándose del

deterioro ambiental inducido por la migración masiva, generalmente se entienden las causas del desplazamiento y se hace hincapié en minimizar los impactos adversos de la población migrante en el entorno natural del país de acogida (Organización Internacional de Migraciones, 1996) ubicar a la población de Mocoa en el proyecto propuesto indica una grave afectación a la dinámica de recarga y ciclo del recurso hídrico y principalmente implica una situación de amenaza a la que se verán expuestos en el evento de que se expresen las “condiciones hidrogeológicas del terreno, los cuales permanecen saturados de agua y las ondas sísmicas tienden a amplificarse en estos sectores, por lo cual, deben estar sin intervención urbanística y mantenerse en lo posible en estado natural”. (Chindoy et al., 2018, p. 12)

En el próximo capítulo, vamos a desarrollar la responsabilidad del estado colombiano por desplazamiento forzado ambiental. Para ello, se revisarán los pronunciamientos judiciales que han resuelto las demandas de reparación a título de falla del servicio por las omisiones en las actuaciones de las Entidades con funciones en materia de gestión del riesgo de desastres, así como los principales instrumentos que consagran obligaciones estatales frente a la atención de las personas que se han visto forzadas a desplazarse por causas ambientales.

### **CAPÍTULO III. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DESPLAZAMIENTO FORZADO AMBIENTAL**

En el contexto internacional ha ido formándose una fuerte sensibilización alrededor del fenómeno del desplazamiento forzado por cambio climático a través de las fronteras y en alguna medida, de los movimientos internos por causas ambientales o de variabilidad climática. En Colombia el debate se ha querido transformar en Ley a través de la iniciativa legislativa de algunos congresistas de la República. El proyecto de Ley número 299 de 2022 con ponencia en la Cámara de Representantes, permitió establecer en Colombia el concepto de desplazamiento

forzado por causas climáticas como una iniciativa que pretende acercar la solución a la omisión legislativa que observamos con la no inclusión de la categoría ambiental dentro de las causas que motivan el desplazamiento forzado interno que trae la Ley 387 de 1997. Analizaremos a continuación el objeto, articulado, las causas y algunos aspectos que trae esta iniciativa para verificar si presenta alguna indicación clara para el Estado colombiano frente al tratamiento y responsabilidad para con su población desplazada forzosamente por cuestiones ambientales o climáticas.

Frente a este panorama y en particular por la omisión jurídica de considerar el desplazamiento forzado ambiental y por cambio climático en los principales instrumentos internos relacionados con desplazamiento y derechos humanos, en el país no se ha logrado la garantía, atención y prevalencia de los derechos de estos ciudadanos, que se ven forzados a exiliarse de sus lugares de origen a raíz de los cambios repentinos en las precipitaciones o paulatinos por sequías y ausencia de lluvias, aumento del nivel del mar, erupciones volcánicas, sismos, inundaciones, movimientos en masa, proyectos de desarrollo, medidas de protección ambiental etc. Consideramos que es relevante hablar de la iniciativa legislativa que busca el reconocimiento del desplazamiento forzado por causas climáticas, promovido desde algunos congresistas, representantes en la Cámara del Congreso Nacional.

### **3.1. Proyecto de Ley Número 299 de 2022- Cámara**

Esta es la primera iniciativa del Estado colombiano que pretende introducir una legislación acorde a la realidad global relacionada con las causas y efectos del cambio climático especialmente relacionados con la movilidad humana. De acuerdo con el informe de ponencia, radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 24 de noviembre de 2022, el proyecto tiene por objeto visibilizar la existencia de población desplazada por causas climáticas,

particularmente en los territorios que son más proclives a sufrir los impactos del cambio y variabilidad climática (Sánchez et al., 2023). La situación de los Estados y regiones insulares es la principal problemática que ha demandado atención y reclamos en torno a los efectos del cambio climático a nivel territorial. Países como Papúa Nueva Guinea, Tuvalu, Fiji, Kiribati y 35 pequeños estados insulares, enfrentan crisis importantes derivadas de la pobreza acelerada, que se intensifica con la afectación de los recursos naturales como consecuencia del cambio climático (PNUMA, 2023). La situación es de tal complejidad que sus territorios podrían llegar a desaparecer, esto conlleva a la generación del exilio de sus poblaciones y ser nula la operabilidad de sus Gobiernos, en suma, a su desaparición como Estados.

Visto desde el campo de la geopolítica, Colombia es catalogado como una de las once Naciones con mayor riesgo de escasez de servicios básicos como el agua y el declive del derecho a la alimentación, en gran parte por la deficiente política de gestión de riesgos derivados del cambio climático (France 24, 2021, p. 1), debido al cambio climático, lo que además podría fomentar mayor incursión en acciones violentas de grupos armados como respuesta a la escasez y crisis ambientales y económicas (Infobae, 2021) La iniciativa legislativa, busca que en el ordenamiento jurídico interno se reconozcan como víctimas del desplazamiento a las personas que como resultado de los fenómenos y efectos del cambio climático, se ven forzadas a dejar sus territorios y cómo esto deriva en otras muchas problemáticas sociales (Sánchez et al., 2023). En la exposición de motivos logra observarse gran preocupación por lo sucedido en San Andrés, Providencia y Santa Catalina con el paso del Huracán Iota (sobre él haremos alusión más adelante) y la avenida torrencial de Mocoa en 2017. No obstante, revisaremos si la reglamentación específica relacionada con el cambio climático, abarca también a los desplazados forzados ambientales.

En primera medida, queremos enfatizar que la iniciativa legislativa presenta una tesis similar a la sostenida en la presente investigación, resumida en que los Principios Deng no se han aplicado en todos los eventos que conforman el desplazamiento forzado interno. Salvo por las sentencias de la Corte Constitucional que insta su aplicación en escenarios de desplazamiento por el conflicto armado; es únicamente en el escenario constitucional de la providencia T-369 de 2021 que revisamos más adelante, que se ratifica la obligación de toda entidad del estado de dar respuesta y atención oportuna a los desastres (con origen ambiental o de cambio climático), han sido evaluados a la luz de los Principios Rectores. No sobra decir que la iniciativa presenta una definición de desplazamiento forzado restringida o limitada a las causas asociadas al cambio climático, sin embargo, en el primer debate en la Cámara de Representantes, se agregó la degradación ambiental ampliando su alcance.

De acuerdo con Sánchez et al., (2023), la iniciativa promueve dos elementos esenciales; el primero es la definición del desplazamiento forzado interno como fenómeno causado por el cambio climático y a la degradación ambiental y el segundo, la creación de un Registro Único de Desplazamiento Climático a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Frente al objeto y definición, de acuerdo a la Iniciativa Nansen, se considera óptimo hablar de desastres o desplazamiento en contexto de desastres (Gobierno de Noruega & Gobierno de Suiza, 2015) al tratarse de eventos de una larga transición, limitar el alcance de la Ley al cambio climático o a sus causas asociadas, deja por fuera aquellos eventos ligados a la variabilidad climática, que por su naturaleza, son previsibles e inmediatos; el desplazamiento por proyectos de desarrollo, o por la declaratoria de áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en suma, cualquier tipo de amenaza potencial de origen socio natural, también son fuentes de desplazamiento en la categoría de lo ambiental.

Con relación al artículo tercero relativo al Registro Único de Desplazamiento Climático, resulta problemático y contrario a las sentencias de la Corte Constitucional, en tanto prevé que sólo con posterioridad al registro, las familias y poblaciones afectadas podrán acceder a los programas de protección y asistencia dispuestas por el Ejecutivo (Sánchez et al., 2023)

Observamos que el antes citado apartado normativo, va en contravía de lo dispuesto en varios pronunciamientos de la Corte Constitucional (2013), que ha interpretado el alcance de los registros para la población desplazada. La Corte ha manifestado que las medidas de cuidado y protección no dependen de dicho acto de registro; éste únicamente tendrá el efecto para “la canalización de las medidas de atención humanitaria previstas para esta población” (Sentencia T-076/2013) no se constituye entonces como requisito sine qua non para que prevalezcan en todo momento los derechos de la población desplazada, esto es, durante el desplazamiento y en la fase de implementación de soluciones duraderas.

En sintonía con lo anterior, el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, elaborado por las Naciones Unidas (2015b) plantea la necesidad de llevar un registro sobre la afectación causada tanto en el ámbito de pérdidas de vida humana como de la existencia de factores de riesgo por enfermedad de base, así mismo, desde los estudios locales, en la Ecoregión Eje Cafetero en Colombia, se determina la creación de un “Registro Único de Víctimas del Desplazamiento Forzado Ambiental” que facilite la identificación de los afectados y la trazabilidad en las medidas adoptadas para su atención (Valencia et al., 2014, p. 214). Sin embargo, las dificultades para que la UNGRD administre el registro de la población desplazada, conlleva en que su sede está definida en la ciudad de Bogotá y cuenta con dependencias administrativas y operativas en algunos municipios del país. El registro, al constituirse de acuerdo con el Proyecto de Ley, en requisito para el acceso a las medidas de cuidado y



protección en contextos de emergencias ambientales, vulneraría las garantías de las víctimas de desplazamiento forzado ambiental, consagradas en los Principios Rectores y en demás instrumentos nacionales e internacionales. En un contexto de vulnerabilidad, de acuerdo con Auyero (2013) se ocasiona que las víctimas, pierdan agencialidad en su interacción con el Estado, convirtiéndose en eternos pacientes; se les subordina a la espera de asistencia y ayudas y se someten al vaivén entre las oficinas (inexistentes de la UNGRD) en este caso de las Alcaldías, Gobernaciones, Cruz Roja, Defensa Civil etc. La demora en la respuesta de las Entidades revictimiza a la población desplazada, incrementando las barreras en el ejercicio de sus derechos y su atención oportuna (Auyero, 2013) es por ello que, el planteamiento del registro y su operativización, deberá ser reglamentado de tal manera que sitúe a las víctimas como detentadores de derechos y no de meras medidas asistencialistas post desastre.

En general considero que de acuerdo a los documentos jurídicos y teóricos revisados dentro del contexto de la elaboración de este trabajo, el texto de la propuesta normativa no está acorde con la Resolución 03 de 2021 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y REDESCA (2021), sobre el contenido de las normas y políticas relativas al cambio climático y sus efectos en los derechos humanos, ya que no se plantea con enfoque diferenciado, de acuerdo al impacto por género, interseccionalidad, vulnerabilidad y etnicidad. Es importante considerar que los efectos del cambio climático generan un impacto generalizado pero que se recrudece en el caso de las personas con mayores condiciones de vulnerabilidad (Comisión Interamericana de Derechos Humanos & REDESCA, 2021, p. 15). De igual manera, tampoco es claro cómo si en el objeto de la propuesta de Ley se habla de dar lineamientos para la caracterización de la población desplazada, no se contemplan medidas encaminadas a diferenciar esos impactos diversos según cada contexto. Finalmente, y pese a las observaciones señaladas, consideramos pertinente que en

el país se cuente con una Ley y política pública que reconozca este fenómeno y disponga de los sistemas necesarios para su atención.

### **3.2. Instrumentos jurídicos para la protección de desplazados forzados ambientales**

A nivel internacional, la Conferencia de las Partes de 2010 y en el marco de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, indicaron que los Estados deben intensificar labores vinculadas con la adaptación al cambio climático, generando entonces un proceso de vinculación entre el fenómeno migratorio y el cambio climático, dando pie a la consideración del desplazamiento ambiental como categoría de análisis en las políticas estatales (Ramón, 2016) y procurando la comprensión de las diversas consecuencias humanitarias derivadas de la movilidad humana relacionada con condiciones ambientales, incluyendo el proceso de adaptación (Kälin, 2012) La protección de la población desplazada por cuestiones ambientales o climáticas, debió quedar consolidada entonces, en los instrumentos internos como la Política Nacional de Cambio Climático, Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y en pronunciamientos judiciales sobre aplicación de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, que constituyen los escenarios jurídicos donde debemos movernos para buscar analizar la responsabilidad del Estado colombiano por desplazamiento forzado ambiental, para el caso de Mocoa en el evento del año 2017.

Las prácticas recomendadas para la migración (desplazamiento interno) no se aplicaron en las Instituciones, Políticas, Normas, Políticas etc., que deberían atender de manera concreta las condiciones sociales, económicas y culturales de los afectados, teniendo como premisa que la exposición a riesgos de vulneración de derechos siempre deriva de la confluencia de diversas categorías de vulnerabilidad tejidas en la sociedad (García et al., 2018, p. 222), es por tal razón que se acudirá al análisis de otros instrumentos internos como la Ley 387 de 1997 y las limitadas

sentencias que estudian el desplazamiento forzado ambiental en el contexto de desastres (naturales o antrópicos) o por proyectos de desarrollo y que remiten a los Principios Deng. No hay que perder de vista que, en el caso colombiano, tan determinante fue el contexto bélico, que a finales del Siglo XX e inicios del Siglo XXI, la institucionalidad del Estado estaba tratando de afrontar la atención de los miles de personas desplazadas debido a la violencia, por tal razón, en ese lapso no existen sentencias que los jueces constitucionales analicen la movilidad forzada interna, en el marco de los efectos del cambio climático o de los desastres naturales, pese a que la Corte Constitucional de Colombia (2003) había ordenado y sido enfática en establecer que los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno hacen parte del bloque de constitucionalidad y por lo tanto son referente en la aplicación e interpretación del derecho interno (Sentencia T-268/03) y que de acuerdo a las Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (2011) de las Naciones Unidas, toda persona que haya resultado afectada por un desastre natural adquiere la titularidad del derecho a reclamar la acción oportuna y efectiva del Estado para la salvaguarda de sus derechos (Sentencia T-268/03). Para eventos de variabilidad climática como el de Mocoa, las personas afectadas no reciben del Estado la asistencia humanitaria con un enfoque de derechos humanos universalmente aceptados, principalmente de dignidad humana y no discriminación.

