



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C once (11) de agosto dos mil veinticinco (2025)

Referencia: REPARACIÓN DIRECTA
Radicación: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: JOSÉ ALBERTO ESTEBAN MONCAYO GUERRERO Y OTROS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR Y OTROS

Tema: Responsabilidad del Estado por omisión en la compra de predios en la zona de amenaza volcánica alta del volcán Galeras. Marco jurídico para el reasentamiento de sus habitantes. El Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras se encuentra en desarrollo. No se probó falla por omisión respecto de los predios de propiedad del actor. Orden a la UNGRD para que le indique al actor en qué estado se encuentra el trámite respecto de sus predios para acceder a una oferta de compra o a la compensación que le corresponda. Niega pretensiones. No se condena en costas.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación presentado por la parte demandante en contra de la sentencia del 21 de abril de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, que negó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

José Alberto Esteban Moncayo Guerrero es propietario de los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391 ubicados en el sector conocido como “Briceño” de San Juan de Pasto, Nariño y que hace parte de la llamada Zona de Amenaza Volcánica Alta - en adelante ZAVA del volcán Galeras -, perímetro que fue establecido en desarrollo de los Decretos 919 de 1989 y 4106 de 2005. Según el demandante, en desarrollo del marco jurídico creado en el Decreto 3905 del 7 de octubre de 2008, el Gobierno Nacional se comprometió a adquirir la totalidad de los predios que se encontrasen situados en la ZAVA del volcán Galeras, pero hasta la fecha no ha concretado la compra de los inmuebles de su propiedad ubicados en dicha zona.





Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

La parte demandante considera que la Nación – Ministerio del interior, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y la Fiduciaria La Previsora S.A. en calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres son patrimonialmente responsables por la omisión en la compra de los predios de su propiedad ubicados en la ZAVA del volcán Galeras, lo cual le impide ejercer libremente el derecho de propiedad, dado que no puede disponer de los bienes ubicados en esa zona; el deber de seguir pagando obligaciones tributarias derivadas de la propiedad y la desvalorización de los inmuebles.

II. ANTECEDENTES

1. Demanda

El 2 de diciembre de 2014¹, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero, María Eugenia Guerrero de Moncayo y Juan Esteban Moncayo Montenegro mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentaron demanda en contra de la Nación – Ministerio del interior, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo –en adelante UNGRD- y la Fiduciaria La Previsora S.A. en calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para que se les declarara patrimonialmente responsables por los perjuicios materiales causados con la omisión en la compra de los predios de su propiedad identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391 ubicados en la ZAVA del volcán Galeras.

Como pretensiones de su demanda, la parte demandante solicita condenar a las accionadas a pagarle, por daño emergente, la suma de \$1.086'809.800; por lucro cesante, la suma de \$425.031.241; por daños morales, el equivalente a 100 SMLMV para José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y 50 SMLMV para María Eugenia Guerrero de Moncayo y Juan Esteban Moncayo Montenegro.

¹ Páginas 11 a 23 del archivo "02Demandapdf", del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pdf", índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

En apoyo de las pretensiones, la parte demandante afirma que, en los años 1983, 1994 y 1999 adquirió los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391, respectivamente, ubicados en el sector conocido como “Briceño” de San Juan de Pasto, Nariño el cual hace parte de la ZAVA del volcán Galeras, perímetro que fue establecido en desarrollo de los Decretos 919 de 1989 y 4106 de 2005.

Señala que, en el 2007, instauró demanda de reparación directa con radicado No. 2007- 638 contra la Presidencia de la República y la Nación – Ministerio del interior, por el incumplimiento del Estado en los ofrecimientos que había hecho en relación con la compra de los inmuebles de su propiedad.

Sostiene que, el 9 de junio de 2010, la UNGRD hizo oferta de compra de varios predios ubicados en la ZAVA del volcán Galeras, entre ellos, algunos de su propiedad.

Asegura que, el 14 de enero de 2011, desistió del proceso de reparación directa del 2007, en virtud de las exigencias de la UNGRD, a fin de que esta siguiera adelante con la oferta de compra de los bienes inmuebles.

Narra que, en efecto, el 7 de octubre de 2011, la UNGRD le compró otros inmuebles de su propiedad, los identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-111390 y 240-215776, también ubicados en la ZAVA del volcán Galeras.

Indica que, el 10 de marzo de 2014, la UNGRD manifestó que le resultaba “imposible” la adquisición de la totalidad de los inmuebles, dado que las normas que le servían de fundamento para ello perdieron vigencia.

Manifiesta que, pese a haber cumplido con los requisitos exigidos por la UNGRD, esta solo le compró los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-111390 y 240-215776, pero a la fecha no ha adquirido los restantes, es decir, los identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391, ubicados en la ZAVA del volcán Galeras.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

La parte demandante considera que la Nación – Ministerio del interior, la UNGRD y la Fiduciaria La Previsora S.A - Fondo de Previsión del Riesgo Patrimonio Autónomo son patrimonialmente responsables por la omisión en la compra de los predios de su propiedad identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391 ubicados en la ZAVA del volcán Galeras, lo cual le impide ejercer libremente el derecho de propiedad, dado que no puede disponer de los bienes ubicados en esa zona; el deber de seguir pagando obligaciones tributarias derivadas de la propiedad y la desvalorización de los inmuebles.

2. Contestaciones

El 25 de junio de 2015² el Tribunal Administrativo de Nariño admitió la demanda y ordenó su notificación a las entidades demandadas y al ministerio público.

2.1. La Nación – Ministerio del interior³ contestó la demanda y se opuso a las pretensiones. Sostuvo que dentro de sus funciones no se encuentra la de gestión de riesgos ni desastres. Propuso las excepciones que denominó: *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* y la innominada.

2.2. La UNGRD⁴ también se opuso a las pretensiones con fundamento en que lo pretendido por los demandantes carece de soporte jurídico, pues la Ley 1523 de 2012 estableció en su artículo 92 que todas las zonas del territorio nacional declaradas en situación de desastre o calamidad pública antes del 30 de noviembre de 2010 quedaban en condiciones de retorno a la normalidad, de ahí que actualmente no era posible la compra de los inmuebles de propiedad del actor ubicados en la ZAVA del volcán Galeras. Igualmente, si estos no fueron adquiridos hasta el 9 de octubre de 2011, mientras estuvo vigente el Decreto 3905 de 2008, fue por incumplimiento de los requisitos para acceder a la oferta de compra por

² Archivo *“04Auto AdmiteDemandapdf”*, del expediente digital en One Drive allegado en archivo *“2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”*, índice 2, Samai.

³ Archivo *“08ContestaciónMinIntenriorpdf”*, del expediente digital en One Drive allegado en archivo *“2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”*, índice 2, Samai.

⁴ Páginas 1 a 16 del Archivo *“09ContestaciónUNGRDpdf”*, del expediente digital en One Drive allegado en archivo *“2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”*, índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

parte del demandante. Propuso las excepciones de *“caducidad”*, *“falta de demostración de la falla en el servicio de la UNGRD”*, *“ausencia de los elementos que configuran la responsabilidad de la UNGRD”*, *“culpa exclusiva de la víctima”* y la genérica.

2.3. La Fiduciaria La Previsora S.A - Fondo de Previsión del Riesgo Patrimonio Autónomo no contestó la demanda.

El 7 de septiembre de 2016⁵, en virtud de solicitud hecha por la UNGRD⁶ el Tribunal *a quo* ordenó la vinculación de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el municipio de San Juan de Pasto y el Departamento de Nariño, con fundamento en que a estas se les otorgaban *“las garantías procesales desde la admisión de la demanda”*.

2.4. El municipio de San Juan de Pasto⁷ contestó la demanda y señaló que no tenía competencia ni injerencia respecto de la adquisición de predios que se encontraban en la ZAVA del volcán Galeras.

2.5. La Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁸ se opuso a las pretensiones y señaló que la adquisición de inmuebles no se encontraba dentro de las funciones asignadas a ese Ministerio y que tampoco se le atribuye acción u omisión alguna en la demanda. Formuló la excepción de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*.

⁵ Archivo *“21ResuelveSolicitudVinculaciónpdf”*, del expediente digital en One Drive allegado en archivo *“2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pdf”*, índice 2, Samai.

⁶ Archivo *“16AudienciaInicialpdf”*, del expediente digital en One Drive allegado en archivo *“2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pdf”*, índice 2, Samai.

⁷ Páginas 1 a 7 del archivo *“22ContestaciónDemandaAlcaldíaPastopdf”*, del expediente digital en One Drive allegado en archivo *“2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pdf”*, índice 2, Samai.

⁸ Archivo *“22ContestaciónDemandaMinHaciendapdf”*, del expediente digital en One Drive allegado en archivo *“2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pdf”*, índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

2.6. El Departamento de Nariño⁹ señaló que el plan de reasentamiento de la población habitante de la ZAVA del volcán Galeras estuvo a cargo de la Gerencia del denominado “*proceso Galeras*”, dependencia de la UNGRD que expidió el reglamento para ello, sin competencia ni injerencia de esa entidad territorial. Propuso las excepciones de “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, “*falta de requisitos para establecer la responsabilidad del Departamento*” y “*falta de nexo causal entre la omisión y el daño*”.

3. Audiencia inicial

El 22 de octubre de 2018¹⁰ el Tribunal Administrativo de Nariño realizó la audiencia inicial, en la que declaró saneado el proceso, resolvió excepciones, decretó pruebas y fijó el objeto del litigio.

Frente a este último punto, es decir, el objeto del litigio señaló que se circunscribiría a determinar lo siguiente: “*¿las entidades demandadas son extracontractualmente responsables por los perjuicios causados al señor José Alberto Esteban Moncayo Guerrero, bajo el título de falla en el servicio, toda vez que se omitió materializar la compra de los predios de su propiedad en la ZAVA generando expectativas y perjuicios tanto materiales como morales en la parte actora?*”.

4. Alegatos de conclusión en primera instancia

El 4 de febrero de 2019¹¹ se corrió traslado a las partes y al ministerio público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

⁹ Archivo “*24ContestaciónDemandaGobernaciónpdf*”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “*2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd*”, índice 2, Samai.

¹⁰ Archivo “*39ContinuaciónAudienciaInicialpdf*”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “*2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd*”, índice 2, Samai..

¹¹ Archivo “*61ContinuaciónAudienciadePruebaspdf*”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “*2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd*”, índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

4.1. La parte actora¹², la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹³, el Departamento de Nariño¹⁴, la UNGRD¹⁵ y el municipio de San Juan de Pasto¹⁶ reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y su contestación, respectivamente. Igualmente, la Fiduciaria La Previsora S.A. en calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres¹⁷ señaló que no le eran atribuibles los hechos de la demanda, pues solo administraba el Fondo y giraba los recursos según la orden que le impartiera la UNGRD.

4.2. El ministerio público¹⁸ sostuvo que debía accederse a las pretensiones de la demanda, toda vez que el Estado a través de la UNGRD ha causado perjuicios al actor al abstenerse de adquirir los predios de propiedad de este ubicados en la ZAVA del volcán Galeras, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución No. 1347 del 2014 y la Resolución No. 758 de 2018, por las cuales la UNGRD ordenó una priorización de adquisición de predios. Consideró que los perjuicios morales no estaban probados.

La Nación – Ministerio del interior guardó silencio.

5. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 21 de abril de 2021¹⁹ el Tribunal Administrativo de Nariño declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación – Ministerio del

¹² Archivo “78AlegatosConclusiónDemandante.pdf”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

¹³ Archivo “67AlegatosConclusiónMinHacienda.pdf”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

¹⁴ Archivo “73AlegatosConclusiónDepartamentoNariño.pdf”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

¹⁵ Archivo “75AlegatosConclusiónUNGRD.pdf”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

¹⁶ Archivo “77AlegatosConclusiónAlcaldíaPasto.pdf”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

¹⁷ Archivo “68AlegatosConclusiónFiduprevisor.pdf”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

¹⁸ Archivo “76ConceptoMinisterioPúblico.pdf”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

¹⁹ Archivo “96Sentencia.pdf”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

interior y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento de Nariño y la Fiduciaria La Previsora S.A. en calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Seguidamente, negó las pretensiones de la demanda al considerar que, en primer lugar, se configuró la cosa juzgada respecto del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-111391, dado que este fue objeto de otra demanda de reparación directa por la misma causa, de la cual el actor desistió. En segundo lugar, estimó que el daño no se ha suscitado todavía y, en caso de considerarse que sí se ha concretado, no hay falla del servicio por omisión. Tampoco puede hablarse de daño especial derivado de la declaratoria de desastre, dado que la parte actora no sustentó el daño en dicha circunstancia sino en la falta de compra de los inmuebles.

En efecto, el Tribunal *a quo* señaló que “[...] considera la Sala que respecto al predio identificado con M.I. No. 240-111391, la parte actora no podía instaurar demanda cuyo fundamento es el mismo al ahora invocado, esto es, la omisión en su compra, ello por cuanto al desistir de las pretensiones renunció a ellas y el auto que aceptó el desistimiento produjo efectos de sentencia absolutoria. [...] si bien se acreditó que no se compraron los inmuebles, es lo cierto que, al estar ubicados en la ZAVA, tal como lo anotó la UNGRD dichos bienes tendrán que ser adquiridos – siempre que se cumplan los requisitos y sea voluntad del actor-, oportunidad en la cual, se deberán efectuar las compensaciones que sean del caso, por ello, no se puede hablar de un daño cierto ni de uno futuro, pues al menos por ahora, no se sabe si acontecerá, cuestión que solo se podría conocer con certeza cuando la entidad encargada del proceso, se niegue a comprar los inmuebles. En gracia de discusión, si se considera demostrado el daño, lo cierto es que no se acreditó la falla o no al menos respecto a los ahora demandados como se pasa a explicar.

9.2. Los primeros documentos en relación con los predios de los que trata este proceso datan de los años 2012 y 2013, cuando ya no estaba vigente el sustento normativo que permitiese la adquisición de los inmuebles. [...] Desde otra perspectiva, se sabe que desde el año 2014 y más claramente con la Resolución 758 del 4 de julio de 2018, se establecieron criterios de priorización para la compra de inmuebles en la ZAVA. Al respecto la testigo Elsy Melo explicó que la prioridad



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

para la compra de los inmuebles se adjudicaba bajo el criterio de cercanía al cráter del volcán, clasificando las zonas en 'polígonos' que iban desde el polígono 1,1 hasta el 'polígono 9.2', siendo el primero el de mayor cercanía y el mayor el más lejano de la zona de riesgo. Así entonces, el demandante no demostró que los predios 240-38904 240-11139187 y 240-103424, estuviesen ubicados en uno de los polígonos considerados como prioritarios y que, pese a ello, la entidad de manera injustificada o negligente se hubiese rehusado a concluir el proceso de compra. Además, no era suficiente con que el predio estuviese situado en un polígono cercano al Volcán Galeras, puesto que, se debían evaluar otras variables, verbigracia si se trataba de la casa de habitación y/o se dedicaba actividades productivas, circunstancia que tampoco resultó probada en este evento. [...] Desde otra perspectiva, considera la Sala que tampoco hay daño especial, porque de existir se derivaría de la declaratoria de desastre y el actor aludió a un hecho diferente, esto es, la falta de compra de los inmuebles. [...]

Finalmente, el Tribunal Administrativo de Nariño condenó en costas a la parte demandante.

6. Recurso de apelación

El 9 de agosto de 2021²⁰, la parte demandante interpuso recurso de apelación, el cual fue concedido el 6 de mayo de 2022²¹ y admitido el 17 de junio de 2022²².

6.1. La parte demandante²³ afirmó que no se configuró la cosa juzgada, pues confió en la concertación de compra con la UNGRD y por eso dio por terminadas las acciones legales y procesos anteriores al de la referencia, a fin de que la entidad comprara la totalidad de los predios de su propiedad ubicados en la ZAVA del volcán Galeras. Considera que el daño se concretó a partir del oficio del 10 de

²⁰ Archivo "98Recurso de Reposición y Apelación.pdf", del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.

²¹ Archivo "100AutoConcedeRecurso.pdf", del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.

²² Índice 4, Samai.

²³ Archivo "98Recurso de Reposición y Apelación.pdf", del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

marzo de 2014, cuando la UNGRD manifestó su imposibilidad para comprar los predios.

7. Alegatos de conclusión en segunda instancia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021²⁴ y habida cuenta de que no se decretaron pruebas en el trámite de segunda instancia, no hubo lugar a correr traslado para alegar de conclusión.

El ministerio público guardó silencio.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 21 de abril de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150 y 152 numeral 6° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo puesto que la cuantía, dada por la pretensión mayor²⁵ de la demanda, supera la exigida

²⁴ “Artículo 247 modificado por la Ley 2080 de 2021. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. “*El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento: [...] 4. Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes. 5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia*”.

²⁵ El artículo 157 del CPACA dispone que: “*la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen (...) Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor (...)*”.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

de 500 SMLMV, para que un proceso adelantado en ejercicio del medio de control de reparación directa, tenga vocación de doble instancia ante esta Corporación²⁶.

2. Cosa juzgada

En la sentencia de primera instancia el Tribunal Administrativo de Nariño declaró probada de oficio la excepción de cosa juzgada respecto del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-111391, dado que este fue objeto de otra demanda de reparación directa por la misma causa, de la cual el actor desistió.

Así pues, como una sentencia proferida por los mismos hechos y entre las mismas partes puede dar lugar a que exista cosa juzgada, a continuación, se analizará si se configuró o no dicho instituto, no sin antes exponer algunos aspectos generales sobre este fenómeno procesal. En el evento de que se verifique que el caso se enmarca en la excepción referida, habrá lugar a confirmar la sentencia apelada en lo que respecta al predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-111391. Por el contrario, si se constata que ésta no se presenta, deberá proseguirse con el estudio de los demás presupuestos procesales y, solo en el evento en que todos ellos se encuentren acreditados, se procederá al análisis del fondo del asunto.

2.1. Aspectos generales de la cosa juzgada

El artículo 303 del Código General del Proceso dispone que la sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.

Por su parte, el artículo 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que la sentencia dictada en procesos relativos

²⁶ En el presente caso la pretensión mayor de la demanda es de \$1.086'809.800 y 500 SMLMV para 2014 equivalían a la suma de \$308'000.000.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

a contratos, reparación directa y cumplimiento producirá efectos de cosa juzgada frente a otro proceso que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre ambos haya identidad jurídica de partes.

Sobre la definición y efectos de la cosa juzgada, la Corte Constitucional, en sentencia C-100 de 2019, tuvo la oportunidad de pronunciarse en los siguientes términos:

“[...] La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica [...]. Los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandamiento constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, impidiendo al juez su libre determinación, y en segundo lugar, el objeto de la cosa juzgada consiste en dotar de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico. Es decir, se prohíbe a los funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a entablar el mismo litigio. [...]”

La cosa juzgada tiene como función negativa, prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo resuelto, y como función positiva, dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico.

Así las cosas, el juez debe abstenerse de pronunciarse sobre hechos, conducta o asuntos previamente culminados en otro proceso judicial en virtud de los principios mencionados y, por ello, su conocimiento se debe limitar exclusivamente al análisis y decisión de cuestiones que no hayan sido debatidas y resueltas en un proceso judicial anterior.²⁷

Precisamente el Consejo de Estado ha sostenido que el principio de cosa juzgada busca que los hechos y conductas que han sido dirimidas por un juez no vuelvan a ser debatidos en un juicio posterior, porque lo decidido es vinculante para las

²⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de octubre de 2021, exp. 51066.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

partes. Textualmente indicó:²⁸

“[...] El fenómeno de la cosa juzgada se ha asimilado al principio del ‘non bis in ídem’ y tiene por objeto que los hechos y conductas que ya han sido resueltas a través de cualquiera de los medios aceptados por la ley no vuelvan a ser debatidos en otro juicio posterior; por tanto, lo resuelto obliga a las partes, dado que lo antes decidido tiene carácter vinculante y obligatorio y, por ende, es inmutable al tener plena eficacia jurídica. [...]”

Entonces, de acuerdo con lo previsto en los artículos 303 del CPG y 189 del CPACA, para que una sentencia tenga fuerza de cosa juzgada deben concurrir los siguientes requisitos, a saber: (i) identidad jurídica de partes, lo que implica que al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada; (ii) identidad de objeto, esto es, que la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada; y (iii) identidad de causa, que conlleva a que la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento.

2.2. No se configura la cosa juzgada en el caso concreto

En primer lugar, se advierte que, el 16 de noviembre de 2007, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero presentó ante el Tribunal Administrativo de Nariño, la acción de reparación directa identificada con el número de radicado 2007-00638, contra la Presidencia de la República y la Nación – Ministerio del interior, con el fin de que se les declarara patrimonialmente responsables por el incumplimiento a “*la Constitución Nacional, las Leyes y los Decretos 4046 del 10 de noviembre de 2005 y 4106 del 15 de Noviembre del mismo año en evidente falta y falla en el servicio, por acción y omisión*”, ante la no adquisición de los predios de su propiedad identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-96585, 240-111391 y 240-103424 ubicado en la ZAVA del volcán Galeras (hecho probado 8.1.4.).

²⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 12 de mayo de 2016, exp. 36350.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

No obstante, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero desistió de dicha demanda, con fundamento en que el entonces Fondo Nacional de Calamidades hoy Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres le hizo una oferta de compra de los predios objeto de dicha demanda, la cual decidió aceptar. Como consecuencia, el 14 de enero de 2011, el Tribunal Administrativo de Nariño aceptó el desistimiento y dio por terminado el proceso, el cual fue archivado el 3 de febrero de 2011 (hechos probados 8.1.11., 8.1.13. y 8.1.14.).

Ahora bien, en segundo lugar, consta que, en este proceso de reparación directa, identificado con el número de radicado 52001233300020140058301 (68545), José Alberto Esteban Moncayo Guerrero, María Eugenia Guerrero de Moncayo y Juan Esteban Moncayo Montenegro pretenden que la Nación – Ministerio del interior, la UNGRD y la Fiduciaria La Previsora S.A. en calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se les declare patrimonialmente responsables por los perjuicios materiales causados con la omisión en la compra de los predios de su propiedad identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391, ubicados en la ZAVA del volcán Galeras.

Pues bien, se tiene que en los procesos de reparación directa referidos: i) hay identidad de causa: porque en ambos se reclama una indemnización de perjuicios por daños derivados de la omisión de las entidades demandadas en comprar predios del actor; pero ii) no hay identidad de partes: porque en el proceso 2007-00638 obra como demandante José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y como demandados la Presidencia de la República y la Nación – Ministerio del interior y, en el proceso de la referencia son demandantes José Alberto Esteban Moncayo Guerrero, María Eugenia Guerrero de Moncayo y Juan Esteban Moncayo Montenegro y demandados la Nación – Ministerio del interior, la UNGRD y la Fiduciaria La Previsora S.A. en calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; además, iii) no hay identidad de objeto: toda vez que el proceso 2007-00638 versó sobre los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-96585, 240-111391 y 240-103424 y el proceso de la referencia versa sobre los predios identificados con matrículas



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391.