El Estado colombiano debe propender por disminuir las vulnerabilidades y aumentar la capacidad de recuperación frente a los riesgos de desplazamiento, la migración en condiciones de dignidad y la reubicación planificada que debe orientarse desde un proceso diagnóstico de necesidades para que sea sostenible (Gobierno de Noruega y Gobierno de Suiza, 2015). La Iniciativa Nansen, por su parte, aunque no vinculante, refiere que las acciones afirmativas de protección de las personas desplazadas por cuestión de desastres naturales, se efectúan

independientemente de que los marcos jurídicos internos de los países cuenten con obligaciones legales expresas; el propósito es resguardar los derechos humanos. (Gobierno de Noruega y Gobierno de Suiza, 2015, p. 6)

### **3.3. Jurisprudencia Principios Rectores del Desplazamiento Forzado interno en contextos de proyectos de desarrollo y desastres**

La revisión de las siguientes sentencias de la Corte Constitucional, fueron elegidas al considerar que existen vacíos en la Ley 387 de 1997, por no consideración el desplazamiento forzado por otras causas diferentes al conflicto y ligadas al cambio climático, a fenómenos de variabilidad climática, creación de áreas protegidas de conservación, o por la ejecución de proyectos de desarrollo. Como tal, no se trata de una línea jurisprudencial sobre la materia, porque el escenario constitucional pretende únicamente determinar e insistir, como ya lo ha dicho la Corte Constitucional (2003) en la aplicación de los Principios Rectores” (Sentencia T-268/03) ya que los Principios, hacen parte del bloque de constitucionalidad para dar solución a situaciones específicas. En la presente revisión, queremos precisar y que no quede duda que los Principios Rectores se aplican por mandato de la Corte Constitucional en contextos diferentes a los del conflicto armado.

#### ***3.3.1. Sentencia Corte Constitucional T-602 de 2003, Desplazamiento por proyectos de desarrollo***

En aquella oportunidad la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, conoce de la decisión adoptada por el Juzgado 51 Penal del Circuito de Bogotá el 8 de noviembre de 2002, relativa a la solicitud de protección de los derechos vulnerados al trabajo, igualdad y a la vivienda digna de una mujer de la tercera edad (tutelante), vulnerados por el entonces Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social (INURBE), con ocasión de hechos que datan de 2002 y

que se resumen de manera sucinta; empezando por decir que la tutelante es una mujer de edad avanzada y que por tal razón, una de las alternativas ofrecidas por el Estado, fue una capacitación para desarrollar proyectos productivos, que dadas sus condiciones físicas le fue imposible acceder. Por tal razón, la actora propone que sea una de sus hijas quien la reciba, ya que ello le permitirá recibir el apoyo a través del aprendizaje que aquella ejecute. El problema valorado por el Juez de instancia radica en que la descendiente de la tutelante, no se encontraba incorporada en el Registro Único de Población Desplazada, por no considerarse como tal, considera que otorgarle el beneficio iría en contra del principio de legalidad, ya que las normas sobre la materia determinan que solo quien ostente la condición de desplazado, puede obtener los beneficios ofrecidos por el Gobierno y por otro lado, no reposa en el expediente, solicitud de subsidio de vivienda dirigido al INURBE, por lo que considera el Togado, que la señora debe someterse al trámite general dispuesto para todos los aspirantes beneficiarios.

En sede de revisión, la Corte pone de manifiesto el problema jurídico, relacionado con la igualdad y reparación de derechos de la actora, quien es víctima de desplazamiento (involuntario), por proyectos de desarrollo; para ello expone el marco normativo de acciones afirmativas en favor de la población desplazada, principalmente en cuanto a la materialización del restablecimiento de derechos. Señala la Corte que, a diferencia del reasentamiento precedido de un acto violento, cuando la movilidad es fruto de proyectos de desarrollo, este tiende a ser anticipado, planeado, mitigado y compensado por los titulares de los proyectos; de igual manera, no se contabilizan pérdidas humanas. De manera particular, frente a la aplicación de los Principios Deng, la Sentencia T-268/03 establece como tesis que estos, son normas de interpretación necesarios para dar respuesta a controversias puntuales; tienen raigambre constitucional cuando desarrollan derechos humanos o del derecho humanitario y hacen parte del

bloque de constitucionalidad en sentido lato o estricto. Frente a la situación fáctica, va concluyendo que la actora, dado su enfoque poblacional (tercera edad), no ha recibido restablecimiento de sus derechos de acuerdo a su condición de desplazada; no le ha sido aprobado ni financiado algún proyecto productivo, ni ha logrado acceder a los subsidios de vivienda ofrecidos por el INURBE, vulnerándosele sus derechos a la vivienda digna y mínimo vital.

Finalmente, la Corte Constitucional, concede la tutela derechos a la vivienda digna y mínimo vital en condiciones de igualdad, en consecuencia, ordena le sea adjudicada una solución de vivienda rural o urbana a preferencia de la actora, además, de su inclusión y la de su grupo familiar en un proyecto productivo viable e integral (Sentencia T-268/03), así como la garantía de otros derechos como el de seguridad alimentaria, salud y educación.

### ***3.3.2. Sentencia Corte Constitucional T-369 de 2021, Desplazamiento por desastres naturales.***

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional (2021), decide sobre la vulneración de los derechos fundamentales del señor William de Jesús Gutiérrez, residente de la vereda El Astillero del municipio de Valdivia y damnificado por la emergencia social y ambiental presentada en el proyecto hidroeléctrico “Hidroituango” construida sobre el río Cauca, con influencia en los municipios de Caucaasia, Nechí, Cáceres, Puerto Antioquia, Tarazá, y Puerto Valdivia, en el departamento de Antioquia. Los derechos constitucionales vulnerados por parte de las entidades demandadas, están relacionados con el mínimo vital, la dignidad humana, y acceso a la administración de justicia. Los hechos relatan que el 18 de abril del 2018, derrumbes lograron colmatar la Galería Auxiliar de Desvío (GAD) de la represa Hidroituango, provocando aumento del caudal y desbordamiento del Río Cauca, presentando una situación de emergencia en el corregimiento de Puerto Valdivia y declarada por la Gobernación de Antioquia

el 14 de mayo de 2018. La Gobernación ordena a las Empresas Públicas de Medellín ESP-EPM, adoptar un plan de emergencia para mitigar y resarcir los daños del evento. Se afirma que casi 3000 personas que habitaban las riberas de los ríos, debieron huir y desplazarse. El tutelante alega la pérdida de su vivienda y que, desde finales de 2018, las Empresas Públicas de Medellín le entregó apoyos económicos, sin embargo, a inicios de 2020, la EPM suspendió la ayuda económica, a su parecer en retaliación por abstenerse de firmar un acuerdo económico para renunciar a la acción judicial en medio de control de reparación directa.

En primera instancia tuvo conocimiento el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sopetrán, quien encontró que la acción era improcedente por no encontrarse configurado el principio de inmediatez (ocho meses habían transcurrido desde la suspensión de las ayudas económicas hasta la presentación de la tutela). Argumenta el Juez que la declaratoria de calamidad cesó el 17 de mayo de 2019, entendiéndose el retorno a la normalidad en los municipios y la posibilidad de retorno de los afectados, por ello, el tiempo de brindar la ayuda económica ya se había superado. Por esta decisión, los apoderados judiciales del tutelante, impugnó la providencia y su conocimiento estuvo a cargo de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Antioquia, quien confirma la decisión del a-quo, argumentando que la negativa a la transacción propuesta por EPM de renunciar a la acción judicial en cambio de una suma económica, hace creer que el señor William de Jesús Gutiérrez superó las circunstancias de vulnerabilidad que ostentaba.

El problema jurídico, se entiende a través de tres temas de acuerdo a la Corte, sin embargo, para efectos de interés del presente análisis, se profundizará en primer eje temático, relacionado con los impactos sobre los derechos humanos de las poblaciones en el marco de la ejecución de proyectos de desarrollo (represas), principalmente los derechos asociados a la comunidad que fue desplazada con la construcción de la hidroeléctrica. Se reconoce que una de

las principales problemáticas sociales que trae consigo los megaproyectos hidroeléctricos, son el desplazamiento, que anula a los ciudadanos la posibilidad de acceder a medios de subsistencia y producción. De acuerdo al análisis de sentencias, esta podría considerarse como la fundadora de línea relacionada con la aplicación de los Principios Rectores a desplazamientos por proyectos de desarrollo. Aduce la Corte Constitucional (2021), sin detenerse en la distinción/limitación que hace la Ley 387 de 1997 y las sentencias que estudian el fenómeno del desplazamiento ocasionado por el conflicto armado, que éstos son instrumentos interpretativos (bloque de constitucionalidad en sentido lato) a los cuales deben recurrir los operadores jurídicos para dar claridad sobre las obligaciones y del Estado frente a los desplazamientos en general. Seguidamente, hace una revisión de los principios aplicables a casos de desplazamiento como el del escenario jurídico de la tutela, destacando:

1) La obligación que asiste al Estado de brindar protección y asistencia humanitaria a la población desplazada, 2) Minimizar al máximo el desplazamiento, debiendo explorar todas las alternativas posibles, 3) Garantizar el desplazamiento en ambientes seguros y manteniendo el núcleo familiar, 4) y garantizar al desplazado su derecho a la vida en condiciones de dignidad, acceso a servicios públicos, médicos y a la alimentación 5) reasentamiento voluntario en otro lugar en el caso de que no logren retornar a residencia habitual de manera segura y digna si ello es posible y 6) indemnización adecuada por las pérdidas sufridas (Sentencia T-268/03, p. 25-26) finalmente, resalta que los estándares de protección mínimos que ofrecen los Principios Rectores, deben aplicarse en los contextos de desplazamiento por proyectos de desarrollo.

En el análisis concreto para determinar la decisión, la Sala concluye que el señor William puede ser catalogado como desplazado interno, (Sentencia T-369/21) porque se configuran los elementos 1) movimiento de su residencia con el fin de evitar la vulnerabilidad por la amenaza



que supone para las poblaciones, los eventos de inundaciones exacerbados por la presencia de la represa, y 2) la migración se da en un contexto interno, o sea, no ha superado las fronteras internacionales. Además, insiste que la población desplazada interna es sujeto de especial protección constitucional, debido a su debilidad manifiesta y que aducir un cambio de nivel de alerta de rojo a naranja, no es óbice para considerar superadas las causas que motivaron el desplazamiento (Sentencia T-369/21), adicionalmente señala que las Entidades accionadas, principalmente EPM, deben seguir los criterios orientadores de los Principios Rectores para aplicar soluciones de asistencia y duraderas; finalmente, considera vulnerados los derechos a la vivienda digna, derecho al trabajo, mínimo vital, nivel de vida adecuado y debido proceso, por lo cual procede a revocar el fallo de segunda instancia y ordena tutelar los derechos afectados y reactivar los apoyos económicos al accionante, hasta que EPM pueda sustentar con fundamento en los Principios Rectores, que ya han sido superadas las causas y el hecho del desplazamiento.

Lo interesante del análisis que presente esta sentencia, es que somete todas las medidas adoptadas por la EPM bajo los estándares de los Principios Deng y considera se debieron aplicar en el caso concreto. Esta es la primera sentencia que de verdad asume la aplicación de los Principios como verdaderas pautas de interpretación en escenarios constitucionales concretos, dotándolos de vinculatoriedad por hacer parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato. En el contexto de desastres son estándares que se deben aplicar en las fases protección y asistencia durante el desplazamiento y en la fase de soluciones duraderas. A continuación, analizaremos las decisiones judiciales que a la fecha han condenado al Estado colombiano por responsabilidad extracontractual a título de falla en el servicio por la avenida torrencial de 2017 en Mocoa.

### **3.4. Responsabilidad a título de falla en el servicio derivadas de la ocurrencia del desastre natural en Mocoa de 2017**

Para desarrollar este acápite, procedemos a indicar que es evidente el desconocimiento del fenómeno de desplazamiento forzado ambiental y las correspondientes responsabilidades del Estado colombiano al respecto. Esta afirmación se expresa claramente en la dinámica de los procesos judiciales en las dos instancias en que han sido resueltos (primera- Juzgados y segunda- Tribunales). Tanto litigantes como togados, nunca esbozaron en las consideraciones jurídicas que soportaban las peticiones de la demanda o en los argumentos que motivaron los fallos, aspectos relacionados con la vulneración de los derechos de los demandantes en su calidad de desplazados forzados ambientales por la avenida torrencial de 2017, ni hacen cita de los Principios Rectores como parámetros de interpretación de las actuaciones adelantadas por el Estado para la atención en las fases protección y asistencia en proceso de desplazamiento y en la fase de soluciones duraderas.

Los pleitos judiciales se circunscriben al reconocimiento del daño antijurídico y su imputación a las Entidades administrativas demandadas, por omisión, inobservancia o defectuoso acatamiento de preceptos normativos o desidia en el ejercicio de las funciones consagradas principalmente en las Leyes 99 de 1993 y 1523 de 2012. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CORPOAMAZONIA, la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres – UNGRD, el Departamento del Putumayo y el Municipio de Mocoa, tienen en diferente medida, injerencia en la gestión de los riesgos de desastres en el marco de las citadas leyes, así lo consideraron los jueces en sus providencias. Ahora bien, todas las Entidades demandadas alegaron como excepciones: la falta de legitimación en la casusa por pasiva, porque consideraban que existió ausencia del nexo causal por haber actuado de manera diligente y cumpliendo sus

funciones; la de pleito pendiente, por existir en otras instancias judiciales procesos con idénticas partes y pretensiones y el eximente de responsabilidad de fuerza mayor, porque argumentaron que el evento de Mocoa, fue imprevisible e irresistible.

Hay que recordar que la falta de legitimación por pasiva, refiere a que la persona que reclama no es aquella que se ha visto afectada por el hecho dañoso (Consejo de Estado, 2020). En caso de la imputación del daño antijurídico por la omisión de funciones de control y prevención de riesgos de desastres, el Consejo de Estado (2021) en sentencia de la Sección tercera ha indicado que, el Estado es responsable cuando se demuestre que existe el contraste de la revisión en abstracto de las normas que establecen las obligaciones y el grado de cumplimiento de las mismas, partiendo de lo que normalmente se les pudiese exigir o razonablemente se espera de ellas.