De modo que, aunque algunas de las partes de ambos procesos coinciden y también algunos de los inmuebles objeto de las demandas, esto es, los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-103424 y 240-111391, no podría tenerse por acreditada la configuración de la cosa juzgada, ni siquiera parcial como lo hizo el Tribunal, pues es claro que en ambos procesos no concurren a plenitud todos los presupuestos para dicha configuración, por lo que deberá proseguirse con el estudio de los demás presupuestos procesales y, solo en el evento en que todos ellos se encuentren acreditados, se procederá al análisis del fondo del asunto.

De ahí que el desistimiento aceptado en el proceso 2007-00638 no tiene el alcance de configurar la cosa juzgada, pues no se refiere a la totalidad de las partes ni bienes objeto de la demanda del proceso de la referencia.

3. Acción procedente

La pretensión de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo, según lo dispone el artículo 140²⁹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²⁹ "Artículo 140. Reparación directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño".



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

En este caso, la acción procedente es la reparación directa, porque se reclama la reparación de perjuicios que habrían sido causados con una omisión de las entidades demandadas, al no adquirir de los predios de propiedad del actor identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391 en virtud de lo dispuesto en la Resolución No. 1347 del 18 de noviembre de 2014.

4. Vigencia de la acción

Dado que la demandada UNGRD formuló la excepción de caducidad del medio de control y, aunque la sentencia de primera instancia estimó que tal fenómeno no se produjo, resulta necesario verificar si la demanda se presentó en tiempo por cuanto el ejercicio oportuno de la acción es un presupuesto procesal que, por ende, debe examinarse de oficio³⁰.

Con el propósito de otorgar seguridad jurídica, de evitar la parálisis del tráfico jurídico dejando situaciones indefinidas en el tiempo, el legislador, apuntando a la protección del interés general³¹, estableció unos plazos para poder ejercer oportunamente cada uno de los medios de control judicial. Estos plazos resultan ser razonables, perentorios, preclusivos, improrrogables, irrenunciables y de orden público, por lo

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 23 de junio de 2011, Exp. 21093: “[...] respecto a la oportunidad para pronunciarse respecto a este fenómeno jurídico ha de decirse, en primer lugar, que, por tratarse de un presupuesto procesal de la acción, ha de examinarse de manera oficiosa al momento de admitirse la demanda por manera que, conforme prescribe el artículo 143, inc. 3 del Código Contencioso Administrativo, habrá de rechazarla el juez cuando verifique que ha ocurrido, o bien podrá ser propuesta por el demandado mediante el recurso de reposición propuesto contra el auto admisorio de la demanda, o en la contestación de la misma, formulada como excepción de fondo- artículo 144 ordinal 3- e incluso declararla de oficio el Juez en la sentencia definitiva si se encuentra probada, conforme a los mandatos del artículo 164 del C.C.A.”

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-394 de 2002: “La caducidad es una institución jurídica procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general.

Como claramente se explicó en la sentencia C-832 de 2001 a que se ha hecho reiterada referencia, esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.”



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

que su vencimiento, sin que el interesado hubiese elevado la solicitud judicial, implica la extinción del derecho de accionar, así como la consolidación de las situaciones que se encontraban pendientes de solución.

El establecimiento de dichas oportunidades legales pretende, además, la racionalización de la utilización del aparato judicial, lograr mayor eficiencia procesal, controlar la libertad del ejercicio del derecho de acción³², ofrecer estabilidad del derecho de manera que las situaciones controversiales que requieran solución por los órganos judiciales adquieran firmeza, estabilidad y con ello seguridad, solidificando y concretando el concepto de derechos adquiridos.

Este fenómeno procesal, de carácter bifronte, en tanto se entiende como límite y garantía a la vez, se constituye en un valioso instrumento que busca la salvaguarda y estabilidad de las relaciones jurídicas, en la medida en que su ocurrencia impide que estas puedan ser discutidas indefinidamente.

La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, en el anverso, la caducidad se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción ipso iure³³ que opera por la falta de actividad oportuna en la

³² Consejo de Estado. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Exp. 6871-05 “...el derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador (...). El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos”.

³³ Consejo de Estado, Sentencia del 30 de enero de 2013: “Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera ipso iure o de pleno derecho, es



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia³⁴, cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

El artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³⁵, señala que el medio de control de reparación directa deberá ejercerse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Pues bien, tal como recientemente lo manifestó la Sala en un asunto similar³⁶, en el presente caso no obra prueba sobre la culminación del proceso de adquisición por parte de la UNGRD, de los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391 ubicados en la ZAVA del volcán Galeras. Siendo ello así, continuaría para la parte actora la imposibilidad de destinarlos a venta, arriendo, hipoteca o cualquier tipo de uso por su exclusión del Plan de Ordenamiento Territorial; así como el deber de seguir pagando obligaciones tributarias derivadas de la propiedad y la desvalorización de los inmuebles, que son los daños que alega en la demanda.

decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial”.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-574 de 1998: “...[s]i el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho, por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado”.

³⁵ Al *sub examine*, por tratarse de una demanda promovida con posterioridad al 2 de julio de 2012, le resultan aplicables las disposiciones procesales contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y las modificaciones introducidas por el legislador en la Ley 2080 de 2021. Asimismo, son aplicables las disposiciones del Código General del Proceso (CGP), en virtud de la integración normativa dispuesta por el artículo 306 del primero de los estatutos mencionados.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 23 de septiembre de 2024, exp. 56541.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

Para la Sala no es posible contar el término de caducidad a partir del oficio del 10 de marzo de 2014, cuando según la parte apelante la UNGRD manifestó su imposibilidad para comprar los predios, pues se observa que en dicho oficio, por medio del cual dio contestación a una acción de tutela impetrada por el actor (hecho probado 8.1.35.), la entidad no expresó una negativa definitiva, sino que se limitó a señalar que, para ese momento, no contaba con una normativa que le permitiera realizar la compra de inmuebles ubicados en la ZAVA (hecho probado 8.1.36.).

Es más, desde el 2013, ya la UNGRD le había indicado al actor que una vez cumplidos los requisitos en cada expediente predial y para proceder al trámite de oferta de los predios se debía contar con la disposición de recursos de parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que, una vez se contara con dichos recursos, se retomaría el proceso de ofertas, conforme al ingreso de predios al Comité de Ofertas y teniendo en cuenta el concepto de priorización que tienen los bienes habitados (hecho probado 8.1.31.), por tanto, la prioridad de compra de los bienes del actor dependería de si estos están habitados o no, pero ello solo significa que existe un orden y unos presupuestos legales para efectuar la compra, mas no constituye una negativa categórica a comprar los predios del actor ubicado en la ZAVA del volcán galeras.

No obstante, lo anterior, en aplicación de los principios *pro actione* y *pro damnato*³⁷, y para garantizar el acceso a la administración de justicia, la Sala estudiará el fondo del asunto, como ya lo ha hecho en situaciones similares.³⁸

Lo anterior, igualmente, con fundamento en que si bien la parte actora conoció las limitaciones que respecto de la propiedad de los bienes le implicaría la declaratoria de Zona de Amenaza Volcánica Alta en el sector donde se ubican los inmuebles ya referidos, lo cierto es que la causa *petendi* no se funda en dicha declaratoria, sino en

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 3 de octubre de 2016. exp. 39133.

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de abril de 2024, exp. 68949 y sentencia del 23 de septiembre de 2024, exp. 56541, entre otras.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

la omisión de la compra de dichos bienes por parte de la UNGRD, la cual no se ha concretado.

5. Legitimación en la causa

Como quiera que se trata de un presupuesto procesal, corresponde hacer la verificación de la legitimación en la causa de las partes que integran la *litis*³⁹.

5.1. El demandante José Alberto Esteban Moncayo Guerrero es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso y está legitimado en la causa por activa, dado que es el propietario de los predios identificados con matrícula inmobiliaria Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391, ubicados en el municipio de San Juan de Pasto, en la ZAVA del volcán Galeras (hechos probados 8.1.1., 8.1.2. y 8.1.3.).

5.2. Los demandantes María Eugenia Guerrero de Moncayo y Juan Esteban Moncayo Montenegro no se encuentran legitimados en la causa por activa pues, si bien se encuentran acreditados como miembros del núcleo familiar de José Alberto Esteban Moncayo Guerrero según dan cuenta copias auténticas de sus correspondientes registros civiles de nacimiento⁴⁰, se desconoce por qué razón demandan o qué relación tienen con los inmuebles identificados con matrícula inmobiliaria Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391 o con su proceso de compra por parte de la UNGRD. Tampoco se demostró si alguno de estos inmuebles corresponde a la casa de habitación de los referidos accionantes por ser parte del grupo familiar de José Alberto Esteban Moncayo Guerrero o de qué manera se han visto afectados con los hechos de la demanda, de modo que se les pudiera acreditar como terceros damnificados.

³⁹ Consejo de Estado, sentencia de 26 de septiembre de 2012, Exp. 24677. “La legitimación en la causa constituye un presupuesto procesal para obtener decisión de fondo. En otros términos, la ausencia de este requisito enerva la posibilidad de que el juez se pronuncie frente a las súplicas del libelo petitorio.”

⁴⁰ Páginas 103 y 104 del archivo “02Demandapdf”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pdf”, índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

5.3. La UNGRD se encuentra legitimada en la causa por pasiva, dado que es la entidad que se encuentra ejecutando el Plan de Reasentamiento en la ZAVA del volcán Galeras, en el marco del Programa de Gestión Integral del Riesgo – Amenaza volcánica Galeras PGIR-AVG, el cual incluye entre otras acciones, la adquisición de predios en dicha zona, tal como se establece en la Resolución No. 1347 del 18 de noviembre de 2014⁴¹, adquisición que echa de menos el demandante y de la cual deriva la producción de unos daños.

5.4. La Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público se encuentra legitimada en la causa por pasiva, pues de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 50⁴² de la Ley 1523 de 2012⁴³, esa entidad debe garantizar que el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres cuente con recursos suficientes para atender el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Asimismo, el artículo 25⁴⁴ de la Resolución No. 1347 del 18 de noviembre de 2014

⁴¹ Expedida por la UNGRD “Por la cual se establece el procedimiento para la adquisición de predios ubicados en la Zona de Amenaza Volcánica Alta (ZAVA) del Volcán Galeras, para la continuidad del plan de reasentamiento en el marco del Programa de Gestión Integral del Riesgo - Amenaza Volcánica Galeras PGIR-AVG” que en su parte considerativa señala: “[...] Que se hace necesario continuar el Plan de Reasentamiento en la Zona de Amenaza Volcánica Alta ZAVA del Volcán Galeras en el marco del Programa de Gestión Integral del Riesgo - Amenaza Volcánica Galeras PGIR-AVG que ejecuta actualmente la UNGRD con recursos del Fonda Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - FNGRD, en la medida que ello permita cumplir con el proceso de gestión integral del riesgo que se ejecuta en esta zona del país.[...]”.

“Artículo 6. Alcance del reasentamiento. El proceso de reasentamiento podrá ser urbano o rural, individual o colectivo, e involucra:

1. La adquisición de inmuebles ubicados en la ZAVA, se realizará de acuerdo al avalúo comercial que efectúe el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o las lonjas de propiedad raíz debidamente autorizadas para el efecto. [...]”.

⁴² “Artículo 50. Recursos. [...] PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, garantizará que en todo momento el Fondo Nacional cuente con recursos suficientes que permitan asegurar el apoyo a las entidades nacionales y territoriales en sus esfuerzos de conocimiento del riesgo, prevención, mitigación, respuesta y recuperación, entendiéndose: rehabilitación y reconstrucción y con reservas suficientes de disponibilidad inmediata para hacer frente a situaciones de desastre. [...]”.

⁴³ “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.

⁴⁴ “Artículo 25. Esquema de financiación. Para los efectos de la ejecución del programa de reasentamiento y teniendo en cuenta los principios de solidaridad, subsidiaridad y complementariedad, la Nación a través del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y en la medida que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público otorgue recursos para cumplir con el objeto del programa, podrá continuar concurriendo con la financiación de los gastos que el mismo demande, sin perjuicio de la competencia que le corresponde al departamento de Nariño y los municipios de La Florida, Nariño y Pasto, conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de Colombia, la Ley 1523 de 2012 y demás disposiciones concordantes. Dichas entidades territoriales deberán priorizar en los Planes de Desarrollo y en los correspondientes planes plurianuales de



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

señala que ese Ministerio otorga los recursos con destino al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para cumplir el objeto del programa de reasentamiento en el marco del Programa de Gestión Integral del Riesgo - Amenaza Volcánica Galeras PGIR-AVG.

5.5. El Departamento de Nariño se encuentra legitimado en la causa por pasiva, pues según lo dispuesto en el artículo 25 de la Resolución No. 1347 del 18 de noviembre de 2014, antes referido, debe priorizar en los Planes de Desarrollo y en los correspondientes planes plurianuales de inversión, programas, proyectos y recursos tendientes a cofinanciar la implementación del programa de reasentamiento en el marco del Programa de Gestión Integral del Riesgo - Amenaza Volcánica Galeras.

5.6. El municipio de San Juan de Pasto se encuentra legitimado en la causa por pasiva, dado que en el artículo 20⁴⁵ de la Resolución No. 1347 del 18 de noviembre de 2014⁴⁶, se dispuso que, si se requiere adelantar una actuación administrativa para la adquisición de predios en la ZAVA del volcán Galeras, el procedimiento legal se realizará por conducto de esa entidad territorial, caso en el cual se le trasladaran los recursos previa incorporación en sus respectivos presupuestos. Igualmente, el artículo 25 *ibidem*, ya citado, le impone la obligación de cofinanciación del programa de reasentamiento en el marco del Programa de Gestión Integral del Riesgo - Amenaza Volcánica Galeras. Además, en el

inversión, programas, proyectos y recursos tendientes a cofinanciar la implementación del programa de reasentamiento en el marco del Programa de Gestión Integral del Riesgo- Amenaza Volcánica Galeras PGIR-AVG”.

⁴⁵ “Artículo 20. comprador institucional. La adquisición de predios podrá hacerla el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, patrimonio autónomo de creación legal cuyo titular y vocero es Fiduciaria La Previsora S.A., bajo el régimen establecido en la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997 y demás normas que las complementen, adicionen o modifiquen.

PARAGRAFO 1. Si la adquisición se efectúa en la fase de concertación inicial, se hare a través de la Fiduciaria La Previsora S.A.-, Fondo Nacional de Prevención y Atención de Desastres, previa instrucción del Director General de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Si se requiere adelantar una actuación administrativa, el procedimiento legal se realizará por conducto de las entidades territoriales, caso en el cual se trasladarán los recursos previa incorporación en sus respectivos presupuestos. [...]”.

⁴⁶ Expedida por la UNGRD “Por la cual se establece el procedimiento para la adquisición de predios ubicados en la Zona de Amenaza Volcánica Alta (ZAVA) del Volcán Galeras, para la continuidad del plan de reasentamiento en el marco del Programa de Gestión Integral del Riesgo - Amenaza Volcánica Galeras PGIR-AVG”.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

parágrafo del artículo 2⁰⁴⁷ de la Resolución No. 758 del del 4 de julio de 2018⁴⁸ se le atribuye la función de censar las viviendas afectadas por fenómenos distintos a la actividad del volcán Galeras, las cuales serán priorizadas para su adquisición.

5.7. La Nación - Ministerio del Interior no se encuentra legitimada en la causa por pasiva, dado que no tiene participación en el proceso de adquisición de inmuebles en la ZAVA del volcán Galeras y por disposición del artículo 25⁴⁹ del Decreto 4147 de 2011⁵⁰, toda alusión a la gestión del riesgo de desastres y/o prevención y atención de desastres, debe entenderse referida a la UNGRD. Además, en la demanda no se le atribuye omisión o intervención alguna en los hechos que darían lugar a los daños alegados.

5.8. La Fiduciaria La Previsora S.A no se encuentra legitimada en la causa por pasiva, pues solo es la administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres cuyos bienes constituyen un patrimonio autónomo como lo dispone

⁴⁷ *“Artículo 2. Materialización de Riesgos por la ocurrencia de otro tipo de fenómenos naturales. En caso de afectación de un predio localizado en la Zona de Amenaza Volcánica Alta (ZAVA) del Volcán Galeras por la materialización de otros tipos de fenómenos naturales y se evidencien daños o pérdidas en las viviendas que generen su inhabitabilidad, se priorizará su adquisición independientemente del polígono en el cual se encuentre.*

Parágrafo. - El censo de viviendas afectadas será realizado por el correspondiente municipio, refrendado por la Coordinación del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres y remitido al Programa de Gestión Integral del Riesgo-Amenaza Volcánica Galeras PGIR AVG, sin perjuicio que se verifiquen tales afectaciones por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, quien tomará la decisión final sobre el particular”.

⁴⁸ Expedida por la UNGRD *“Por la cual se establece el procedimiento para la adquisición de predios ubicados en la Zona de Amenaza Volcánica Alta (ZAVA) del Volcán Galeras, para la continuidad del plan de reasentamiento en el marco del Programa de Gestión Integral del Riesgo - Amenaza Volcánica Galeras PGIR-AVG”.*

⁴⁹ *“Artículo 25. REFERENCIAS NORMATIVAS. Todas las referencias que hagan las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en materia de gestión del riesgo de desastres y/o prevención y atención de desastres, al Ministerio del Interior y de Justicia, hoy Ministerio del Interior, y a la Dirección de Gestión del Riesgo, deben entenderse referidas a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.*

De igual forma, las referencias que hagan las disposiciones vigentes al Director de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, hoy Ministerio del Interior, como asistente, integrante o miembro de consejos, comisiones, juntas, mesas u otras instancias de deliberación, relacionados con los temas de competencia de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, deben entenderse referidas al Director de la Unidad.

<Inciso adicionado por el artículo 8 del Decreto 2672 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> Así mismo todas las referencias que hagan las disposiciones vigentes al Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres (Snpad) deben entenderse referidas al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”.

⁵⁰ *“Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura”.*



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

el artículo 49⁵¹ de la Ley 1523 de 2012 y la ordenación del gasto está en cabeza del director general de la UNGRD, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5⁵² del Decreto 2378 de 1997⁵³ y el artículo 11⁵⁴, numeral 16, del Decreto 4147 de 2011, de manera que la Fiduciaria no decide ni dispone de los recursos que la UNGRD debe emplear para la adquisición de inmuebles u otros gastos relacionados con la materia de gestión nacional del riesgo.

6. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la UNGRD, el Departamento de Nariño y el municipio de San Juan de Pasto son patrimonialmente responsables por la omisión en la compra de los predios de propiedad del actor identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391, ubicados en la ZAVA del volcán Galeras.

7. Solución del problema jurídico

Antes de resolver el problema jurídico es menester hacer unas consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado y sobre la declaratoria de la situación de desastre en los municipios de Nariño, La Florida y San Juan de Pasto

⁵¹ “Artículo 49. Patrimonio autónomo. Los bienes y derechos de la Nación que hacen parte del Fondo Nacional constituyen un patrimonio autónomo con destinación específica al cumplimiento de los objetivos generales señalados en el artículo 47 de la presente ley. La Sociedad Fiduciaria administrará los bienes y derechos del fondo de manera independiente de los bienes de la Sociedad Fiduciaria y de los bienes y derechos que hagan parte de otros fideicomisos que administre”.

⁵² “Artículo 5. La capacidad de ordenación del gasto y de determinar los contratos a celebrarse con cargo a los recursos del fondo a través de la fiduciaria La Previsora S.A., está radicada en cabeza del director nacional para la prevención y atención de desastres, quien deberá ejercerla teniendo en cuenta la destinación y el orden de prioridades determinados por la junta consultora del fondo nacional de calamidades, con sujeción a las orientaciones y directrices que establezca el plan nacional para la prevención y atención de desastres o a las previsiones especiales que contemplen los planes de acción específicos para la atención de desastres y calamidades declaradas”.

⁵³ “Por el cual se reglamenta el artículo 35 de la Ley 344 de 1996, el artículo 7º del Decreto Extraordinario 1547 de 1984 y se regula parcialmente la organización y funcionamiento del fondo nacional de calamidades y de su junta consultora en materia presupuestal”.

⁵⁴ “Artículo 11. Funciones de la Dirección General. Son funciones de la Dirección General, las siguientes: [...] 16. Aprobar el anteproyecto de presupuesto de la Unidad, y someterlo a aprobación del Consejo Directivo. [...]”.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

por los efectos de la posible erupción del Volcán Galeras, las medidas y compensaciones previstas en la ley para los habitantes de dicha zona.

7.1. Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991⁵⁵ consagró dos condiciones para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado: i) la existencia de un daño antijurídico y ii) la imputación de éste al Estado.

Amén de que la fórmula comúnmente conocida para describir el fenómeno lesivo indemnizable, esto es el daño antijurídico, como el primer elemento necesario para poder endilgar la responsabilidad a quien cause la lesión patrimonial objeto de la solicitud de restablecimiento, se ha dicho que daño antijurídico es aquel que la persona no tiene el deber jurídico de soportar. Se debe sumar a este elemento estructural para hallar la responsabilidad del Estado otro componente necesario e indispensable para establecer el deber de responder por los daños que cause con su acción u omisión y es el referido a su atestación a quien deba responder por aquel, lo que se conoce como imputación, que no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado y que lo obliga a repararlo. Lo anterior, por supuesto, comprende los daños causados en ejercicio de la función pública y aquellos causados con motivo de ella, de acuerdo con los criterios o causales de imputación que se han desarrollado para ello, principalmente por la doctrina y que han sido acogidos y aplicados por la jurisprudencia, como ocurre, por ejemplo, con la falla del servicio, con el riesgo excepcional y con el daño especial, entre otros⁵⁶.

⁵⁵ "Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste".

⁵⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección C, sentencia de 18 de mayo de 2017, Rad.: 36.386.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

Es decir, verificada la ocurrencia de un daño antijurídico y su imputación al Estado, surge el deber de indemnizarlo plenamente, con el fin de hacer efectivo el principio *neminem laedere*.

7.2. Sobre la declaratoria de la situación de desastre en los municipios de Nariño, La Florida y San Juan de Pasto por los efectos de la posible erupción del Volcán Galeras, las medidas y compensaciones previstas en la ley para los habitantes de dicha zona

Se tiene que mediante Decreto 4106 del 15 de noviembre de 2005, el Gobierno Nacional declaró la situación de desastre en los municipios de Nariño, La Florida y San Juan de Pasto, con fundamento en el concepto favorable del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, en aras de tomar las medidas urgentes para prevenir y mitigar la alteración grave de las condiciones normales de vida y los efectos de la posible erupción del Volcán Galeras. Asimismo, ordenó, que el Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres de Nariño presentará un Plan de Acción Específico para el manejo de la situación de desastre declarada y que las autoridades municipales y departamentales debían ordenar la reubicación de las comunidades con base en los estudios realizados por las entidades competentes.