Con relación a la fuerza mayor alegada como eximente de responsabilidad, en el caso de desastres naturales, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha considerado que debe cumplir al menos tres requisitos: debe ser exterior, en el sentido de que debe tratarse de una circunstancia que no puede ser determinada ni directa ni indirectamente por el ofensor; debe ser imprevisible lo que ocurre en aquellos casos que no pueden pronosticarse ni aun con el mayor cuidado y finalmente, debe ser irresistible en el sentido de que sus efectos escapen a la capacidad de respuesta del ente encargado de atenderlo (Consejo de Estado, 2004, p. 17)

Con relación a estos conceptos, el mismo Tribunal en sentencia del año 2021, resuelve en segunda instancia demanda de reparación directa, en contra el municipio de Medellín y la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia- CORANTIOQUIA reforzando la tesis de que para que se configure la responsabilidad del Estado deben confluir todos los elementos para su establecimiento y así mismo, los eximentes deben cumplir los criterios para

ser alegados, pero que en ningún caso están amparados por la ineficiencia del Estado para atender oportuna y eficazmente los desastres pudiendo hacerlo (Consejo de Estado, 2021a, p. 18)

Frente al daño, el cual en la mayoría de los procesos fallados en segunda instancia y que se expondrán en el siguiente título, se ha reconocido como punto de partida para endilgar responsabilidad del Estado.

El análisis de la responsabilidad no inicia con el título o régimen jurídico aplicable, sino con la verificación de la existencia del daño entendido como la alteración negativa a un interés lícito o situación jurídicamente protegida, de suerte que sólo al encontrarse acreditado el daño, habrá lugar a efectuar el análisis de imputación.(Consejo de Estado, 2021a, p. 27)

Procederemos a revisar el universo de sentencias que a la fecha (I semestre de 2023) se han emitido por las instancias judiciales en segunda instancia, en procesos de responsabilidad del Estado por las pérdidas materiales y morales a raíz de la tragedia de Mocoa en el año 2017.

#### ***3.4.1. Resultados del análisis de fallos en segunda instancia por responsabilidad a título de falla del servicio por la avenida torrencial de Mocoa el 31 de marzo y 01 de abril de 2017***

Fijados los anteriores criterios, en el presente resumen se expondrán las decisiones judiciales de segunda instancia, con las cuales se agotan los recursos en sede judicial y quedan en firme las sentencias emitidas por los Tribunales Administrativos del país, que tuvieron conocimiento de los recursos de apelación en contra de las sentencias de primera instancia. Existen alrededor de 183 procesos iniciados a mayo de 2023 para endilgar la responsabilidad patrimonial del Estado por daño antijurídico con ocasión de la avenida torrencial del 31 de marzo y 01 de abril de 2017 en el municipio de Mocoa. De este universo de procesos, hemos estudiado nueve (9) sentencias de segunda instancia, toda vez que el restante número de expedientes se

encuentran o bien en trámite de recurso de apelación o en alguna etapa procesal que debe agotarse en primera instancia. En extenso, los datos de los procesos y consideraciones principales se encuentran consignados en el Anexo 1° del presente trabajo de investigación. En la siguiente figura 4, se resume en cifras el estado de los procesos por responsabilidad patrimonial a título de falla en el servicio producto de la avenida torrencial de Mocoa en 2017.

**Figura 4**

*Resultados revisión procesos por responsabilidad patrimonial del Estado producto de la avenida torrencial de Mocoa en 2017*



Fuente: Consulta procesos judiciales CORPOAMAZONIA 2023. Elaboración propia

El encuadre normativo para endilgar responsabilidad se ciñó a determinar que los estudios: \*Informe de avance análisis de amenazas y vulnerabilidad geológica en la cuenca de la quebrada Taruca y Sangoyaco para el área rural, sub-urbana y urbana de la población de Mocoa, departamento del Putumayo, elaborado por Jojoa & CORPOAMAZONIA, (2003), el \*Documento de Seguimiento y Evaluación del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Mocoa, departamento del Putumayo, elaborado por CORPOAMAZONIA en diciembre de 2009, \*en marzo 28 de 2011 la Defensa Civil emitió el documento denominado

“Plan de contingencia por inundaciones, avalanchas y deslizamientos de tierra quebrada la Taruca y El Conejo, municipio de Mocoa, Putumayo”, \*Informe rendido por el jefe de la oficina operativa Putumayo de la Defensa Civil ante el Director General de dicho organismo el 8 de mayo de 2013 acerca del monitoreo efectuado a la quebrada la Taruca en Mocoa, \*documento “Identificación y caracterización de sitios críticos de amenaza municipio de Mocoa departamento de Putumayo”, elaborado por CORPOAMAZONIA en marzo de 2014 dentro del “Plan De Acción 2012 – 2015 Amazonia un compromiso ambiental para incluir”, entre otros tantos, dan cuenta de que el evento si bien tiene origen en fenómenos de la naturaleza, escapa del control o de la intervención humana y por tanto, cumple con las condiciones de exterioridad e irresistibilidad, pero en definitiva no fue imprevisible, porque estuvo bastante documentado con las evidencias relacionadas arriba, en el segundo capítulo de este trabajo y que obran en cada uno de los expedientes. La UNGRD (2017) citado por Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera-Subsección B, 2022) definió técnicamente que no era posible determinar con exactitud el momento de ocurrencia del hecho, pero sí prever el riesgo inminente de la zona (p. 74). Históricamente, está documentado que el evento hidrometeorológico tuvo precedentes en el municipio de Mocoa, pero no alcanzó las mismas consecuencias del año 2017, porque las zonas afectadas otrora no se encontraban altamente ocupadas como en el presente. Resulta relevante mencionar que en la mayoría de las decisiones de segunda instancia falladas, declara administrativamente responsable a las entidades demandadas, a título de falla en el servicio. Ahora bien, ¿qué alternativa de reparación tendrían los desplazados forzados por la avenida torrencial de Mocoa, si las sentencias se hubiesen despachado desfavorablemente a sus pretensiones? La tesis para decidir favorablemente se fundamentó en la previsibilidad del evento, pero si efectivamente hubiese sido imprevisible configurándose fuerza mayor, ¿Tendrán en las

normas sobre desplazamiento forzado ambiental, otra alternativa para reclamar reparación del Estado? Estas preguntas se resolverán en el siguiente acápite.

### **3.5. Responsabilidad del Estado por el desplazamiento forzado ambiental en el municipio de Mocoa**

En términos del cambio climático, a nivel internacional la responsabilidad de los Estados se encuentra limitada por lo dispuesto declarativamente en el artículo 8 del Acuerdo de París, que invita a la reducción del riesgo de pérdidas y daños, para para los Estados Parte y los interesados que no son Partes. El Mecanismo Internacional de Varsovia como estrategia de adaptación y gestión de riesgos indicativos de las pérdidas y afectaciones producto de los efectos extremos y de aparición lenta, asociados con el cambio climático, tiene el alcance definido en el inciso 51 de la COP 21 de las Naciones Unidas, refiriéndose a que este no configura la responsabilidad del estado ni supone el derecho a una compensación (Naciones Unidas, 2015a, p. 9). En su mayoría los instrumentos jurídicos analizados plantean herramientas en el contexto de desplazamiento por causas climáticas o climáticas que trascienden fronteras estatales.

Para el caso de Mocoa, por tratarse de desplazamiento forzado interno por causas ambientales, el principal instrumento normativo relacionado con los derechos humanos que puede aplicarse son los Principios Deng de 1998, que, de acuerdo al análisis de las sentencias realizado en el capítulo 2, hacen parte del bloque constitucional en sentido lato. Ahora bien, es importante señalar que como la condición migratoria expone a las personas a otros riesgos en diversos campos, económicos, familiares y laborales que los someten a formas diversas de diascrimnacion y violencia” (Gobierno de Noruega & Gobierno de Suiza, 2015, p. 9), la población desplazada en el municipio de Mocoa a raíz de la avenida torrencial, debió ser sometida a los parámetros que ofrecen los Principios Deng, para el desplazamiento forzado

interno por catástrofes naturales. El interés de esta tesis, es mostrar que estos Principios, la 21 Conferencia para las Partes o Acuerdo de París y el Mecanismo Internacional de Varsovia, que surgen en el seno de las Naciones Unidas, así como otros instrumentos no vinculantes pero muy pertinentes como La Iniciativa Nansen, las Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastre, contienen criterios para que las autoridades Nacionales y Locales, actúen apegados a la prevalencia de la dignidad humana y garantía de los derechos de la población desplazada, más allá de asistencialismo en el marco del sistema de riesgo de desastres que plantea la Ley 1523 de 2012.

Teniendo en cuenta que la respuesta a las demandas de reparación patrimonial por la falla en el servicio del Estado en el caso de Mocoa, han sido en su mayoría despachadas favorablemente a los demandantes, porque se logró acreditar el daño, la exterioridad del evento, irresistibilidad, peso sobre todo su previsibilidad, se quiere hacer hincapié que la argumentación tanto de los demandantes como de los jueces de conocimiento, en ninguno de los fallos analizados, tuvieron en cuenta los Principios Rectores y mucho menos los demás instrumentos estudiados en este trabajo. Llama la atención que, a nivel Nacional, el único caso que quiere proponer el desplazamiento forzado ambiental como pretensión, se presenta en la tutela presentada por las comunidades raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con ocasión del huracán Iota en 2020, en la cual a pesar de haberse solicitado la declaratoria de emergencia por desplazamiento climático (Sentencia T-333/22) esta solicitud se diluye en el extenso análisis argumentativo y probatorio de la Corte, quien decide conceder el amparo de los derechos fundamentales sin reconocer la existencia del fenómeno. Es preciso entonces señalar que la responsabilidad del Estado no se limita al reconocimiento de una reparación patrimonial por falla en el servicio por la acción u omisión de las autoridades



administrativas que componen el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, radica también en elementos más profundos asociados con la dignidad humana de la población forzosamente desplazada por cuestiones climáticas o ambientales.

La vulnerabilidad del territorio del Estado colombiano, ante fenómenos extremos derivados del cambio climático y de fenómenos ligados a la variabilidad climática, o por los proyectos de desarrollo y las actuaciones administrativas para la declaratoria de áreas protegidas de estricta conservación, ocasionan que esté latente la posibilidad del desplazamiento forzado al interior de las fronteras y que frente a estos eventos, la respuesta no solo esté limitada al reconocimiento de ayudas humanitarias y asistencia conforme al principio de solidaridad proclamado en la Constitución de 1991, o de la Ley 1523 de 2012; la visión al momento de gestionar riesgo de desastres debe efectuarse en clave de derechos, atendiendo a las pautas que establecen los Principios Deng. Para el caso de Mocoa y tomando como referencia la sentencia T-369/2021 de la Corte Constitucional (2021), en los eventos la protección reforzada de la población en proceso de desplazamiento y la adopción de medidas afirmativas conforme a lo dispuesto en la política de Gestión del Riesgo de Desastres en el municipio de Mocoa, como se muestra en la tabla 6.

**Tabla 6**

*Estándares de protección y soluciones duraderas*

Fase de protección y asistencia humanitaria		
Estándares Mínimos	Medidas del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres SNGRD	Cumplimiento
<p>Estándar 1. Asegurar un nivel de vida adecuado.¶ Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes deben suministrar a los desplazados internos, como mínimo y en condiciones de seguridad:¶ a) alimentos indispensables y agua potable;¶ b) cobijo y alojamiento básicos;¶ c) vestido adecuado; y d) servicios médicos y de saneamiento indispensables.¶</p>	<p>La UNGRD, (2023a) manifiesta que, en el caso de subsidios de arriendo, se entregaron beneficios a 830 familias, distribuidos en 25.476 subsidios hasta octubre de 2022 y enero de 2023. En total se asignaron a estas familias \$18.992.000.000., En cuanto a la asistencia humanitaria desde el 01 de abril de 2017 hasta el 04 de junio de 2022, se asignaron 69.073 kits de alimentos por un valor de \$7.391.232.235 y no alimentarios en la cantidad de 70.186 por un monto de \$4.558.554.110.¶</p>	<p>De acuerdo con la información suministrada por la UNGRD con corte al primer semestre de 2022. A la fecha no se continuaron entregando subsidios.¶</p>
<p>Estándar 2. Prestar la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos de los desplazados internos y adoptar las medidas oportunas a este respecto.¶</p>	<p>¶</p>	<p>No se cumple. El SNGRD no dispuso de mecanismos que permitan conocer la situación real y prestar la debida consideración a la protección de los derechos de los desplazados, para así adoptar medidas adecuadas. A través de la UNGRD se canalizaron las ayudas humanitarias y en el tema de las soluciones de vivienda, la Unidad omitió la participación de la comunidad afectada, pues es ésta la que tiene conocimiento de primera mano al sufrir los impactos nocivos, de modo que la información que aporten al proceso pueda garantizar las medidas de protección oportunas y efectivas.¶</p>

Fase de soluciones duraderas		
Estándares Mínimos	Medidas del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	Cumplimiento
<p>Estándar 1. Establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Facilitar la reintegración de los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte.</p>	<p>Ejecución de proyectos de construcción de viviendas y reubicación de personas afectadas.</p>	<p>No se cumple. La promesa de viviendas después de una espera de seis (6) años de transcurrida la avenida torrencial, no se encuentra resuelta para los centenares de familias que aguardan por una solución definitiva que les permita continuar con su vida posterior al desastre. De acuerdo al municipio de Mocoa, (Unidad de Planeación, Gestión y Evaluación Municipal, 2023,) el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, el cual no se encuentra adoptado a la fecha, define alrededor de 200 hectáreas para la expansión del perímetro urbano, existiendo la necesidad de cubrir el déficit de 1.500 viviendas que requieren reubicación (p. 1). De acuerdo a la UNGRD (2023), el Contrato CTO-9677-PPAL001-243-2018 para la construcción de 436 viviendas y contrato CTO-9677-PPAL001-243-2018, para la construcción de 473 viviendas, presentan un avance financiero de 26% y 21% respectivamente y 38,69% y 32,25% de avance físico ejecutado respectivamente. (p. 12)</p>
<p>Estándar 2. Prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las</p>	<p>¶</p>	<p>No se cumple. Los desplazados forzados ambientales han tenido que recurrir a demandas de reparación directa por falla en el servicio. (En el anexo de este trabajo, se resumen los fallos en firme de Tribunales Administrativos) el SNGRD no ha ofrecido indemnización económica, que permita recuperar en alguna medida los bienes de los cuales fueron desposeídos. Las demandas administrativas para lograr</p>

que fueron desposeídos cuando se desplazaron.¶ Si esa recuperación es imposible.¶ a) Conceder una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o, b) Prestar asistencia para que la obtengan.¶		condenas económicas han sido las únicas alternativas que han tenido los desplazados.¶
---	--	---

Fuente: Datos e información tomados a partir de (UNGRD, 2023a), (Unidad de Planeación, Gestión y Evaluación Municipal, 2023) y (CCons, T-369/21, J. Reyes)

Como puede verse en la anterior tabla, existen compromisos por parte del SNGRD que no se han cumplido con las víctimas de desplazamiento por la avenida torrencial de Mocoa en 2017. Principalmente cuando se contraponen el avance de la ejecución de las medidas propuestas en el plan de acción para la reconstrucción frente a los estándares de los Principios Deng los estándares mínimos que se necesitan para resarcir o restablecer los derechos de las víctimas no se cumplen a la fecha y la única alternativa (procesal) por la cual han tenido que optar ha sido la de someterse a buscar en largos procesos judiciales, la reparación integral a sus derechos vulnerados.