Como consecuencia, en el documento técnico CONPES 3501 del 3 de diciembre de 2007 se señalaron los lineamientos de política pública para implementar el Proceso de gestión Integral del Riesgo en la Zona de Amenaza volcánica Alta del Volcán Galeras - PGIR-AVG, que servirían de base para la elaboración del Plan de acción Específico para el manejo de la situación de desastre declarada por el Gobierno Nacional, en términos sociales, económicos, culturales y ambientales.

Dicho documento señaló que el Gobierno Nacional buscaría medidas de alivio económico para el sector rural y urbano durante los procesos de manejo de la contingencia, transición y reasentamiento, las cuales serían definidas una vez finalizado el estudio socio-económico y cultural, teniendo como prioridad la aplicación de programas gubernamentales existentes para las familias localizadas en la ZAVA del volcán Galeras. Igualmente, entre las medidas a adoptar se incluían las de



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

adquisición de predios ubicados en la referida zona, a través del entonces Fondo Nacional de Calamidades hoy Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

El CONPES 3501 del 3 de diciembre de 2007 también previó las compensaciones como medidas tendientes a atenuar los impactos económicos y sociales derivados de la situación generadora del reasentamiento, de forma tal que se mitigara el riesgo de empobrecimiento de los hogares localizados en la ZAVA del volcán Galeras, las cuales consistirían en gastos de mudanza, trámites de escrituración y registro, pérdida de ingresos y vulnerabilidad.

Posteriormente, mediante Decreto 3905 del 7 de octubre de 2008⁵⁷ se definieron el objeto y los instrumentos necesarios para la implementación del Plan de Reasentamiento en la Zona de Amenaza Volcánica Alta del Volcán Galeras. Esta normativa estableció las compensaciones de tipo económico y social para los habitantes de la ZAVA del volcán Galeras por concepto de gastos para movilización o mudanza, reposición de vivienda, reactivación económica y el restablecimiento de las condiciones sociales (artículos 8 y 9), así como el valor único complementario (VUC) para aquellos cuya vivienda ubicada en la ZAVA del volcán Galeras no alcance el valor de 50 SMLMV (artículo 10). Igualmente, dispuso que el proceso de reasentamiento adoptaría los programas de i) Información y Comunicación Pública, ii) Acompañamiento Sociocultural, iii) Asesoría y Asistencia Técnica en el Desarrollo de Proyectos Productivos, con énfasis en Actividades Agropecuarias, a las Unidades Sociales que desarrollen Actividades Económicas, iv) Asesoría en Gestión Inmobiliaria para el Reasentamiento y v) Asesoría Jurídica. Este último con el fin de agilizar la compra de los predios ubicados en la ZAVA del volcán Galeras (artículo 12), previo reconocimiento predial y avalúo comercial de los inmuebles practicado por el IGAC (artículo 18).

El Decreto 3905 del 7 de octubre de 2008 también dispuso que la adquisición de

⁵⁷ "Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones", derogado por la Ley 1523 de 2012 "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones".



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

predios podría hacerla la entonces Dirección de Prevención y Atención de Desastres - Fondo Nacional de Calamidades, patrimonio autónomo de creación legal cuyo titular y vocero es la Fiduciaria La Previsora S.A., bajo el régimen de derecho privado. Igualmente, que, de requerirse una actuación administrativa, el procedimiento legal se realizaría en forma subsidiaria por conducto de las entidades territoriales, caso en el cual se les trasladarían los recursos, previa incorporación en sus respectivos presupuestos (artículo 20).

Finalmente, el referido decreto dispuso que tendría una vigencia de 3 años contados a partir de la fecha de publicación de este en el Diario Oficial, de modo que rigió hasta el 7 de octubre de 2011, por lo que desapareció la normativa que direccionaba el trámite del reasentamiento de los habitantes de la ZAVA del volcán Galeras, incluido el de adquisición de sus predios allí ubicados.

Luego, mediante Decreto 4147 del 3 de noviembre de 2011 se creó la UNGRD y se estableció su objeto y estructura. Esta normativa dispuso que, entre otras funciones, la UNGRD tiene la de dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial, así como vigilar la ejecución del presupuesto correspondiente a la Unidad y al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (artículos 4 y 11).

Finalmente, mediante la Ley 1523 del 7 de junio de 2012 se adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Esta ley prevé que, una vez declarada una situación de desastre o calamidad pública y hasta tanto se declare el retorno a la normalidad, el Gobierno Nacional a través de cualquiera de sus Ministerios o Departamentos Administrativos, entidades del orden nacional, las entidades territoriales o las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo, podrán adquirir total o parcialmente los bienes inmuebles o derechos reales que sean indispensables para adelantar el Plan de Acción Específico, por negociación directa con los propietarios o mediante expropiación por vía administrativa, previa indemnización (artículo 73).



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

Igualmente, esta ley levantó la declaratoria de desastre por los efectos de la posible erupción del Volcán Galeras, que había efectuado el Gobierno Nacional mediante Decreto 4106 del 15 de noviembre de 2005, pues dispuso que todas las zonas del territorio nacional declaradas en situación de desastre o calamidad pública, cualquiera que fuere su carácter, antes del 30 de noviembre de 2010, quedaron en condiciones de retorno a la normalidad (artículo 92).

Pese a lo anterior, el director general de la UNGRD expidió la Resolución No. 1347 del 18 de noviembre de 2014, en la cual fijó los criterios de priorización para la adquisición de predios ubicados en la ZAVA del volcán Galeras, con fundamento en que con la pérdida de vigencia del Decreto 3905 del 7 de octubre de 2008 y la derogatoria de la declaración de desastre expedida mediante Decreto 4106 del 15 de noviembre de 2005, se interrumpió el proceso de adquisición de predios ubicados en el área delimitada por el actual Servicio Geológico Colombiano, sin que se haya culminado el proceso de compra de bienes. Por ello, consideró necesario continuar el Plan de Reasentamiento en la ZAVA del volcán Galeras en el marco del Programa de Gestión Integral del Riesgo - Amenaza Volcánica Galeras PGIR-AVG que ejecuta actualmente esa entidad con recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en la medida que ello permita cumplir con el proceso de gestión integral del riesgo que se ejecuta en esta zona del país.

Esta Resolución dispuso como instrumentos para el reasentamiento el Plan de Reasentamiento y las Compensaciones. Señaló que, el primero, se formulará dentro del marco del Programa de Gestión Integral del Riesgo - Amenaza Volcánica Galeras PGIR-AVG, y contendrá los estudios de diagnóstico existentes, su actualización, la determinación de programas de acompañamiento social, jurídico, económico y técnico, los cronogramas, evaluación de alternativas y programas para el reasentamiento individual y/o colectivo y las herramientas de control y seguimiento de este (artículo 7).

En cuanto a las compensaciones, las clasificó por su componente social y económico de la misma forma que el extinto Decreto 3905 del 7 de octubre de 2008,



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

así como el valor único complementario (VUC) para aquellos beneficiarios cuya vivienda ubicada en la ZAVA del volcán Galeras no alcance el valor de 50 SMLMV (artículos 8, 9, 10 y 11). Igualmente, restableció la adquisición de predios ubicados en dicha zona y los criterios técnicos de priorización para esta (artículos 20 y 21).

Posteriormente, la Corte Constitucional, mediante sentencia T-269 del 12 de mayo de 2015⁵⁸, resolvió inaplicar por inconstitucional el artículo 92 de la Ley 1523 del 7 de junio de 2012 para el caso específico del Volcán Galeras, revivir la declaratoria de desastre sobre la zona de influencia del Volcán y habilitar los mecanismos jurídicos especiales de atención, coordinación y asignación presupuestaria que contempla dicha ley, con base en los siguientes argumentos:

“[...] “El regreso a la normalidad jurídica del Volcán Galeras no tuvo asidero fáctico ni técnico. Por el contrario, desconoció los serios indicios científicos de que la grave amenaza volcánica persiste en la región, lo que constituye una violación al derecho fundamental a la vida y a una vivienda digna. Como acertadamente explicó el Servicio Geológico Colombiano en su intervención, la calificación del riesgo no obedece a una estimación subjetiva ni caprichosa, sino que es el resultado de una valoración razonable soportada en la evidencia natural y social de la zona de estudio. De esta forma, el riesgo equivale a la conjugación de la amenaza (el volcán y sus diferentes fenómenos eruptivos), los elementos expuestos (principalmente el ser humano) que están residiendo temporal o permanentemente en la zona de influencia del volcán y sus diferentes condiciones de vulnerabilidad (física, social, funcional, etc.). [...] Es en consonancia con los conceptos técnicos descritos que deben entenderse las normas relacionadas con la declaración de situaciones de desastre o calamidad pública. Así, por ejemplo, el Decreto-Ley 919 de 1989 exigía que el Presidente contara previamente con el concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, antes de fijar una situación de riesgo o establecer el retorno a la normalidad. [...]”

Incluso, de acuerdo con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la precitada sentencia, es que la Sección Primera de esta Corporación⁵⁹ determinó que el Decreto 4106 del 15 de noviembre de 2005 continúa vigente, o que por lo menos lo estaba para la época de dicha sentencia y que no existe noticia cierta de su derogatoria expresa con posterioridad a esa fecha, de ahí que negó una demanda de nulidad contra dicho acto, por no haberse desvirtuado su presunción de legalidad.

⁵⁸ Sala Sexta de Revisión, MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 16 de septiembre de 2021, exp. 11001 03 24 000 2011 00270 00.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

Igualmente, pese a lo dispuesto en la Resolución No. 1347 del 18 de noviembre de 2014 expedida por el director general de la UNGRD, en la sentencia T-269 del 12 de mayo de 2015, la Corte Constitucional consideró que esa Unidad se limitó a replicar los mecanismos consagrados en el Decreto 3905 del 7 de octubre de 2008, pero sin las herramientas jurídicas ni presupuestales suficientes para la implementación del Plan de Reasentamiento en la ZAVA del volcán Galeras, razón por la cual ordenó, con efectos *inter comunis*, la suspensión de la compra de inmuebles, hasta tanto se profiriera un nuevo Plan de Gestión del Riesgo que garantice el derecho a la igualdad así como la protección prioritaria de las personas que residen en dicha zona, con fundamento en los siguientes argumentos:

“[...] Tampoco existe otra vía alternativa igualmente eficaz para conjurar el grave riesgo que se cierne sobre los moradores vecinos al volcán Galeras, ante la insuficiencia jurídica y presupuestal de la Resolución 1347 de 2014 proferida para un escenario de normalidad. [...] La Sala juzga positivamente el hecho que la UNGRD no fuera indiferente a la situación de los vecinos del Galeras y hubiese proferido la Resolución 1347 de 2014 con el objeto de continuar el Plan de Reasentamiento en la Zona de Amenaza Volcánica Alta (ZAVA) del Galeras en el marco del Programa de Gestión Integral del Riesgo - Amenaza Volcánica Galeras PGIR-AVG. Pero también observa que la misma no tiene la entidad jurídica suficiente para garantizar las condiciones y mecanismos efectivos de protección a los habitantes en riesgo, ante la magnitud del siniestro. En efecto, lo que este acto administrativo hace en buena parte es retomar los parámetros previamente trazados por el Decreto 3905 de 2008 como instrumentos para la implementación del Plan de Reasentamiento en la Zona de Amenaza Volcánica Alta (ZAVA) del Volcán Galeras, agregando unos criterios técnicos de priorización, pero sin los recursos y herramientas jurídicas especiales que permitían la declaratoria de desastre, en materia de contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones. El déficit de protección con la Resolución vigente se evidencia en los obstáculos denunciados al unísono por las entidades demandadas y vinculadas a este proceso de tutela así: i. Falta de recursos económicos: la consecución de los dineros que actualmente se necesitan para la reubicación de las familias ubicadas en los 738 predios que además cuentan con la voluntariedad de venta por parte de sus propietarios y/o poseedores es uno de los mayores impedimentos, como lo reconoció la propia UNGRD y se plasmó tácitamente en la Resolución 1347 de 2014 cuyo artículo 25 señala lo siguiente: ‘Artículo 25. Esquema de Financiación. Para los efectos de la ejecución del programa de reasentamiento y teniendo en cuenta los principios de solidaridad, subsidiaridad y complementariedad, la Nación a través del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y en la medida que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público otorgue recursos para cumplir con el objeto del programa, podrá continuar concurrendo con la financiación de los gastos que el mismo demande [...]’. En esta medida, la ejecución del programa de reasentamiento depende en gran parte de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público gire unos recursos, sobre los cuales no existe certeza ni



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

compromiso expreso. [...] La Sala Sexta de Revisión juzga necesario entonces proferir esta decisión con efectos inter comunis y suspender la ejecución de la compra de inmuebles decretados vía tutela, acciones populares o por decisiones administrativas, hasta tanto se profiera un nuevo Plan de Gestión del Riesgo que garantice el derecho a la igualdad así como la protección prioritaria de las familias y personas que efectivamente residen en la zona de amenaza volcánica alta y que no cuentan, por ejemplo, con los medios económicos para reubicarse en otro lugar. En efecto, la decisión sobre la compra de un determinado inmueble y la posterior reubicación de sus moradores exige un análisis técnico, detallado y global de la zona, de los principales polígonos en riesgo y de las condiciones socio-económicas de sus habitantes, por lo que escapa a la competencia de esta Corte ordenar la compra inmediata de los predios de los accionantes. [...]"

Es así como la Corte ordenó al Servicio Geológico Colombiano que, dentro de los 3 meses siguientes a la notificación de dicha sentencia, elaborara un detallado estudio técnico por medio del cual se evalúen los niveles de riesgo, condiciones de vulnerabilidad y elementos expuestos que se encuentran actualmente en la zona de influencia del volcán Galeras, con el objeto de presentar un mapa actualizado de amenaza volcánica del mismo.

Igualmente, esa Corporación ordenó a la UNGRD que, dentro de los 2 meses siguientes a la publicación del informe técnico del Servicio Geológico Colombiano, en conjunto con las autoridades departamentales y municipales responsables dentro del marco de sus competencias, elabore un Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras que cuente con los insumos provenientes de los comités nacionales de gestión del riesgo y de los consejos territoriales correspondientes, así como con la participación ciudadana, con el objetivo fundamental de lograr el reasentamiento definitivo de las familias y diferentes grupos humanos situados en la ZAVA del volcán Galeras. La Corte dispuso que este plan deberá fijar las autoridades responsables, la apropiación presupuestal suficiente, criterios de priorización y no podrá tener una vigencia de ejecución mayor a 1 año para su cumplimiento.

En efecto, el 17 de marzo de 2016, la UNGRD elaboró el Plan Integral de Gestión del



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

Riesgo del Volcán Galeras⁶⁰, pero, a diferencia del plazo de 1 año establecido en la sentencia T-269 del 12 de mayo de 2015, planteó un horizonte de planificación o de desarrollo de 4 años, del 2016 al 2020, contados a partir de los insumos entregados por el Departamento de Nariño y los Municipios (numeral 2.4. literal b) y que el Plan debía ser adoptado por un mecanismo jurídico del orden departamental (numeral 2.5.). Igualmente, el Plan estableció los lineamientos técnicos y jurídicos para su implementación (numeral 3) y formula acciones para llevar a cabo los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, así como el manejo de desastres (numeral 6) y la orden de reasentamiento definitivo de las familias y diferentes grupos humanos (numeral 6.2.1), de conformidad con las responsabilidades y competencias de que trata la Ley 1523 del 7 de junio de 2012.

El Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras también prevé acciones inmediatas para su aprobación e implementación tales como: i) adoptar el Plan mediante el instrumento jurídico que expida el gobernador de Nariño; ii) convocar a las entidades territoriales y de apoyo para la implementación del plan y; iii) Gestionar los mecanismos de apalancamiento financiero del Plan (numeral 7.1.).

Dicho Plan desarrolla varias líneas de acción, entre ellas, la de “*Reasentamiento de Unidades Sociales ubicadas en la zona de amenaza volcánica alta 1 del Volcán Galeras*” que, entre otras acciones, establece la de ejecutar las acciones administrativas, técnicas y judiciales necesarias para el saneamiento predial de los inmuebles susceptibles de adquisición por reasentamiento y para la compra de los predios sujetos de reasentamiento, cuya responsabilidad es de los municipios de San Juan de Pasto, Nariño y Florida en un plazo de 2 años, término que se encuentra sujeto a las modificaciones que se realicen en atención a los procedimientos establecidos para tal fin en la Ley 9ª de 1989, Ley 388 de 1997, Decreto 1077 de 2015 y las demás normas que las modifiquen o reglamenten respecto de la gestión predial. Igualmente, el Plan establece la acción de realizar los estudios técnicos requeridos para el reasentamiento definitivo de centros poblados

⁶⁰ Se puede consultar en:

https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Normatividad/Plan_Integral_Gestion%20del%20Riesgo_%20Volc%C3%A1n%20Galeras.pdf



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

urbanos y rurales ubicados en la zona de amenaza volcánica alta 1, la más cercana al volcán, a cargo de la UNGRD (numeral 7.3.1.).

El Plan prevé que para su implementación se requieren \$198.104'279.178, que corresponden a la gestión a cargo de la UNGRD, a través del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en apoyo al proceso de reasentamiento que se debe adelantar en la zona de amenaza volcánica alta 1 del Volcán Galeras, pero no incluye los recursos que deben ser asignados por las autoridades departamentales, municipales y sectoriales, en el marco de sus competencias. Además, advierte que la asignación de los recursos depende de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (numeral 8).

En el mismo Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras, la UNGRD informa sobre las gestiones que realizó para el cumplimiento de las órdenes dadas en la sentencia T-269 del 12 de mayo de 2015 de la Corte Constitucional, a fin de elaborar dicho Plan, en los siguientes términos (numeral 9):

“[...] 9. Insumos Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. La Corte Constitucional el 3 de julio del presente año, notificó a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres el fallo de Tutela T-269 de 2015, mediante el cual realizó un análisis pormenorizado de la gestión del riesgo de desastres específicamente para el caso del Volcán Galeras en los municipios de San Juan de Pasto, Nariño y La Florida del Departamento de Nariño, sentencia que cobró firmeza una vez la Alta Corporación desatara las solicitudes de aclaración al fallo interpuestas por habitantes de la ZAVA y el Servicio Geológico Colombiano el pasado 25 de agosto. La Actualización del Mapa de Amenaza del Volcán Galeras realizada por el Servicio Geológico Colombiano en versión ajustada acorde a la reunión de trabajo con la UNGRD, fue radicada el 21 de enero de 2016 y el 27 de enero se realizó la presentación oficial ante las instituciones y territorios involucrados. Cada municipio efectuó sus procesos de compilación de información y construcción de una matriz de manera acorde con los lineamientos enviados previamente por la UNGRD. [...] El 15 de febrero de 2016 la UNGRD recibió la consolidación de los aportes por parte del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, realizada por la Gobernación de Nariño. [...] Igualmente se recibieron insumos de los Comités Nacionales de Conocimiento y Reducción del Riesgo y Manejo de Desastres, para lo cual se realizó una sesión conjunta el 24 de noviembre de 2015. Teniendo en cuenta lo anterior, la UNGRD realizó los análisis de la Actualización del Mapa de Amenaza del Volcán Galeras, así como de los insumos compilados y se identificaron las prioridades requeridas para fortalecer los procesos tendientes a cumplir con lo dispuesto por la sentencia T269 de 2015 de la Corte Constitucional y a disminuir el riesgo de desastres, a través de una solución de continuidad planificando la intervención de manera acorde con los principios y lineamientos establecidos en la Ley 1523 de 2012. Igualmente se consideraron las alternativas de intervención, en relación con los plazos establecidos



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

por la Corte Constitucional, así como el análisis de competencias en consonancia con aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad definidos en la Ley previamente citada y también las sinergias que debe desarrollar la región para potenciar las capacidades de las diferentes instituciones involucradas. [...]”.

Finalmente, el Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras establece el cronograma de su ejecución en el que, atendiendo al principio de planeación de las acciones y recursos, la UNGRD plantea un horizonte de planificación o de desarrollo del Plan de 4 años, del 2016 al 2020, esto es, a partir de los insumos entregados por los Consejos Territoriales, así como los Comités Nacionales de Gestión del Riesgo (numeral 10).

No obstante, el mismo Plan advierte que existen circunstancias de las que depende la temporalidad de su ejecución, en particular, en cuanto a la adquisición de predios, como las inconsistencias que se puedan presentar en los estudios de títulos y en los avalúos de los predios y el saneamiento de estas, solución que también involucra la voluntad del beneficiario. En todo caso, para la compra de los 2.592 predios que deben adquirirse en la ZAVA del volcán Galeras, la UNGRD considera que se requerirá un plazo superior al año señalado por la Corte Constitucional, como lo explica en los siguientes términos (numeral 10):

“[...] Aspectos a tener en cuenta para definir la temporalidad del Plan. Para llevar a cabo el proceso de reasentamiento, es fundamental, realizar los estudios técnicos, así como los planes y programas requeridos para viabilizar el reasentamiento Individual y/o colectivo. Particularmente la adquisición de los predios requiere cumplir con el estudio de títulos el cual permite establecer si el usuario es propietario, poseedor o tenedor, si existe concordancia en las áreas de terreno establecidas en el avalúo y la escritura pública respectiva, si se encuentra libre de embargos, patrimonio de familia, entre otros casos. Dada la experiencia de la UNGRD en la realización de los estudios de títulos de predios adquiridos previamente ubicados en la ZAVA Galeras, el promedio de predios con falsa tradición, sucesiones ilícitas, patrimonio de familia, entre otros, es aproximadamente del 30%. En estos casos cada beneficiario debe proceder al saneamiento a través de los medios jurídicos disponibles en la legislación colombiana y ello implica tiempo que en todos los casos ha sido superior a un año. Otro tema que retrasa el proceso de adquisición se relaciona con los predios en los cuales el área del título de propiedad difiere de la realidad que la unidad social reporta. Para subsanarlo el propietario debe adelantar gestiones ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi a través del proceso establecido en la Instrucción Administrativa Conjunta No. 001. Adicionalmente, aún persisten mutaciones catastrales no registradas en el IGAC, tales como desenglobes y englobes que debe tramitar el propietario del inmueble objeto de adquisición. No podemos dejar de mencionar que el proceso de escrituración y registro de los predios adquiridos se somete a los términos



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

de reparto establecidos por las Notarías y la Oficina de Instrumentos Públicos, así como al aporte de los requisitos de ley por parte de los usuarios de la zona de amenaza volcánica alta 1. Cualquiera de estas situaciones excepcionales demanda tiempos significativos adicionales a los requeridos en un procedimiento normal de adquisición, y dichos tiempos dependen del beneficiario y de instituciones distintas a la UNGRD. [...] Teniendo en cuenta los factores descritos anteriormente se considera que la adquisición de los 2.592 predios que deben adquirirse, así como la ejecución del proceso de reasentamiento incluido el reconocimiento de las compensaciones y el acompañamiento y seguimiento correspondiente, requiere tiempo superior a un año, por ello las acciones relacionadas con el reasentamiento que hace parte del presente Plan requieren plazos superiores a los establecidos por la Corte Constitucional y se soportan en la experiencia adelantada previamente por la UNGRD.[...].