## CONCLUSIONES

En el marco de esta investigación pretendimos destacar las diferentes instituciones jurídicas que protegen a las personas que de manera forzada, se desplazan como consecuencia del cambio climático y por variabilidad climática (fenómenos hidrometeorológicos). Los desplazados que irrumpen las fronteras motivados por los efectos del cambio climático, deben recibir atención de la comunidad internacional, porque su problemática obedece principalmente a la concentración de gases de efecto invernadero generados en todos los rincones del planeta y que, en mayor medida se generan en países con un alto desarrollo económico e industrial, pero no de manera exclusiva, haciendo entonces necesaria mención al principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (Naciones Unidas, 1992, p. 2). Se concluye en primera instancia que, en el marco de la responsabilidad internacional o trasfronteriza por cambio climático, nos encontramos frente al problema de atribución. De acuerdo con Acosta (2020) existen múltiples actores que aportamos gases de efecto invernadero a la atmósfera y que incrementan la crisis climática; prácticamente todas las sociedades, generamos o incidimos en la agudización del problema; no solo los Estados, de hecho, la mayoría de gases de efecto invernadero son emitidos por privados, haciendo casi imposible que se persiga a un actor específico como responsable de algún evento climático extremo o de aparición lenta. Las actividades que generan emisiones en la mayoría de los casos y salvo los hechos ilícitos, son producto de actividades no prohibidas. No obstante, uno de los principales instrumentos internacionales sobre cambio climático, el Acuerdo de París, excluye la vinculatoriedad del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y Daños relacionados con el cambio climático, por ende, la responsabilidad y condena por compensación en el ámbito internacional.

Por la anterior razón, se insiste que es necesario establecer una clara distinción con relación a los desplazados por cuestiones ambientales o variabilidad climática, diferentes al cambio climático, por los problemas para asignar responsabilidad. Lo pretendido por este estudio fue precisamente desarrollar ambos campos o variables de desplazamiento, pero insistiendo en que en los eventos de variabilidad climática (desastres) que generen desplazamiento, deben evaluarse de conformidad con los principios rectores sobre desplazamiento interno, aspecto que como vimos en el desarrollo de este trabajo de investigación, no es contemplado por las instancias y autoridades nacionales, porque la atención de los desastres naturales en Colombia, se ha efectuado únicamente en el marco de la normatividad relacionada con la gestión del riesgo establecida por la Ley 1523 de 2013 y sus decretos reglamentarios. Adicionalmente, de la información recabada se puede concluir que, inaplicar normas sobre desplazamiento interno, desmejora la situación de exposición al riesgo de la población afectada; es por ello que el desplazamiento forzado ambiental, debe entenderse como un proceso complejo, donde las características sociales y materiales de quienes lo padecen, extienden la vulnerabilidad (diferencial) que requiere una respuesta integral del Estado colombiano (no asistencialista), a través del desarrollo de políticas públicas, y la aplicación de las normas de derechos humanos reconocidos a la población desplazada, principalmente de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, con medidas afirmativas para garantizar su acceso a la seguridad social, saneamiento, vivienda digna, tierra, agua potable, salud, trabajo, educación, nutrición adecuada, la participación en toma de decisiones y en lo posible, la reparación moral y material de sus propiedades destruidas o inhabitables después de los eventos o desastres.

En el caso de Mocoa y desde el punto de las inversiones realizadas en medidas estructurales o no estructurales contenidas en el CONPES 3904 de 2017, el Plan de Acción

Específico para Mocoa que busca incrementar la capacidad de adaptación en términos sociales, culturales, económicos y sanitarios de la población así como la recuperación de sus bienes (Naciones Unidas, 2015b, p. 16) la atención de la población se centró en la gestión de riesgos de desastres, dejando a un lado directrices y principios para la atención de la población en condición de desplazamiento forzado ambiental. Esos instrumentos desconocen el tratamiento especial que merece la población desplazada, ya que debido a su debilidad manifiesta y vulnerabilidad, no basta el enfoque asistencialista que presentan las agencias estatales y ONGs; la visión para la reivindicación y restablecimiento de los derechos fundamentales de esta población se insiste, debe ser urgente y practicarse de acuerdo a los estándares mínimos que ofrecen los Principios Deng y los lineamientos de organismos internacionales a través por ejemplo de la Iniciativa Nansen y las Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastre, entre otros.

Debido a la alta vulnerabilidad del país a fenómenos de variabilidad climática (extremos y súbitos), es necesario replantear el ordenamiento jurídico relacionado con la protección del desplazamiento interno, el cual ha sido excluyente de la protección de las personas desplazadas por cambio climático y variabilidad climática. En el país los desplazados internos, o víctimas únicamente han sido reconocidos en el marco del conflicto armado. Si bien existen sentencias que aplican los Principios Rectores en contextos de proyectos de desarrollo que han afectado y desplazado poblaciones, por su mala planificación o por hechos imprevisibles, sin embargo, no existe un pronunciamiento de la Corte Constitucional donde expresamente se estudien los estándares mínimos de los Principios, frente al cumplimiento a través de las medidas adoptadas para la atención y soluciones duraderas por parte de las Entidades del SNGRD, podemos concluir entonces, que es necesario que se lleven a cabo estudios o litigios estratégicos donde se

hagan planteamiento en clave de derechos de la población desplazada por cuestiones ambientales o climáticas. Por otra parte, la iniciativa legislativa analizada, si bien representa una buena oportunidad para visibilizar el desplazamiento por factores climáticos, este proyecto de Ley carece de un enfoque que permita incluir a las personas que son desplazadas por otras razones, entre ellas por la variabilidad climática, aquella que tiene mayores efectos en el país y que genera gran cantidad de desplazamientos y despojo de las comunidades del país, principalmente de las más vulnerables.

Podemos concluir también que a través del ordenamiento territorial, se han enfocado las previsiones para minimizar los impactos de eventos hidrometeorológicos en las poblaciones locales, por ello, toma relevancia la incidencia en la elaboración de las normas y estrategias en materia de gestión del riesgo de desastres y cambio climático en clave de derechos humanos, ya que estas se articulan y son complementarias para generar conocimiento y reducción de riesgos ligados a la variabilidad climática. Cabe indicar entonces que, las instituciones generadas en el ordenamiento interno sobre estos dos pilares, pueden ofrecer respuestas concretas para la atención de desastres naturales derivados de la variabilidad climática, a pesar de ello, si los derechos fundamentales de la población desplazada, definidos en las normas e instrumentos internacionales estudiados en esta tesis, no se posicionan también como pilares fundamentales, desde los cuales parta o tenga génesis la atención de los desastres, seguirán siendo instrumentos incompletos, que asumen la gestión sin premisas ligadas a la dignidad humana de las personas.

Finalmente, concluiremos afirmando que no hay restablecimiento de derechos en el caso de Mocoa y su avenida torrencial sucedida en 2017, porque las comunidades no están en mejores condiciones relativas a su calidad de vida anteriores al desplazamiento. Los desplazados forzados de Mocoa, actualmente carecen de derechos relacionados con el mínimo vital y de vivienda



digna, principalmente porque de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional (T-135 de 2013, T-530 de 2011, T-355 de 2013 y C-793 de 2014), son considerados como sujetos de especial protección dada su debilidad manifiesta, por lo tanto, el pago de cánones de arriendo o sostenimiento, por ejemplo, no solucionan de manera definitiva su condición de vulnerabilidad. Es claro que estas ayudas constituyen apenas un incentivo en la fase de protección, son de carácter inmediato, y únicamente prevalecen mientras subsista la condición de desplazamiento. La única alternativa con la que cuentan las víctimas es acudir a la indemnización a través del medio de control de reparación directa para el resarcimiento de los daños materiales e inmateriales como solución definitiva. Ahora bien, el ejercicio participativo de la población en el diseño, condiciones y ubicación de las viviendas prometidas por el Gobierno, debió tener en cuenta como lo ha señalado la Corte Constitucional de Colombia (2003b), que entre la población habitante en un mismo territorio existen diferencias connaturales, aspectos no contemplados por las autoridades locales y nacionales, tal como se logró identificar con las respuestas a los derechos de petición ofrecidos por la entidades públicas, UNGRD y municipio de Mocoa. Asimismo, frente no solo a la propuesta de Ley que surte trámite en el Congreso de la República y de las Entidades del SNGRD, quienes consideran que el registro único de la población desplazada, es requisito indispensable para recibir la atención y las ayudas humanitarias, es necesario que adecúen esta perspectiva, ya que de acuerdo a las Sentencias de la Corte Constitucional (2013), la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada solo busca facilitar al estado la protección de las personas afectadas procurando su asistencia efectiva y su caracterización, pero no se convierte en un criterio sin el cual no es posible acceder a la asistencia humanitaria (Sentencia T-076/13), es por ello que negarse a dar la atención a la

población desplazada que no se encuentre registrada, será violatoria de sus garantías y derechos fundamentales ya definidos por la Corte Constitucional.

## REFERENCIAS

ACNUR. (2022). *Tendencias Globales Desplazamiento Forzado en 2021*.

[https://www.acnur.org/publications/pub\\_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html](https://www.acnur.org/publications/pub_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html)

Acosta, C. (2020). *De la responsabilidad internacional a la atribución: Respuestas en el mecanismo Internacional de Varsovia* (88) [Tesis de Maestría, Universidad de Los Andes].

<http://hdl.handle.net/1992/43795>

Alimonda, H., Palacio, G., Secreto, M., Bunker, S., Machado, H., Svampa, M., Tabra, M., Aste, J., De Echave, J., Palacín, M., Pérez, M., Wagner, L., Giraud, M., Romero, M., Lamberti, M., y Escobar, A. (2011). *La Naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. (Primera Edición). CICCUS.

<https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20120319035504/natura.pdf>

Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado* (Primera). Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Barton, J. (2009). Adaptación al cambio climático en la planificación de ciudades-regiones. *Revista de Geografía Norte Grande*, 43, 26.

[https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34022009000200001](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022009000200001)

Bedoya, M., Riaño Umbarila, E., Reyes Bonilla, M., y Salazar, C. (2016). Modelación de servicios ecosistémicos hidrológicos y dinámicas de uso del suelo en la cuenca del río Mocoa, *Revista*

*Colombiana Amazónica*, 9, 147-174.

[https://sinchi.org.co/files/NOTICIAS/PRIORIDADES%20EN%20LA%20AMAZONIA/Modelacio%CC%81n%20de%20servicios%20ecosiste%CC%81micos\\_Bedoya.pdf](https://sinchi.org.co/files/NOTICIAS/PRIORIDADES%20EN%20LA%20AMAZONIA/Modelacio%CC%81n%20de%20servicios%20ecosiste%CC%81micos_Bedoya.pdf)

Borrás, S. (2006). Refugiados ambientales: el nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. *Revista de Derecho*, XIX (2), 85-108.

[https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09502006000200004](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502006000200004)

Borrás, S. (2020). *El cuidado de la vida. Las personas en movimiento forzado en tiempos de emergencias ecosociales*. Foro Transiciones. <https://forotransiciones.org/wp-content/uploads/sites/51/2020/11/Borras.pdf>

Cámara de Representantes. (2011). *Gaceta del Congreso (Senado y Cámara) No.748 de 2011*.

Castro, A. (2021). *Evaluación de Riesgos Frente a Amenazas Naturales en Zona Crítica del Municipio de Mocoa*. [Trabajo de grado pregrado, Universidad Santo Tomás]. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/34300/2021adrianacastro.pdf?sequence=1>

Castro, E., Vélez, J., y Madrigal, M. (2018). *Desplazamiento forzado, reasentamiento y cambio climático* (1.<sup>a</sup> ed.). Universidad de Medellín.

Cheng, D., Cui, Y., Su, F., Jia, Y., & Choi, C. E. (2018). The characteristics of the Mocoa compound disaster event, Colombia. *Recent Landslides*. <https://doi.org/10.1007/s10346-018-0969->

Chindoy, Á., Garzón, M., Rodríguez, S., y Lasso, A. (2018). *Concepto técnico informe visita de sector los sauces 2, municipio de Mocoa Departamento de Putumayo*. Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia-CORPOAMAZONIA.

Chindoy, Á., Lasso, A., y CORPOAMAZONIA. (2021). *DTP 1392 Respuesta a solicitud visita técnica de Evaluación Sauces 2*.

Clement, V., Kanta Kumaru, R., Sherbinin, A., Jones, B., Adamo, S., Schewe, J., Sadiq, N., & Shabahat, E. (2021). *Groundswell acting on internal climate migration part II*.

<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/2c9150df-52c3-58ed-9075-d78ea56c3267>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y REDESCA. (2021). *Resolución 3/2021. Emergencia Climática Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos*.

[https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/resolucion\\_3-21\\_spa.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/resolucion_3-21_spa.pdf)

Comité Permanente entre Organismos. (2011). *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastre*.

[https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/OtrosDocumentos/Doc\\_2017\\_045.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_045.pdf)

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2019). *El cambio climático y la pobreza. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/310/34/PDF/G1931034.pdf?OpenElement>

Convención sobre el estatuto de los refugiados. (1954, 22 de abril). Organización de Naciones Unidas.

[https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-05/Convencion\\_1951.pdf](https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-05/Convencion_1951.pdf)

Convención marco de las naciones unidas sobre el cambio climático. (1992, 9 de mayo). Organización de Naciones Unidas. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

CORPOAMAZONIA. (1998a). *Expediente Solicitud de licencia ambiental barrio San Miguel-Mocoa*.

CORPOAMAZONIA. (1998b). *Expediente Solicitud de licencia ambiental barrio San Miguel-Mocoa (tomo 3)*.

CORPOAMAZONIA. (2017). *Resolución DG No. 0477 del 19 de abril de 2017 «Por medio de la cual, en aplicación del principio de precaución se establece dentro de la categoría de protección y conservación ambiental, el área definida como sector 1 en el “Mapa de limitación de la avenida fluvio-torrencial del 31 de marzo y 1 de abril de 2017 en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo” para las quebradas Taruca, Taruquita, San Antonio y El Carmen y los ríos Sangoyaco y Mulato»*. <https://www.corpoamazonia.gov.co/index.php/noticias/858-mapa-de-delimitacion-de-la-avenida-fluvio-torrencial-del-31-marzo-y-1-de-abril-de-2017-en-el-municipio-de-mocoa>

CORPOAMAZONIA, Departamento del Putumayo, y PNUD. (2020). *Plan Integral de Gestión del Cambio Climático para el departamento del Putumayo*.

CORPOAMAZONIA, Lagos, L., Botina, M., y Duarte, E. (2014). *Identificación y caracterización de sitios críticos de amenaza Municipio de Mocoa-Departamento de Putumayo*.

CORPOAMAZONIA, Servicio Geológico Colombiano, CORPOCALDAS, CORNARE, CRC, y Ejército Nacional. (2017). *Memoria Técnica Mapa de Delimitación de Avenida Fluvio Torrencial de Mocoa 31 de marzo y 1 de abril de 2017*.

DANE. (2018). *Censo nacional de población y vivienda 2018-Colombia*.

<https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#/>

Decreto 599/2017. (2017, 6 de abril). Presidencia de la República de Colombia. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30030454>

Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, & Ministerio de Defensa Nacional. (2017). *Documento CONPES 3904 plan para la reconstrucción del municipio de Mocoa, 2017-2022*.

- DNP, Minambiente, IDEAM, UNGRD, UAEPNN, & IAVH. (2016). *Plan Nacional De Adaptación al Cambio Climático. Líneas de Acción Prioritarias para la Adaptación al Cambio Climático en Colombia*.
- Duque, S., Dulcey, C., Acero, J., Pulido, O., Restrepo, D., & Jiménez, E. (2018). *Convenio 588 de 2016 entre UN Sede Amazonia & Corpoamazonia. Acotamiento de la ronda hídrica del río mulato en la zona urbana del municipio de Mocoa (Putumayo)*.
- Fernández, M., & Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. (1996). *Ciudades en Riesgo: Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres*.
- Figuerola, J., & Blu Radio. (2023, 29 de abril). *Damnificados de avalancha desbloquearon vía Mocoa—Pitalito bajo condiciones*. <https://www.bluradio.com/deportes/futbol/damnificados-de-avalancha-desbloquearon-via-mocoa-pitalito-bajo-condiciones-rg10>
- France 24. (2021, 22 de octubre). *La inteligencia de EE. UU advierte de las tensiones globales que comporta el cambio climático*. France 24. <https://www.france24.com/es/medio-ambiente/20211022-inteligencia-eeuu-cambio-climatico-tensiones-globales>
- García, V., González, M., & Saraví, G. (2018). *Pobreza y vulnerabilidad: Debates y estudios contemporáneos en México*. (Primera). Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social,



Gobierno de Noruega, y Gobierno de Suiza. (2015). *Iniciativa Nansen: agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático.*

<https://www.undrr.org/sites/default/files/inline-files/Iniciativa%20NANSEN.pdf>

IDEAM, I. de H., Meteorología y Estudios Ambientales. (2023, 6 de abril). *Conceptos básicos de cambio climático.* <http://www.cambioclimatico.gov.co/otras-iniciativas>

IDEAM, PNUD, MADS, DNP, & CANCELLERÍA. (2017). *Tercera comunicación nacional de Colombia a la convención marco de las naciones unidas sobre cambio climático.*

Infobae. (2021, 21 de octubre). *Agencias de Inteligencia de EEUU revelaron los 11 países que son más vulnerables al cambio climático.* Infobae.

<https://www.infobae.com/america/eeuu/2021/10/21/agencias-de-inteligencia-de-eeuu-revelaron-los-11-paises-que-son-mas-vulnerables-al-cambio-climatico/>

Jojoa, O., & CORPOAMAZONIA. (2003). *Informe de avance. Análisis de amenazas y vulnerabilidad geológica en la cuenca de la quebrada Taruca y Sangoyaco para el área rural, sub-urbana y urbana de la población de Mocoa Departamento del Putumayo.*

Kälin, W. (2012). De los Principios de Nansen a la Iniciativa Nansen | Forced Migration Review. *Revista Migraciones Forzadas*, 41. <https://www.fmreview.org/es/prevencion/kaelin>

Ley 99 de 1993. (1993, 22 de diciembre). Congreso de la República de Colombia. Diario oficial No 41.146. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0099\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html)

Ley 164 de 1994. (1994, 27 de octubre). Congreso de la República de Colombia. Diario oficial No 41.575. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0164\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0164_1994.html)

Ley 387 de 1997. (1997, 18 de julio). Congreso de la República de Colombia. Diario oficial No 43.081. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=340>

Ley 1523 de 2012. (2012, 24 de abril). Congreso de la República de Colombia. Diario oficial No 48.411. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1523\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1523_2012.html).

Ley 1931 de 2018. (2018, 27 de julio). Congreso de la República de Colombia. Diario oficial No 50667. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1931\\_2018.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1931_2018.html)

Mi Putumayo Noticias. (2023, 29 de abril). *Se levanta bloqueo de la vía nacional Mocoa Pitalito después de acuerdo entre delegados del Gobierno Nacional y damnificados de avalancha.* <https://miputumayo.com.co/2023/04/29/se-levanta-bloqueo-de-la-via-nacional-mocoa-pitalito-despues-de-acuerdo-entre-delegados-del-gobierno-nacional-y-damnificados-de-avalancha/>

Muñoz, J. (2014). *El desplazamiento forzado interno en la normatividad internacional y en el ordenamiento jurídico colombiano* (Primera). Universidad del Cauca.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). *Política Nacional de Cambio Climático*.

<https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/9.-Politica-Nacional-de-Cambio-Climatico.pdf>

Naciones Unidas. (1994, 3 de octubre). *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis*

*Deng, presentado en cumplimiento de la resolución 1993/95 de la Comisión de Derechos*

*Humanos. Adición. Estudio de casos de desplazamiento: Colombia.*

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1551.pdf>

Naciones Unidas. (2011). *Acuerdos de Cancún: Resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial*

*sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención Marco sobre el Cambio*

*Climático.* <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>

Naciones Unidas. (2014). *Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para*

*las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático.*

<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/1s.pdf>

Naciones Unidas. (2015a). *Acuerdo de París.* <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>

Naciones Unidas. (2015b). *Resolución 69/283. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de*

*Desastres 2015-2030.*

Naciones Unidas. (2016). *Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático*.

Naciones Unidas. (2023, 20 de mayo). *El Acuerdo de París / Naciones Unidas*. United Nations; United Nations. <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>

Narváez, L., Lavell, A., & Pérez, G. (2009). *LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES: UN ENFOQUE BASADO EN PROCESOS* (Primera).

OCHA. (2015). *Colombia – Inundaciones por desbordamiento del río San Miguel, doble afectación (Putumayo) Flash Update No. 2 (08/05/2015)—Colombia / ReliefWeb*.  
<https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-inundaciones-por-desbordamiento-del-r-o-san-miguel-doble-afectaci-n>

OIM, I. O. for M. (IOM). (1996). *Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migrations*. 125.

Ordenanza No 807/2020. (2020, 30 de septiembre). Asamblea Departamental del Putumayo. (Buanerges Rosero Peña, Gobernador). <https://accionclimatica.minambiente.gov.co/download/ordenanza-807-de-2020>.

Organización Internacional de las Migraciones. (2014). Migración, Medio Ambiente y Cambio

Climático: Datos Empíricos para la Formulación de Políticas (MECLEP) GLOSARIO.

<https://publications.iom.int/books/migracion-medio-ambiente-y-cambio-climatico-datos-empiricos-para-la-formulacion-de-politicas>

Panel Intergubernamental del Cambio Climático-IPCC. (2022). Sexto Informe de Evaluación del IPCC:

Cambio climático. <https://www.unep.org/es/resources/informe/sexto-informe-de-evaluacion-del-ipcc-cambio-climatico-2022>

Palomo, Y. (2021). *Ordenamiento territorial en Mocoa. Una nueva configuración territorial posdesastre*. Universidad Nacional de Colombia.

PNUMA. (2023, 3 de febrero). *Pequeños Estados insulares luchan contra la pérdida de naturaleza y el cambio climático*. UNEP. <http://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/pequenos-estados-insulares-luchan-contrala-perdida-de-naturaleza>

Pörtner, H., D.C., R., Tignor, M., Adelekan, I., Poloczanska, E., Mintenbeck, K., Alegría, A., Craig, M., Langsdorf, S., Löschke, S., Möller, V., Okem, A., & Rama, B. (Eds.). (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Technical Summary*. <https://doi.org/10.1017/9781009325844.002>

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998, 11 de febrero). Organización de Naciones Unidas. [https://nrc.org.co/wp-](https://nrc.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Principios_rectores_desplazamiento_NRC.pdf)

[content/uploads/2017/07/Principios\\_rectores\\_desplazamiento\\_NRC.pdf](https://nrc.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Principios_rectores_desplazamiento_NRC.pdf)

Radicación 13833/2004. (2004, 26 de febrero). Consejo de Estado (German Rodríguez Villamizar, C.P). [https://xperta.legis.co/visor/jurcol/jurcol\\_943d7f1263e4493f940f0b50296322bd](https://xperta.legis.co/visor/jurcol/jurcol_943d7f1263e4493f940f0b50296322bd)

Radicación 64195/2020. (2020,10 de febrero).Consejo de Estado.

Radicación 50103/2021. (2021). Consejo de Estado.

Radicación número: 68001-23-33-000-2012-00281-01(AG). (2021, 7 de mayo). Consejo de Estado (José Roberto Sáchica Méndez, C.P). <https://vlex.com.co/vid/sentencia-n-68001-23-896195838>

Ramón, J. (2016). *Desplazamiento inducido por factores ambientales en Colombia. Análisis del marco internacional sobre desplazamiento ambiental y la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia* [Tesis de Maestría, Universidad de Los Andes]. Séneca Repositorio Institucional. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/10af7197-a583-490c-8509-256f2bde5315>

Robertson, K., & Castiblanco, M. (2011). Amenazas fluviales en el piedemonte amazónico colombiano. *Cuadernos de Geografía, Revista Colombiana de Geografía*, 20(2), 125-137. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/27185>

Sánchez, D., Miranda, J., Giraldo, C., Castellanos, W., y García, A. (2023). *Proyecto de Ley número 299 de 2022 Cámara, «por medio de la cual se establece la definición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones».*

<https://vlex.com.co/vid/proyecto-ley-numero-299-916138465>

Sánchez, L. (2006). *Impacto urbano del desplazamiento forzado en Mocoa-Putumayo Elementos de diagnóstico y planteamientos para un re-ordenamiento espacial* (Primera).

[https://catalogo.uexternado.edu.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=77401&shelfbrowse\\_itemnumber=101441#shelfbrowser](https://catalogo.uexternado.edu.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=77401&shelfbrowse_itemnumber=101441#shelfbrowser)

Sentencia T-417/96. (1996, 9 de septiembre). Corte Constitucional de Colombia (José Gregorio

Hernández Galindo, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/T-417-96.htm>

Sentencia T-268/03. (2003, 27 de marzo). Corte Constitucional de Colombia (Marco Gerardo Monroy

Cabra, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-268-03.htm>

Sentencia T-602/2003. (2003, 23 de julio). Corte Constitucional de Colombia (Jaime Araújo Rentería,

M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-602-03.htm>

Sentencia T-076/13. (2013, 14 de febrero). Corte Constitucional de Colombia (Alexei Julio Estrada,

M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-076->

[13.htm#:~:text=T%2D076%2D13%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=En%20reiterada%20jurisprudencia%20de%20esta,fundamentales%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20desplazada](#)

Sentencia T-025/04. (2014, 22 de enero). Corte Constitucional. (Manuel José Cepeda Espinosa, M.P).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Sentencia T-302/2017. (2017, 8 de mayo). Corte Constitucional (Aquiles Arrieta Gómez, M.P).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-302-17.htm>

Sentencia T-369/2021. (2021, 26 de octubre). Corte Constitucional (José Fernando Reyes Cuartas, M.P).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/T-369-21.htm>

Sentencia T-333/22. (2022, 26 de septiembre). Corte Constitucional de Colombia (Cristina Pardo

Shclesinger, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/T-333-22.htm>

Sentencia 11001–33–36-031-2019-00047-01. (2022, 17 de junio). Tribunal Administrativo de

Cundinamarca. (Henry Barreto Mogollón, M.P). <https://www.ramajudicial.gov.co/web/sta-de-cundinamarca-seccion-tercera/459>

Servicio Geológico Colombiano. (2017). *Caracterización del movimiento en masa tipo flujo del 31 de marzo de 2017 en Mocoa – putumayo*.



<https://www.researchgate.net/publication/323705515> Caracterizacion del movimiento en mas a tipo flujo del 31 de marzo de 2017 en Mocoa-Putumayo

Solà Pardell, O. (2012). *Desplazados medioambientales. Una nueva realidad*. <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho66.pdf>

Suárez, L. (2020). *Desastre social en Mocoa. Riesgo, vulnerabilidad y naturaleza Estudio de caso: Avalancha del 2017 en el casco urbano de Mocoa*. Universidad Pedagógica Nacional.