Para el cumplimiento de las metas de implementación del Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras, este fue adoptado mediante Decreto Departamental No.160 del 10 de abril de 2018 expedido por el gobernador de Nariño, en cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia T-269 del 12 de mayo de 2015, el cual dispone lo siguiente:⁶¹

"[...] ARTÍCULO SEGUNDO: ADOPTAR el "Plan Integral de Gestión del Riesgo Volcán Galeras", elaborado por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres UNGRD, documento que se adjunta y que hace parte integral del presente Acto Administrativo, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva. [...]"

Finalmente, mediante Resolución No. 758 del del 4 de julio de 2018⁶², el director general de la UNGRD estableció los criterios técnicos de priorización para la adquisición de predios de la ZAVA del volcán Galeras, para la continuidad del plan de reasentamiento en el marco del Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras del 17 de marzo de 2016 que consisten básicamente en: i) un criterio general de adquisición, el cual depende de que el inmueble reúna los requisitos formales para su adquisición conforme la normativa vigente; ii) un criterio de localización de los predios en los polígonos establecidos del 1.1. al 9.2 según la proximidad al volcán Galeras, siendo el 9.2 el más lejano y; iii) un criterio de habitabilidad, dependiendo de si los predios están habitados o no, teniendo prioridad

⁶¹Se puede consultar en:

<https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Normatividad/DECRETO%20160%20DE%202018.pdf>

⁶² "Por medio de la cual se establecen los criterios técnicos de priorización para la adquisición de predios de la Zona de Amenaza Volcánica Alta (ZAVA) del Volcán Galeras, para la continuidad del plan de reasentamiento en el marco del Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras".



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

los que se encuentran habitados.

8. Caso concreto

En el recurso de apelación presentado contra la sentencia del 21 de abril de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, que negó las pretensiones de la demanda, el extremo activo afirmó que los daños se concretaron a partir del oficio del 10 de marzo de 2014, cuando la UNGRD manifestó su imposibilidad para comprar los predios.

En este sentido, y comoquiera que solo la parte demandante presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida el 21 de abril de 2021 por el Tribunal Administrativo de Nariño, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso, se resolverá el asunto *sub lite* en aquello que se reprocha como desfavorable en el recurso⁶³. Por ello, a continuación, se analizará si, en primer lugar, se causaron los daños alegados en la demanda y, de ser así, si las demandadas son patrimonialmente responsables por la omisión en la compra de los predios de propiedad del actor ubicados en la ZAVA del volcán Galeras.

Bajo esta óptica, la Sala establecerá cuáles son los hechos probados, para posteriormente analizar si los elementos que estructuran la responsabilidad del Estado se encuentran acreditados.

⁶³ “Artículo 328. Competencia del Superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias. El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella. En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.”



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

8.1. Hechos probados

Así pues, se evidencia que, de conformidad con los medios probatorios allegados oportuna y válidamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

8.1.1. Consta que, mediante escritura pública No. 1.777 del 24 de mayo de 1983 otorgada en la Notaría 2ª del Círculo de Pasto, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero adquirió a título de compraventa el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-38904. De ello da cuenta copia auténtica de dicho instrumento público y del certificado de dicho inmueble.⁶⁴

8.1.2. Se comprobó que, mediante escritura pública No. 1.960 del 23 de mayo de 1994 otorgada en la Notaría 3ª del Círculo de Pasto, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero adquirió a título de compraventa el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-111391. De ello da cuenta copia del certificado de tradición de dicho inmueble.⁶⁵

8.1.3. Se probó que, mediante escritura pública No. 2.383 del 29 de junio de 1999 otorgada en la Notaría 3ª del Círculo de Pasto, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero adquirió a título de compraventa el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-103424. De ello da cuenta copia del certificado de tradición de dicho inmueble.⁶⁶

8.1.4. Se constató que, el 16 de noviembre de 2007, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero promovió la acción de reparación directa radicada con el número de radicado 2007-00638, contra la Presidencia de la República y la Nación – Ministerio del interior, con el fin de que se les declarara patrimonialmente responsables de los perjuicios causados por la no adquisición de los predios de su

⁶⁴ Páginas 24 a 32 del archivo "02Demandapdf", del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.

⁶⁵ Páginas 42 a 44 del archivo "02Demandapdf", del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.

⁶⁶ Páginas 37 a 39 del archivo "02Demandapdf", del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

propiedad identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-96585, 240-111391 y 240-103424 ubicados en la ZAVA del volcán Galeras. De ello dan cuenta copia de dicha demanda, del auto admisorio del 14 de enero de 2008 y del auto del 15 de agosto de 2008 que repuso el auto admisorio⁶⁷.

8.1.5. Se verificó que, el 25 de febrero de 2008, Corpolonja Nariño – Putumayo realizó el avalúo comercial del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-103424 que dio como resultado un valor total de \$109'350.000. De ello da cuenta el documento de la misma fecha.⁶⁸

8.1.6. Se demostró que, el 12 de noviembre de 2009, el IGAC realizó el avalúo del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-38904, el cual arrojó un valor total de \$1.097'455.160. De ello da cuenta copia del referido avalúo.⁶⁹

8.1.7. Se probó que, mediante Resolución 0276 del 4 de marzo de 2010, el municipio de San Juan de Pasto exoneró a José Alberto Esteban Moncayo Guerrero del pago de impuesto predial para la vigencia 2009 respecto del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-38904. La misma Resolución dio cuenta que el actor también fue exonerado de dicho pago para los años 2006 a 2008 respecto del mismo predio, según Resoluciones Nos. 908 de 2007 y 7512 de 2009. Así consta en la copia de la Resolución No. 0276 del 4 de marzo de 2010.⁷⁰

8.1.8. Se acreditó que, el 31 de marzo de 2010, la UNGRD emitió concepto de vulnerabilidad de José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y su grupo familiar respecto del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-111391 y determinó que no presentaba vulnerabilidad económica. De ello da cuenta el

⁶⁷ Páginas 4 a 19, 138 a 140 y 194 a 198 del archivo “81ExpedienteAcciondeTutela2007-00638” del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

⁶⁸ Páginas 53 a 60 del archivo “02Demandapdf”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

⁶⁹ Páginas 10 a 26 del archivo “52001010302940058-Avalúo.pdf” de la carpeta “97Folio382” del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

⁷⁰ Archivo “52001010302940058-ExoneraciónImpuesto.pdf” de la carpeta “97Folio382” del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

concepto de la misma fecha suscrito por una sicóloga y una trabajadora social de esa entidad.⁷¹

8.1.9. Se constató que, el 12 de abril de 2010, el secretario de planeación municipal de San Juan de Pasto certificó que el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-38904 “*se encuentra en el listado de los predios suministrado por el IGAC identificado en el borde de la ZAVA*” y que “*la vigencia de la presente certificación es hasta el 31 de diciembre de 2010, siempre y cuando no se modifique en el listado reportado por el IGAC*”. De ello da cuenta la certificación del 12 de abril de 2010.⁷²

8.1.10. Se demostró que, el 9 de junio de 2010, el Consorcio Zambrano – Chahin Vargas, administrador del entonces Fondo Nacional de Calamidades, hoy Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres⁷³ le ofreció a la sociedad Alcalá de Briceño Ltda., de la cual José Alberto Esteban Moncayo Guerrero era su gerente, la compra de varios inmuebles de propiedad de esa sociedad, ubicados en la ZAVA del volcán Galeras. De ello da cuenta el certificado de existencia y representación legal de esa sociedad comercial y la comunicación de la citada fecha.⁷⁴

8.1.11. Se acreditó que, el 7 de diciembre de 2010, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero desistió de la demanda de reparación directa con radicado No. 2007-00638, interpuesta contra la Presidencia de la República y la Nación – Ministerio

⁷¹ Páginas 4 y 5 del archivo “52001010302940058-Vulnerabilidad.pdf” de la carpeta “97Folio382” del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

⁷² Archivo “52001010302940058-CertificacionesRiesgoZAVAPlaneación.pdf” de la carpeta “97Folio382” del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

⁷³ Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, “artículo 47. Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. El Fondo Nacional de Calamidades creado por el Decreto 1547 de 1984 y modificado por el Decreto-ley 919 de 1989, se denominará en adelante Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y continuará funcionando como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística conforme a lo dispuesto por dicho Decreto”.

⁷⁴ Páginas 45 a 47 y 68 a 74 del archivo “02Demandapdf”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

del interior, con fundamento en que *“la Nación, a través Fondo Nacional de Calamidades, han realizado oferta de compra del predio objeto de la acción de reparación directa de la referencia”* y por eso decidió aceptar dicha oferta. De ello da cuenta la solicitud de desistimiento de la misma fecha.⁷⁵

8.1.12. Se probó que, el 29 de diciembre de 2010, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero pagó las sumas de \$673.223 y de \$14.019 por valor del impuesto predial correspondiente a los bienes identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904 y 240-111391, por el año gravable 2010, respectivamente. De ello dan cuenta los comprobantes de pago de la misma fecha.⁷⁶

8.1.13. Se acreditó que, el 14 de enero de 2011, el Tribunal Administrativo de Nariño aceptó el desistimiento de la demanda presentada por José Alberto Esteban Moncayo Guerrero, dentro del proceso de reparación directa radicado No. 2007-00638 promovido por este contra la Presidencia de la República y la Nación – Ministerio del interior y, como consecuencia, declaró su terminación. De ello da cuenta copia de la providencia de la misma fecha.⁷⁷

8.1.14. Se probó que, el 3 de febrero de 2011, el proceso de reparación directa No. 2007-00638, de José Alberto Esteban Moncayo Guerrero contra la Presidencia de la República y la Nación – Ministerio del interior fue archivado. De ello da cuenta la constancia de la misma fecha.⁷⁸

8.1.15. Se demostró que, el 4 de abril de 2011, el Área Sociocultural de la UNGRD emitió concepto de vulnerabilidad sobre José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y su grupo familiar respecto del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-111391 y concluyó, por sus condiciones socioeconómicas, que no se trataba

⁷⁵ Páginas 321 y 322 del archivo “81ExpedienteAcciondeTutela2007-00638” del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai..

⁷⁶ Páginas 75 y 76 del archivo “02Demandapdf”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

⁷⁷ Páginas 48 y 49 del archivo “02Demandapdf”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

⁷⁸ Página 326 del archivo “81ExpedienteAcciondeTutela2007-00638” del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

de una familia vulnerable. De ello da cuenta el concepto de la misma fecha suscrito por una sicóloga de la entidad.⁷⁹

8.1.16. Se comprobó que, el 11 de mayo de 2011, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero le solicitó a Elsy Janeth Melo Maya, funcionaria de la UNGRD, que iniciara el trámite de reasentamiento voluntario respecto del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-111391, ubicado en la ZAVA del volcán Galeras. De ello da cuenta la solicitud de la misma fecha.⁸⁰

8.1.17. Consta que, el 11 de mayo de 2011, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero pagó la suma de \$699.912 por valor del impuesto predial correspondiente al predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-103424, por el año gravable 2011. De ello da cuenta el comprobante de pago de la misma fecha.⁸¹

8.1.18. Se acreditó que, el 6 de octubre de 2011, la UNGRD convocó a José Alberto Esteban Moncayo Guerrero para que se acercara a sus oficinas en el municipio de San Juan de Pasto, con el fin de hacerle oferta de compra sobre el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-38904. De ello da cuenta la comunicación de la misma fecha.⁸²

8.1.19. Se probó que el 21 de octubre de 2011, una funcionaria del Área Jurídica y de Gestión de Tierras de la UNGRD le solicitó al director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC territorial Nariño, que reliquidara el avalúo del 12 de noviembre de 2009 respecto del predio identificado con matrícula inmobiliaria No.