Terreros, F. (2020). Derecho a la protección de los desplazados por factores medioambientales a la luz de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Estudios Constitucionales*, 18(2), 151-183. <https://doi.org/10.4067/S0718-52002020000200151>

UNGRD. (2021). *Plan de Acción Específico para la Reconstrucción de Mocoa*.

<https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/mocoa#:~:text=Tras%20el%20proceso%20de%20respuest>  
a,a%20C3%B1os%20hasta%20agosto%20del%202022.

UNGRD. (2023a). *Estado Proyecto Reconstrucción Mocoa*.

UNGRD. (2023b, mayo 1). *Construyendo Mocoa* [Institucional].

<https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/mocoa>

Unidad de Planeación, Gestión y Evaluación Municipal. (2023). *Respuesta derecha de petición*. UPGE: 637.

Valencia, J., Múnevar, C., Muñoz, É., & Aguirre, A. (2014). *Cambio Climático y Desplazamiento Ambiental Forzado: Estudio de caso en la Ecoregión Eje Cafetero en Colombia*. Universidad La Gran Colombia.

## Anexo A. Tabla Resumen procesos administrativos de responsabilidad civil extracontractual

Año 2019	Proceso Radicación	Partes Demandantes/ Demandados /vinculados	Medio de Control	Título	Pretensión	Fallo Primera Instancia	Fallo Segunda Instancia
Caso 10	11001-33-43-063-2019-00101-01	Demandantes: Carlos Andrés Fajardo Andrade y Otros. Demandados: NACION – MINAMBIENTE – UNGRD – IDEAM – Departamento del Putumayo – Municipio de Mocoa – Corpoamazonia	Reparación Directa – Sentencia Primera Instancia: Juzgado Sesenta y Tres Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Tercera 30-03-2020 y Segunda Instancia: Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera Subsección B-17/06/2022	Falla en el servicio	Se condene a las demandadas a pagar lo siguiente: *Perjuicios de orden moral (100) SMLMV, para cada uno. *Perjuicios materiales por concepto de daño emergente, representado en la pérdida de sus bienes muebles y enseres. *Entregar una vivienda digna bajo la modalidad del programa “mi casa ya”. Debido a las omisiones	El despacho considera que en el asunto debatido no se acreditó la existencia del daño antijurídico referido en la demanda; por tal motivo, como quiera que no se configuran los presupuestos para declarar la responsabilidad de las Entidades demandadas, se negarán las pretensiones invocadas por la parte demandante. Conforme a la Jurisprudencia en cita, se advierte que la ocurrencia de los hechos naturales constituye, prima facie, un fenómeno que no depende de la acción u omisión de la	Las pruebas aportadas dan cuenta de que las accionadas incumplieron los referidos mandatos, en la medida en que no implementaron mecanismos estructurales y no estructurales de mitigación del riesgo, a pesar de que múltiples documentos los recomendaron. La mayor parte de la actividad fue desplegada por el municipio de Mocoa que concentró sus esfuerzos en contar con un sistema de alerta temprana y para ello solicitó el apoyo de las instancias superiores en el Sistema Nacional. Sin embargo, omitió atender otra de las circunstancias que condujeron al desastre y fue la reubicación de las comunidades que se encontraban asentadas en la zona de alto riesgo. Por su parte, la UNGRD, Corpoamazonia y el departamento del Putumayo atendieron con ineficiencia las peticiones del municipio afectado, a pesar de que les correspondía apoyarlo en virtud del principio de subsidiariedad positiva. Las respuestas fueron tardías, elusivas y en gran medida abstencionistas en cuanto a brindar un apoyo real a la entidad municipal. <b>Fuerza Mayor:</b> A partir de estos requisitos, del estudio de las pruebas obrantes en el proceso y las circunstancias fácticas y jurídicas, para la Sala, no se configura este eximente de responsabilidad en el asunto, por las siguientes consideraciones:

				<p>administrativas en que incurrieron al no adoptar, ni implementar las medidas necesarias para prevenir y evitar la tragedia ocurrida, tales como realizar obras de mitigación en relación con los ríos que atraviesan el casco urbano del Municipio, desplegar un plan de acción para casos de emergencia, fortalecer el sistema de gestión del riesgo de desastres y establecer acciones preventivas de monitoreo,<sup>¶</sup> supervisión o vigilancia.<sup>¶</sup></p>	<p>voluntad humana, aunque ciertamente resulte posible pronosticarlo, algunas veces evitarlo o en su defecto, mitigar los efectos del mismo; en consecuencia, cuando se solicita la declaratoria de responsabilidad por la ocurrencia de los mismos, se torna indispensable acreditar la ocurrencia del daño como consecuencia de un fenómeno natural y si el mismo resulta jurídicamente atribuible a la acción u omisión de una entidad pública que, en principio, no ha sido la causante de su acaecimiento.<sup>¶</sup></p>	<p>Es cierto que la avenida torrencial es un fenómeno de la naturaleza que supera la voluntad humana pues, su causalidad reside únicamente en los eventos naturales, como explicaron los múltiples conceptos aportados.<sup>¶</sup></p> <p>Se acredita entonces la exterioridad del evento en relación con las demandadas, así como su irresistibilidad. Sin embargo, el que sea externo, irresistible y de ocurrencia súbita, no implica que sea un hecho imprevisible.<sup>¶</sup></p> <p>Por el contrario, fue documentado un abundante historial de fenómenos hidrológicos como el desbordamiento de los cuerpos fluviales, las inundaciones y las mismas avenidas torrenciales, incluso de mediados del siglo pasado. Asimismo, ese tipo de riesgos fueron identificados en el POT de Mocoa, reformado en 2002.<sup>¶</sup></p> <p>Es claro para la Sala que este aspecto (pluviosidad), si bien tuvo relación con el desastroso resultado, tan solo sirvió como detonante de un fenómeno multi-causal y las demás causas eran plenamente conocidos por las accionadas (topología, alta pluviosidad, características del suelo, asentamiento de comunidades e infraestructura en zonas de riesgo alto y medio etc.) La UNGRD presentó informe técnico en el que expuso que el desastre sí era previsible, pero tenía características de imprevisible a irresistible, no se sabe el momento exacto en que ocurrirá, pero sí la vulnerabilidad de la zona. Por contera, no se configura el eximente de responsabilidad de fuerza mayor al no estar presente el elemento de imprevisibilidad. En suma, las entidades demandadas, encontrándose obligadas a ello, no ejecutaron las acciones necesarias y pertinentes, tendientes a conjurar la destrucción descomunal presentada en Mocoa por los hechos materia del proceso. Desconocieron la participación coordinada y planificada en los diferentes niveles del</p>
--	--	--	--	---	---	---

							<p>territorio a instancias de articulación necesaria para las adecuadas gestiones del riesgo y ambiental.¶</p> <p>Se observa una omisión en el deber de vigilancia y cuidado para adoptar las medidas de prevención requeridas en el caso concreto. Ni siquiera se contaba en el momento de los hechos con un Sistema de Alertas Tempranas en el municipio. Por lo anterior, las excepciones propuestas por las demandadas y el eximiente de¶</p> <p>responsabilidad de fuerza mayor formulado, será negado. En estos términos se procederá a efectuar la liquidación de perjuicios.□</p>
--	--	--	--	--	--	--	---

Año 2019	Proceso/Radicación	Partes Demandantes/ Demandados	Medio de Control	Título	Pretensión	Fallo Primera Instancia	Fallo Segunda Instancia
Caso 2	110013343063-2019000105-01	Demandantes: Miguel Ángel Vallejo Pulstar y Otros. Demandados: NACION – MINAMBIENTE – UNGRD – IDEAM – Departamento del Putumayo – Municipio de Mocoa – Corpamazonia	Reparación Directa – Sentencia Primera Instancia: Juzgado Sesenta y Tres (63) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá 30-03-2020 y Segunda Instancia: Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera Subsección A	Falla en el servicio	Se condene a las demandadas a pagar lo siguiente: *Perjuicios de orden moral (100) SMLMV, para cada uno *Perjuicios materiales por concepto de daño emergente, representado en el valor comercial del inmueble de su propiedad, destruido con ocasión de la avalancha.	El despacho considera que en el asunto debatido no se acreditó la existencia del daño antijurídico referido en la demanda; por tal motivo, como quiera que no se configuran los presupuestos para declarar la responsabilidad de las Entidades demandadas, se negarán las pretensiones invocadas por la parte demandante. Conforme a la Jurisprudencia en cita, se advierte que la ocurrencia de los hechos naturales constituye, prima facie, un fenómeno que no depende de la acción u omisión de la voluntad humana, aunque ciertamente resulte posible pronosticarlo, algunas veces evitarlo o en su defecto, mitigar los efectos del mismo; en consecuencia, cuando se solicita la declaratoria de responsabilidad por la ocurrencia de los mismos, se torna indispensable acreditar la ocurrencia del	La Sala no pasa por alto, que la magnitud del fenómeno natural afectó a diferentes familias del municipio de Mocoa, pero ello no significa, que esté demostrada la responsabilidad extracontractual de las Entidades Estatales demandadas, por cuanto en eso radica la diferencia entre la reparación administrativa, en la cual solamente es pertinente entre otras acreditar la calidad de damnificado o víctima, y el proceso contencioso administrativo adelantado a través del medio de control de reparación directa, por cuanto en este último, al demandante no solo le corresponde demostrar los elementos de la responsabilidad, sino además la causación de los perjuicios solicitados en la demanda, como parámetro de la reparación integral, es decir, no es suficiente acreditar que fue afectado en este caso con la “avenida torrencial”. La Sala no encuentra demostrado el daño antijurídico.

						<p>daño como consecuencia de un fenómeno natural y si el mismo resulta jurídicamente atribuible a la acción u omisión de una entidad pública que, en principio, no ha sido la causante de su acaecimiento.¶</p> <p>Declarar no probada, la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva, propuesta por las demandadas.☐</p>	<p>Comoquiera que los cargos formulados por el apoderado de la parte Demandante, relacionados con el daño antijurídico no tienen vocación de prosperidad, esta Sala confirmará la sentencia proferida el treinta (30) de marzo de dos mil veinte (2020), por el Juzgado Sesenta y Tres (63) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda. ¶</p> <p>☐</p>
--	--	--	--	--	--	---	--



Año 2019	Proceso/Radicación	Partes Demandantes/ Demandados /vinculados	Medio de Control	Título	Pretensión	Fallo Primera Instancia	Fallo Segunda Instancia
Caso 3	11001-33-36-031-2019-00047-01	Demandantes: Jorge Armando Gaviria López y Otros. Demandados: NACIÓN – MINAMBIENTE – UNGRD – DAPRE – Departamento del Putumayo – Municipio de Mocoa – Corpoamazonia	Reparación Directa - Sentencia Primera Instancia: Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral de Bogotá 30-06-2021 y Segunda Instancia: Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera Subsección B-17/06/2022	Falla en el servicio	Se condene a las demandadas a pagar lo siguiente: *Perjuicios de orden morales, *Perjuicios materiales * daño a la salud. A diez (10) grupos de familias.	Encuentra el Despacho, que, en primer lugar, se haya acreditado el daño antijurídico sufrido por los demandantes con ocasión de la avenida torrencial sucedida el 31 de marzo y 1º de abril de 2017, en el municipio de Mocoa —Putumayo—, la cual les causó la muerte a sus familiares que en esta demanda representan 9 grupos familiares. No hay lugar a declarar probada la excepción de falta de legitimación en causa por pasiva —material— de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y CORPOAMAZONIA. Al ser una avenida torrencial, resulta claro que se rompe el nexo de causalidad entre el daño y la imputación, con el eximente de responsabilidad de fuerza mayor, pues dicho fenómeno natural resultó súbito,	El Alto Tribunal ha precisado los requisitos necesarios para la configuración de la fuerza mayor a saber: i) la imprevisibilidad; ii) irresistibilidad; y iii) la exterioridad respecto de la demandada. Para la Sala, no se configura este eximente de responsabilidad en el asunto, por las siguientes consideraciones: Es cierto que la avenida torrencial es un fenómeno de la naturaleza que supera la voluntad humana pues, su causalidad reside únicamente en los eventos naturales, como explicaron los múltiples conceptos aportados. En este punto, ese necesario traer a colación lo señalado por la Diccionario de la Real Academia Española en cuanto al verbo prever, del que se define: “1. Ver con anticipación, 2. Conocer, conjeturar por algunas señales o indicios lo que ha de suceder. 3. Disponer o preparar medios contra futuras contingencias” En ese orden, lo imprevisible es aquello que no se pudo ver con anticipación; conocer ni conjeturar por señales o indicios de su ocurrencia; y respecto de lo que no fue posible disponer o preparar medios contra futuras contingencias. Por el contrario, en el caso concreto no se trata de un asunto imprevisible pues solamente del informe o



					<p>imprevisible e irresistible, es decir, se reunieron factores como la alta pluviosidad 130 mm, en solo 3 horas, y el desprendimiento de material de la ladera en la parte alta de la montaña, más los represamientos y el flujo de detritos, lo cual generó el hecho luctuoso, que al llegar a la llanura se expandió en forma de abanico, destruyendo todo a su paso.¶</p> <p>De tal suerte que, se presenta la fuerza mayor, tal como lo ha catalogado la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, para la ocurrencia de desastres naturales.¶</p> <p>En otras palabras, para el municipio de Mocoa, el departamento de Putumayo y CORPOAMAZONIA, no tenían previsto la ocurrencia de una avenida torrencial sino en dado caso una inundación por la ola invernal del año 2017.¶</p> <p>La parte actora no allegó elementos de juicio que acreditaran que la avenida torrencial era previsible y mucho menos resistible, pues los documentos allegados dan cuenta era de una posible inundación o salida del cauce de los ríos y cuencas que atraviesan el municipio de Mocoa, más nunca la</p>	<p>relación de eventos naturales del municipio de Mocoa, expedido por Corpoamazonia se relaciona 46 avenidas torrenciales producidas por los ríos de Mocoa, Mulato, Sangoyaco, Repino, Rumiyaco, Quebrada Turquí, así como 50 eventos por inundaciones y 99 deslizamientos, panorama que claramente deja entre ver que los hechos del 31 de marzo de 2017 eran plenamente previsible para las autoridades administrativas del municipio, y pese a lo anterior ninguna ejecutó labores tendientes a salvaguardar la vida e integridad de los pobladores de las áreas amenazadas para la época anterior al 31 de marzo de 2017, en el Municipio de Mocoa existía el conocimiento generalizado de la vulnerabilidad y predisposición de la zona ante estos fenómenos naturales. Por eso, la UNGRD presentó informe técnico en el que expuso que el desastre sí era previsible, pero tenía características de imprevisible a irresistible, no se sabe el momento exacto en que ocurrirá, pero sí la vulnerabilidad de la zona. Por contera, no se configura el eximente de responsabilidad de fuerza mayor al no estar presente el elemento de imprevisibilidad. Se observa una omisión en el deber de vigilancia y cuidado para adoptar las medidas de prevención requeridas en el caso concreto. Ni siquiera se contaba en el momento de los hechos con un Sistema de Alertas Tempranas en el municipio.¶</p> <p>Decide el Tribunal, revocar numerales SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO de la sentencia proferida por el Juzgado 31 Administrativo de Bogotá el 30 de junio de 2021, y SEGUNDO: DECLARAR administrativamente</p>
--	--	--	--	--	--	---

Responsabilidad extracontractual del Estado colombiano por desplazamiento forzado ambiental

						<p>posibilidad de contener un evento como el ocurrido. En consecuencia, NEGAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva.❧</p>	<p>responsable a la Nación --(UNGRD)-- CORPOAMAZONIA, Departamento del Putumayo y Municipio de Mocoa.❧</p>
--	--	--	--	--	--	--	--

Año 2019	Proceso Radicación	Partes Demandantes/Demandados Vinculados	Medio de Control	Título	Pretensión	Fallo Primera Instancia	Fallo Segunda Instancia
Caso 4	11001-33-36-033-2019-00084-01	Demandantes: Reineria Cerón Cárdenas y Otros. .... Demandados: NACION – INAMBIENTE – UNGRD – Departamento del Putumayo – Municipio de Mocoa – Corpoamazonia	<b>Reparación Directa. Primera Instancia:</b> Juzgado Tercera y Tres (33) Administrativo del Circuito de Bogotá. Sección Tercera 15-12-2021 y <b>Segunda Instancia:</b> Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera Subsección A-27/10/2022	Falla en el servicio	Se condene a las demandadas por la omisión de tomar las Medidas administrativas correspondientes a evitar e impedir la destrucción que conllevó la avenida torrencial ocurrida el 1º de abril del año 2017 a pagar lo siguiente: *Perjuicios de orden morales 100 SMLMV, *Perjuicios materiales a título de daño emergente, representado en el valor comercial del inmueble destruido o, en su defecto, la reubicación en una vivienda de iguales características a la de la propiedad de las demandantes.	Encuentra el Despacho, que en el caso concreto está demostrado que la avenida torrencial sucedida en el municipio de Mocoa fue imprevisible e irresistible si se tiene en cuenta el nivel de lluvia que se presentó en la zona entre el 31 de marzo y el 1º de abril de 2017, lo que constituyó un evento extraordinario, dado que, se itera: “en relación con la lluvia que cayó el día de la tragedia de Mocoa, se puede advertir que entre las 7am del día 31 de marzo y las 7 am del 1 de abril, periodo que se constituye como el día pluviométrico del 31 de marzo, el volumen de precipitación fue de 129 mm en total, constituyéndose en un valor alto e importante dentro de la serie, por ser uno de los más altos en una serie de más de 30 años. Es importante destacar, que el 83% de la lluvia del día pluviómetro del 31 de marzo de 2017, esto es, 106 mm, se presentó en solo 3 horas (entre 10pm y 1am), constituyéndose como un evento extraordinario (...)”.	De las pruebas que reposan en el plenario, no se demuestra que el inmueble por el cual se reclama, fue destruido. A criterio de la Sala, que el haberse aportado el certificado en donde consta que las demandantes hacen parte del registro único de damnificados del municipio de Mocoa por el evento avenida torrencial, no acredita el daño antijurídico que se reclama en la demanda, ni las condiciones en las cuales quedó el inmueble propiedad de la demandante luego de ocurrido el evento catastrófico. El hecho de la ocurrencia del fenómeno natural y sus consecuencias, por sí solo, no acarrea o conlleva a que sea declarada la responsabilidad que se pretende. Cada parte o interesado tiene unas cargas propias que debe

					<p><b>*Perjuicios materiales a título de daño emergente, representado en la pérdida de sus herramientas, utensilios y equipo industrial de refrigeración, mercancía lista para la venta representada en licores nacionales e importados, bebidas y alimentos empacados, junto con todo el mobiliario correspondiente propio de su local comercial, los cuales hacían parte de su establecimiento. ¶</b></p> <p>⌘</p>	<p>situación que no podía controlar las entidades demandadas. ¶</p> <p>Por otro lado, tal y como se puso de presente en los hechos probados, las entidades demandadas y específicamente el municipio de Mocoa, el departamento de Putumayo y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres adelantaron múltiples actuaciones en términos de la gestión del riesgo y desastres y suscribieron diferentes contratos para su mitigación. ¶</p> <p>Al no estar acreditado el daño reclamado y que el mismo sea imputable a las entidades demandadas, dado que la avenida torrencial del 31 de marzo de 2017 sucedida en el municipio de Mocoa tuvo su origen en una situación ambiental extraordinaria debido a las altas lluvias o precipitaciones sucedidas en ese día, conlleva indefectiblemente a que deban ser denegadas las pretensiones y releva al juzgado de hacer algún otro tipo de consideración. En consecuencia, se niegan las pretensiones. ⌘</p>	<p>asumir, entre ellas, a la parte demandante le corresponde demostrar los elementos de la responsabilidad como ya se indicó, sin que se cumpliera con las mismas. ¶</p> <p>En ese orden de ideas, al no encontrar demostrado el daño antijurídico, la sala CONFIRMARÁ la decisión proferida el día quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral de Bogotá, por los motivos anteriormente expuestos. ⌘</p>
--	--	--	--	--	--	--	---

Año 2019	Proceso/Radicación	Partes Demandantes/ Demandados /vinculados	Medio de Control	Título	Pretensión	Fallo Primera Instancia	Fallo Segunda Instancia
Caso 5	1001-33-36-033-2019-00082-00	Demandantes: Sixta Tulia Pasinga Cerón y Otros. Demandados: NACIÓN – MINAMBIENTE – UNGRD – Departamento del Putumayo – Municipio de Mocoa – Corpoamazonia	Reparación Directa - Sentencia Primera Instancia: Juzgado Treinta y Tres (33) Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Tercera 15-12-2021 y Segunda Instancia: Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera Subsección B-17/02/2023	Falla en el servicio	Se condene a las Entidades demandadas por la omisión de tomar las medidas administrativas correspondientes a evitar e impedir la destrucción que conllevó la avenida torrencial ocurrida el 1º de abril del año 2017 a pagar lo siguiente: *Perjuicios de orden morales 100 SMLMV, *Perjuicios materiales a título de daño emergente, representado en el valor comercial del inmueble destruido o, en su defecto, la reubicación en una vivienda de iguales características a la de la propiedad de la demandante. *¶	Encuentra el Despacho, que el daño antijurídico reclamado no se encuentra acreditado, como quiera que si bien se comprobó que la señora Sixta Tulia junto con otra era propietaria del inmueble ubicado en la carrera 21 A #9-13 de la ciudad de Mocoa Putumayo, lo cierto es que no se demostró que el mismo hubiese sido destruido con ocasión de la avenida torrencial sucedida entre el 31 de marzo y el 1º de abril de 2017 y habitara el mismo para dicha data. En el caso concreto está demostrado que la avenida torrencial sucedida en el municipio de Mocoa fue imprevisible e irresistible si se tiene en cuenta el nivel de lluvia que se presentó en la zona entre el 31 de marzo y el 1º de abril de 2017, lo que constituyó un evento extraordinario, dado que, se itera: “en relación con la lluvia que cayó el día de la tragedia de Mocoa, se puede advertir	De conformidad con los hechos probados en el expediente, se encuentra acreditado que la señora Sixta Tulia Pasinga Cerón, desde el 10 de agosto de 2006, es copropietaria de una casa lote ubicada en el barrio San Fernando del municipio de Mocoa. En el expediente, obra prueba que la señora Pasinga se encuentra incluida en el Registro Único de Damnificados RUD para el evento ocurrido el 31 de marzo de 2017 en Mocoa. También que señora Pasinga, con ocasión del evento, fue acreedora de subsidios de arriendo otorgados por la UNGRD por 15 meses, desde el 7 de abril de 2017 hasta el 7 de julio de 2018. La afectación en la propiedad de la señora Pasinga constituye un daño que no tiene el deber jurídico de soportar, configurando la antijuridicidad del mismo. Resulta claro que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la UNGRD, Corpoamazonia, el Departamento de Putumayo y el Municipio de Mocoa tienen injerencia a diferentes niveles en la prevención y atención de desastres, tendiente a una adecuada gestión del riesgo. El que alguna de las entidades no actúe de manera directa en determinado

					<p>¶</p> <p>☒</p> <p>que entre las 7am del día 31 de marzo y las 7am del 1 de abril, periodo que se constituye como el día pluviométrico del 31 de marzo, el volumen de precipitación fue de 129 mm en total, constituyéndose en un valor alto e importante dentro de la serie, por ser uno de los más altos en una serie de más de 30 años. Es importante destacar, que el 83% de la lluvia del día pluviómetro del 31 de marzo de 2017, esto es, 106 mm, se presentó en solo 3 horas (entre 10pm y 1am), constituyéndose como un evento extraordinario (...)” situación que no podía controlar las entidades demandadas.¶</p> <p>Por otro lado, tal y como se puso de presente en los hechos probados, las entidades demandadas y específicamente el municipio de Mocoa, el departamento de Putumayo y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres adelantaron múltiples actuaciones en términos de la gestión del riesgo y desastres y suscribieron diferentes contratos para su mitigación.¶</p> <p>Al no estar acreditado el daño reclamado y que el mismo sea</p>	<p>nivel, no implica que haya desvinculación en el asunto, pues se trata de superar la mera consagración de los derechos hacia su goce efectivo.¶</p> <p>El Consejo de Estado ha precisado los requisitos necesarios para su configuración, a saber: i) la imprevisibilidad; ii) irresistibilidad; y iii) la exterioridad respecto de la demandada.¶</p> <p>A partir de estos requisitos, del estudio de las pruebas obrantes en el proceso y las circunstancias fácticas y jurídicas, para la Sala, no se configura este eximente de responsabilidad en el asunto, por las siguientes consideraciones:¶</p> <p>Es cierto que la avenida torrencial es un fenómeno de la naturaleza que supera la voluntad humana pues, su causalidad reside únicamente en los eventos naturales. Mediante las mediciones técnicas se calcula el periodo de retorno que arroja la probabilidad de su ocurrencia, mas no el momento en que sucederá. Se acredita entonces la exterioridad del evento en relación con las demandadas, así como su irresistibilidad. Sin embargo, el que sea externo, irresistible y de ocurrencia súbita, no implica que sea un hecho imprevisible. de acuerdo con los conceptos técnicos obrantes en el expediente, este evento ocurre por la conjunción de condiciones, como la predisposición del suelo, la existencia de marcadas pendientes y unos altos niveles de precipitación que originan el desarrollo súbito del flujo de detritos. Es decir, existe una previsibilidad del fenómeno de</p>
--	--	--	--	--	--	---

					<p>imputable a las entidades demandadas, dado que la avenida torrencial del 31 de marzo de 2017 sucedida en el municipio de Mocoa tuvo su origen en una situación ambiental extraordinaria debido a las altas lluvias o precipitaciones sucedidas en ese día, conlleva indefectiblemente a que deban ser denegadas las pretensiones y releva al juzgado de hacer algún otro tipo de consideración. En consecuencia, se niegan las pretensiones.❧</p>	<p>acuerdo a la concurrencia de las condiciones señaladas.¶</p> <p>Se observa una omisión en el deber de vigilancia y cuidado para adoptar las medidas de prevención requeridas en el caso concreto. Ni siquiera se¶ contaba en el momento de los hechos con un Sistema de Alertas Tempranas en el municipio.¶</p> <p>En consecuencia, se falla para REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado 33 Administrativo de Bogotá el 15 de diciembre de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia. ·DECLARAR no probadas las excepciones y eximentes de responsabilidad formulados por la parte pasiva, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. ·DECLARAR administrativamente responsable a las entidades demandadas.❧</p>
--	--	--	--	--	--	--



Año 2019	Proceso/Radicación	Partes Demandantes/ Demandados /vinculados	Medio de Control	Título	Pretensión	Fallo Primera Instancia	Fallo Segunda Instancia
Caso 6	11001-33-43-063-2019-00157-01	Demandantes: María Luz del Socorro Toro de Álvarez y Otros. Demandados: NACIÓN – MINAMBIENTE – UNGRD – Departamento del Putumayo – Municipio de Mocoa – Corporación	Reparación Directa - Sentencia Primera Instancia: Juzgado Sesenta y Tres (63) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Tercera 30-03-2020 y Segunda Instancia: Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera Subsección B-06/05/2022	Falla en el servicio	Se condene a las Entidades demandadas por la omisión de tomar las medidas administrativas correspondientes a evitar e impedir la destrucción que conllevó la avenida torrencial ocurrida el 1º de abril del año 2017 a pagar lo siguiente: *Perjuicios de orden morales 100 SMLMV, *Perjuicios materiales a título de daño emergente, representado en la pérdida de sus bienes muebles y enseres que por presunción legal hacían parte de su hogar.	El despacho considera que en el asunto debatido no se acreditó la existencia del daño antijurídico referido en la demanda; por tal motivo, como quiera que no se configuran los presupuestos para declarar la responsabilidad de las Entidades demandadas, se negarán las pretensiones invocadas por la parte demandante. El daño invocado, adolece por completo de material probatorio que permita generar certeza sobre su causación. Tampoco se acreditó que las entidades demandadas hubieran omitido el cumplimiento de sus deberes, atribuciones y funciones en lo relativo a la prevención de riesgos de desastres, de tal suerte que la	Las pruebas aportadas dan cuenta de que las accionadas incumplieron los referidos mandatos, en la medida en que no implementaron mecanismos estructurales y no estructurales de mitigación del riesgo, a pesar de que múltiples documentos los recomendaron. Si bien se realizaron algunas actividades, no las sustanciales o necesarias para mitigar el riesgo por lo que se encuentran configuradas múltiples omisiones por parte de las accionadas en sus funciones atinentes a la prevención de desastres como la avenida torrencial que sufrió Mocoa el 31 de marzo de 2017 que incidieron en el trágico desenlace. El Consejo de Estado ha precisado los requisitos necesarios para la configuración de fuerza mayor son, a saber: i) la imprevisibilidad; ii) irresistibilidad; y iii) la exterioridad respecto de la demandada. A partir de estos requisitos, del estudio de las pruebas obrantes en el proceso y las circunstancias fácticas y jurídicas, para la Sala, no se configura este eximente de responsabilidad en el asunto, por las siguientes consideraciones:



					<p>circunstancia relativa al presunto daño y la acción u omisión de las demandadas, se encuentra sustentada únicamente en las manifestaciones efectuadas en tal sentido por la parte demandante.¶</p> <p>En consecuencia, tal como ha quedado expuesto, en el sub-judice la parte demandante no acreditó haber padecido un daño antijurídico, desvirtuándose la configuración del primer elemento constitutivo de la responsabilidad frente a la Nación –Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía “Corpoamazonia”, el Departamento del Putumayo y el Municipio de Mocoa, por lo que no habrá lugar a analizar la imputación, el nexo de causalidad, y en consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda.¶</p> <p>¶</p> <p>⌘</p>	<p>Es cierto que la avenida torrencial es un fenómeno de la naturaleza que supera la voluntad humana pues, su causalidad reside únicamente en los eventos naturales. Mediante las mediciones técnicas se calcula el periodo de retorno que arroja la probabilidad de su ocurrencia, mas no el momento en que sucederá. Se acredita entonces la exterioridad del evento en relación con las demandadas, así como su irresistibilidad. Sin embargo, el que sea externo, irresistible y de ocurrencia súbita, no implica que sea un hecho imprevisible. de acuerdo con los conceptos técnicos obrantes en el expediente, este evento ocurre por la conjunción de condiciones, como la predisposición del suelo, la existencia de marcadas pendientes y unos altos niveles de precipitación que originan el desarrollo súbito del flujo de detritos. Es decir, existe una previsibilidad del fenómeno de acuerdo a la concurrencia de las condiciones señaladas.¶</p> <p>Se observa una omisión en el deber de vigilancia y cuidado para adoptar las medidas de prevención requeridas en el caso concreto. Ni siquiera se¶</p> <p>contaba en el momento de los hechos con un Sistema de Alertas Tempranas en el municipio.¶</p> <p>En consecuencia, se falla para revocar la sentencia del 30 de marzo de 2020, mediante la cual el Juzgado Sesenta y Tres (63) Administrativo de Bogotá negó las pretensiones de la demanda; acorde con la parte motiva de esta providencia. DECLARAR administrativamente responsable a las entidades demandadas. ⌘</p>
--	--	--	--	--	---	--

Año 2019	Proceso/Radicación	Partes Demandantes/ Demandados /vinculados	Medio de Control	Título	Pretensión	Fallo Primera Instancia	Fallo Segunda Instancia
Caso 7a	110013343063-2019-00160-01	Demandantes: Janeth Gómez Castillo y Otros. Demandados: NACION – MINAMBIENTE – UNGRD – Departamento del Putumayo – Municipio de Mocoa – Corpoamazonia	Reparación Directa. Sentencia Primera Instancia: Juzgado Sesenta y Tres (63) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá. Sección Tercera. 30-03-2020. y Segunda Instancia: Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera Subsección C-28/09/2022	Falla en el servicio	Se condene a las Entidades demandadas por la omisión de tomar las medidas administrativas atinentes a evitar la destrucción que conllevó la avenida torrencial ocurrida el 1º de abril del año 2017 a pagar lo siguiente: *Perjuicios de orden morales 100 SMLMV, *Perjuicios materiales a título de daño emergente, representado en valor comercial derivado de las labores de piscicultura. *Entregar una vivienda digna bajo la modalidad del programa “mi casa ya”, tal como lo dispuso el entonces presidente de la República.	Ninguno de los documentos arrojados al expediente se puede verificarse de forma específica los daños padecidos por los demandantes, pues no se probó la existencia del pozo piscícola, ni la afectación patrimonial o económica que invocan, máxime teniendo en cuenta que tampoco se acreditó que las entidades demandadas hubieren omitido el cumplimiento de sus deberes, atribuciones y funciones en lo relativo a la prevención de riesgos de desastres, de tal suerte que la circunstancia relativa al presunto daño y la acción u omisión de las demandadas, se encuentra sustentada únicamente en las manifestaciones efectuadas en tal sentido por la parte demandante. En consecuencia, tal como ha quedado expuesto, en el sub-judice la parte demandante no acreditó haber padecido un daño antijurídico, desvirtuándose la configuración del primer elemento constitutivo de la responsabilidad frente a las Entidades demandadas por lo que no habrá lugar a analizar la imputación, el nexo de causalidad, y en consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda. Falla, declarando no probada, la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva, propuesta por las demandadas y niega las pretensiones de la demanda.	La Sala estima que, aunque se acreditó suficientemente el hecho dañoso, correspondiente a la avalancha ocurrida en el municipio de Mocoa para el día 31 de marzo de 2017, no se acreditó que se causara un daño cierto y particular a la demandante Janeth Gómez Castillo y a sus hijos. Debido a que no se acreditó el primer elemento que estructura la responsabilidad administrativa y extracontractual del Estado, esto es, la ocurrencia de un daño antijurídico a los demandantes, hay lugar a confirmar la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado 63 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Año 2019	Proceso Radicación	Partes Demandantes/ Demandados /vinculados	Medio de Control	Título	Pretensión	Fallo Primera Instancia	Fallo Segunda Instancia
Caso 8	110013336031201900075-01	Demandantes: Floriberto Rodríguez García y Otros. Demandados: NACIÓN – MINAMBIENTE – UNGRD - Departamento del Putumayo – Municipio de Mocoa – Corpoamazonia	Reparación Directa. Primera Instancia: Juzgado Tercero y Uno (31) Administrativo Oral de Bogotá. Sección Tercera 30-06-2021 y Segunda Instancia: Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera Subsección B-25/03/2022	Falla en el servicio	Se condene a las Entidades demandadas por la omisión de tomar las medidas administrativas correspondientes a evitar e impedir la destrucción que conllevó la avenida torrencial ocurrida el 1º de abril del año 2017 a pagar lo siguiente: *Perjuicios de materiales, por labores de piscicultura por valor de \$7'000.000; *Entregar al demandante una	Si bien es cierto que, el fenómeno natural de avenida torrencial ocurrido el 31 de marzo y 1º de abril de 2017, en Mocoa, resultaría imputable a las entidades demandadas, por la omisión en la prevención de desastres naturales por lo menos de tipo inundación, no lo es menos que dadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar, lo aquí ocurrido se trató de una avenida torrencial de grandes dimensiones que afectó al 30% de ese municipio. En tal virtud, al ser una avenida torrencial, resulta claro que se rompe el nexo de causalidad entre el daño y la imputación, con el eximente de responsabilidad de fuerza mayor, pues dicho fenómeno natural resultó súbito, imprevisible e irresistible, es decir, se reunieron factores como la alta pluviosidad	La Sala considera que, la afectación en la propiedad del señor Rodríguez constituye un daño que no tiene el deber jurídico de soportar, configurando la antijuridicidad del mismo. El que alguna de las entidades no actúe de manera directa en determinado nivel, no implica que haya desvinculación en el asunto, pues se trata de superar la mera consagración de los derechos hacia su goce efectivo. El Consejo de Estado ha precisado los requisitos necesarios para su configuración, a saber: i) la imprevisibilidad; ii) irresistible; y iii) la exterioridad respecto de la demandada. A partir de estos requisitos, del estudio de las pruebas obrantes en el proceso y las circunstancias fácticas y jurídicas, para la Sala, no se configura este eximente de responsabilidad en el asunto, por las siguientes consideraciones: Es cierto que la avenida torrencial es un fenómeno de la naturaleza que supera la voluntad humana pues, su causalidad reside únicamente en los eventos naturales. Mediante las mediciones técnicas se calcula el periodo de retorno que arroja la probabilidad de su ocurrencia,

				<p>vivienda digna del programa denominado “Mi Casa Ya”;</p> <p>130 mm, en solo 3 horas, y el desprendimiento de material de la ladera en la parte alta de la montaña, más los represamiento y el flujo de detritos, lo cual generó el hecho luctuoso, que al llegar a la llanura se expandió en forma de abanico, destruyendo todo a su paso. De tal suerte que, se presenta la fuerza mayor, tal como lo ha catalogado la</p> <p>jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, para la ocurrencia de desastres naturales.</p> <p>Falla, Declarando no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva material de las entidades demandadas y declarando probada la excepción de fuerza mayor alegada.</p>	<p>mas no el momento en que sucederá. Se acredita entonces la exterioridad del evento en relación con las demandadas, así como su irresistibilidad. Sin embargo, el que sea externo, irresistible y de ocurrencia súbita, no implica que sea un hecho imprevisible. De acuerdo con los conceptos técnicos obrantes en el expediente, este evento ocurre por la conjunción de condiciones, como la predisposición del suelo, la existencia de marcadas pendientes y unos altos niveles de precipitación que originan el desarrollo súbito del flujo de detritos. Es decir, existe una previsibilidad del fenómeno de acuerdo a la concurrencia de las condiciones señaladas y la administración tenía pleno conocimiento de la pre disponibilidad de la zona para la ocurrencia de este fenómeno natural. El Tribunal falla, revocando la sentencia proferida por el Juzgado 31 Administrativo de Bogotá el 30 de junio de 2021, declarando no probadas las excepciones y eximentes de responsabilidad formulados por la parte pasiva y declarando administrativamente responsables a las entidades demandadas.</p>
--	--	--	--	---	--

Año 2019	Proceso Radicación	Partes: Demandantes/ Demandados	Medio de Control	Título	Pretensión	Fallo Primera Instancia	Fallo Segunda Instancia
Caso 9a	11001-33-36-031-2019-00132-01	Demandantes: Emilio Enrique Anacona Delgado y Otros. Demandados: NACION – MINAMBIENTE – UNGRD – Departamento del Putumayo – Municipio de Mocoa – Corpoamazonia	Reparación Directa - Sentencia Primera Instancia: Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral de Bogotá, Sección Tercera 30-06-2021 y Segunda Instancia: Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera Subsección A-17/03/2022	Falla en el servicio	Se condene a las Entidades demandadas por la omisión de tomar las medidas administrativas correspondientes a evitar e impedir la destrucción que conllevó la avenida torrencial ocurrida el 1º de abril del año 2017 a pagar lo siguiente: *Perjuicios de orden materiales por pérdida de un lote ubicado en el municipio de Mocoa – Barrio La Independencia, de una extensión superficial de 6.50 MTS X 8 MTS2 donado por su señor padre Enrique Anacona Chanchi de uno de mayor extensión de propiedad de su señor padre.	Encontró el Despacho, que se acreditó el daño antijurídico sufrido por el demandante, la cual destruyó la vivienda o lote de extensión superficial de 6,50 mts2 x 8 mts2, ubicado en el barrio La Independencia en el municipio de Mocoa. Si bien es cierto que, el fenómeno natural de avenida torrencial resultaría imputable a las entidades demandadas, por la omisión en la prevención de desastres naturales por lo menos de tipo inundación, no lo es menos que dadas circunstancias de tiempo, modo y lugar, lo ocurrido se trató de una avenida torrencial de grandes dimensiones que afectó al 30% de ese municipio. En tal virtud, al ser una avenida torrencial, resulta claro que se rompe el nexo de causalidad entre el daño y la imputación, pues dicho fenómeno natural resultó súbito, imprevisible e irresistible, es decir, se reunieron factores como la alta pluviosidad 130 mm, en solo 3 horas, y el desprendimiento de material de la ladera en la parte alta de la montaña, más los	De acuerdo con lo probado en el proceso, observa la Sala que no hay prueba alguna que acredite la calidad en la cual actúa el demandante Emilio Enrique Anacona Delgado, al no haberse aportado certificado de tradición y libertad del predio sobre el cual exige reparación, tampoco cumplió con la carga de demostrar la forma y presupuestos exigidos por nuestro ordenamiento jurídico para adquirir derechos reales (título y modo) y de esta forma, demostrar la calidad que invoca en la demanda. El único medio probatorio aportado a efectos de demostrar dicha calidad, lo constituye un documento suscrito por su señor padre, quien es dueño de un predio ubicado en el barrio La Independencia de la ciudad de Mocoa – Putumayo, y en dentro de cual, afirma haber efectuado una donación al aquí demandante. Si bien lo anterior sería suficiente para confirmar la sentencia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, si se aceptará en gracia de discusión, que el demandante estuviese legitimado en la causa.

					<p>represamientos y el flujo de detritos, lo cual generó el hecho luctuoso, que al llegar a la llanura se expandió en forma de abanico, destruyendo todo a su paso.<sup>¶</sup></p> <p>De tal suerte que, se configura en el presente caso el eximente de responsabilidad, denominado fuerza mayor, por cuanto, recapitula, no se tenía previsto la ocurrencia de una avenida torrencial, sino en dado caso, una inundación por la ola invernal del año 2017. Falla, negando las pretensiones.<sup>⌘</sup></p>	<p>por activa, encuentra la Sala que no prosperarían las pretensiones en esta instancia, por cuanto, tampoco está demostrado el daño antijurídico invocado. Por lo anterior, la Sala dispone Confirmar la sentencia de primera instancia, proferida el día treinta (30) de junio de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Treinta y Uno (31) Administrativo Oral de Bogotá, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.<sup>⌘</sup></p>
--	--	--	--	--	--	---