⁷⁹ Páginas 1 a 3 del archivo "52001010302940058-Vulnerabilidad.pdf" de la carpeta "97Folio382" del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.

⁸⁰ Página 3 del archivo "52001010302940058-Voluntariedad.pdf" de la carpeta "97Folio382" del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.

⁸¹ Páginas 77 y 78 del archivo "02Demandapdf", del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.

⁸² Archivo "52001010302940058-NotificaciónOfertadeCompra.pdf" de la carpeta "97Folio382" del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

240-38904, pues presentaba una inconsistencia en el valor de la casa de habitación. De ello da cuenta el oficio de la misma fecha.⁸³

8.1.20. Consta que, mediante escritura pública No. 2552 del 25 de noviembre de 2011 otorgada en la Notaría 1ª del Círculo de San Juan de Pasto, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero vendió a la Fiduciaria La Previsora S.A. en calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-215776 y 240-111390 ubicados en la ZAVA del volcán Galeras. De ello dan cuenta copia auténtica de dicha escritura⁸⁴ y de los certificados de tradición respectivos.⁸⁵

8.1.21. Se probó que, el 8 de mayo de 2012, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero pagó la suma de \$470.620 por valor del impuesto predial correspondiente al predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-103424, por el año gravable 2012. De ello da cuenta el comprobante de pago de la misma fecha.⁸⁶

8.1.22. Se verificó que, el 8 de mayo de 2012, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero pagó la suma de \$625.420 por valor del impuesto predial correspondiente al predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-38904, por el año gravable 2012. De ello da cuenta el comprobante de pago de la misma fecha.⁸⁷

⁸³ Página 8 del archivo "52001010302940058-Avalúo.pdf" de la carpeta "97Folio382" del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.

⁸⁴ Páginas 8 a 15 del archivo "52001010302940058-EscriturasFiduprevisora.pdf" de la carpeta "97Folio382" del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.

⁸⁵ Páginas 52 y 53 del archivo "52001010302940058- EscriturasFiduprevisora.pdf" de la carpeta "97Folio382" del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.

⁸⁶ Página 81 del archivo "02Demandapdf", del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.

⁸⁷ Página 80 del archivo "02Demandapdf", del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

8.1.23. Se constató que, el 19 de junio de 2012, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero pagó la suma de \$25.668 por valor del impuesto predial correspondiente al predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-111391, por los años gravables 2011 y 2012. De ello da cuenta el comprobante de pago de la misma fecha.⁸⁸

8.1.24. Se comprobó que, mediante escritura pública No. 1.983 del 26 de junio de 2012 otorgada en la Notaría 3ª del Círculo de San Juan de Pasto, la Fiduciaria La Previsora S.A. en calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres adquirió a título de compraventa el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-152139, ubicado en la ZAVA del volcán Galeras, siendo vendedores Omar Raúl Figueroa Narváez y Aida Eliza Vallejo. De ello da cuenta copia auténtica del instrumento público de la misma fecha y el certificado de tradición de dicho inmueble.⁸⁹

8.1.25. Se demostró que, mediante escritura pública No. 1.984 del 26 de junio de 2012 otorgada en la Notaría 3ª del Círculo de San Juan de Pasto, la Fiduciaria La Previsora S.A. en calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres adquirió a título de compraventa el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-152138, ubicado en la ZAVA del volcán Galeras, siendo vendedores Omar Raúl Figueroa Narváez y Aida Eliza Vallejo. De ello da cuenta copia auténtica del instrumento público de la misma fecha y el certificado de tradición de dicho inmueble.⁹⁰

8.1.26. Consta que, en fecha indeterminada de noviembre de 2012, en respuesta a la solicitud del 21 de octubre de 2011, hecha por una funcionaria del Área Jurídica y de Gestión de Tierras de la UNGRD, el jefe de avalúos del IGAC reliquidó el avalúo del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-38904

⁸⁸ Página 79 del archivo "02Demandapdf", del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.

⁸⁹ Páginas 83 a 92 del archivo "02Demandapdf", del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.

⁹⁰ Páginas 93 a 102 del archivo "02Demandapdf", del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

en el que relacionó los valores del terreno y las construcciones, para arribar a una suma total de \$919'139.800. De ello da cuenta el oficio de noviembre de 2012.⁹¹

8.1.27. Se probó que, el 28 de diciembre de 2012, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero le solicitó a Elsy Janeth Melo Maya, funcionaria de la UNGRD encargada del proceso de adquisición de predios en la ZAVA del volcán Galeras, que realizara la oferta de compra de los predios de su propiedad identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391 que quedaron pendientes de negociar luego de que vendiera a esa entidad su casa de habitación y un lote ubicados en la misma zona. De ello da cuenta la comunicación de la misma fecha.⁹²

8.1.28. Se acreditó que, el 29 de enero de 2013, Elsy Janeth Melo Maya, funcionaria de la UNGRD, le informó a José Alberto Esteban Moncayo Guerrero, que los predios identificados con los números catastrales 000100151230, 000100151328 y 010302940009, correspondientes a los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-111391, 240-38904 y 240-103424, respectivamente, no contaban con los requisitos necesarios para el trámite de la oferta de compra, pero no indicó cuáles requisitos. Así consta en el oficio de la misma fecha.⁹³

8.1.29. Se demostró que, mediante Resolución No. 178 del 22 de febrero de 2013, el director general de la UNGRD reconoció y ordenó pagar a José Alberto Esteban Moncayo Guerrero la suma de \$1'813.440 a título de compensación respecto del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-38904 ubicado en la ZAVA del volcán Galeras, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 3905 de 2008. De

⁹¹ Páginas 50 y 51 del archivo "02Demandapdf", del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.

⁹² Página 106 del archivo "02Demandapdf", del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.

⁹³ Páginas 110 a 112 del archivo "02Demandapdf", del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd", índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

ello dan cuenta copia de dicha resolución⁹⁴ y de la constancia de pago al beneficiario del 30 de mayo de 2013.⁹⁵

8.1.30. Consta que, el 21 de marzo de 2013, nuevamente, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero le solicitó a Elsy Janeth Melo Maya, funcionaria de la UNGRD encargada del proceso de adquisición de predios en la ZAVA del volcán Galeras, que adelantara el proceso de negociación y compra de los predios de su propiedad identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391. De ello da cuenta copia de la comunicación de la misma fecha.⁹⁶

8.1.31. Se comprobó que, el 15 de abril de 2013, Elsy Janeth Melo Maya, funcionaria de la UNGRD, le informó a José Alberto Esteban Moncayo Guerrero que *“se requiere el cumplimiento de los requisitos en cada expediente predial y para proceder al trámite de oferta de los predios se debe contar con la disposición de recursos que actualmente se está tramitando ante el Ministerio de Hacienda, una vez se cuente con los recursos se retomará el proceso de ofertas, conforme al ingreso de predios al Comité de Ofertas y teniendo en cuenta el concepto de priorización establecido para los bienes habitados”*. De ello da cuenta el oficio de la misma fecha.⁹⁷

8.1.32. Se constató que, el 8 de mayo de 2013, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero pagó la suma de \$8.303 por valor del impuesto predial correspondiente al predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-111391, por el año gravable 2013. De ello da cuenta el comprobante de pago de la misma fecha.⁹⁸

⁹⁴ Páginas 4 a 9 del archivo *“52001010302940058-NotificaciónResolución CompensacionesMYT.pdf”* de la carpeta *“97Folio382”* del expediente digital en One Drive allegado en archivo *“2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pdf”*, índice 2, Samai.

⁹⁵ Páginas 2 y 3 del archivo *“52001010302940058-GERPG 0195.EntregaPagoChequeCompensaciones.pdf”* de la carpeta *“97Folio382”* del expediente digital en One Drive allegado en archivo *“2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pdf”*, índice 2, Samai.

⁹⁶ Páginas 107 a 109 del archivo *“02Demandapdf”*, del expediente digital en One Drive allegado en archivo *“2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pdf”*, índice 2, Samai.

⁹⁷ Páginas 113 a 114 del archivo *“02Demandapdf”*, del expediente digital en One Drive allegado en archivo *“2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pdf”*, índice 2, Samai.

⁹⁸ Página 82 del archivo *“02Demandapdf”*, del expediente digital en One Drive allegado en archivo *“2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pdf”*, índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

8.1.33. Se verificó que, el 14 de enero de 2014, el director del banco Corpbanca, oficina de San Juan de Pasto le manifestó a José Alberto Esteban Moncayo Guerrero que no podía aceptar en garantía hipotecaria los predios identificados con los números catastrales 000100151230, 000100151328 y 010302940009, correspondientes a los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-111391, 240-38904 y 240-103424, respectivamente, para respaldar su solicitud de crédito, dado que se encontraban ubicados en la ZAVA del volcán Galeras. Así consta en la copia de la comunicación de la misma fecha.⁹⁹

8.1.34. Se demostró que, el 4 de febrero de 2014, la Curaduría Urbana Primera de San Juan de Pasto respondió a una solicitud de construcción presentada en fecha indeterminada por José Alberto Esteban Moncayo Guerrero respecto de los predios identificados con los números catastrales 000100151230, 000100151328 y 010302940009, correspondientes a los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-111391, 240-38904 y 240-103424, respectivamente, y le manifestó que *“no es posible autorizar ninguna actuación, puesto que se encuentran clasificados dentro de la Zona de Amenaza Volcánica Alta ZAVA y el POT municipal prohíbe expresamente todo tipo de actuación urbanística”*. De ello da cuenta copia del oficio de la misma fecha.¹⁰⁰

8.1.35. Se probó que, el 27 de febrero de 2014, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero presentó acción de tutela radicada con el número 2014-00018 contra la Nación – Ministerio del interior y la UNGRD a fin de que se le protegieran sus derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia e igualdad, los cuales consideró vulnerados por la omisión en la compra de los predios de su propiedad identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-

⁹⁹ Página 67 del archivo “02Demandapdf”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

¹⁰⁰ Página 66 del archivo “02Demandapdf”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

38904, 240-103424 y 240-111391, ubicados en la ZAVA del volcán Galeras. De ello da cuenta copia de dicha demanda.¹⁰¹

8.1.36. Se verificó que, el 10 de marzo de 2014, dentro del proceso de tutela No. 2014-00018 promovido por José Alberto Esteban Moncayo Guerrero contra la UNGRD, esta contestó que para ese momento no contaba con una normativa que le permitiera realizar la compra de inmuebles ubicados en la ZAVA, dado que el Decreto 3905 de 2008 que así lo establecía, había perdido vigencia. De ello da cuenta copia del oficio de la misma fecha.¹⁰²

8.1.37. Se comprobó que, mediante sentencia del 14 de marzo de 2014, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, Sala Laboral, negó en primera instancia la acción de tutela No. 2014-00018 promovida por José Alberto Esteban Moncayo Guerrero. De ello da cuenta copia de dicha providencia.¹⁰³

8.1.38. Se probó que, el 18 de marzo de 2014, la subsecretaria de aplicación de normas urbanísticas de la Secretaría de Planeación del municipio de San Juan de Pasto certificó que el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-103424 “se encuentra identificado en el listado de los predios ubicados en el borde de la ZAVA suministrados por el IGAC”. De ello da cuenta la certificación de la misma fecha.¹⁰⁴

8.1.39. Se demostró que, el 18 de marzo de 2014, la subsecretaria de aplicación de normas urbanísticas de la Secretaría de Planeación del municipio de San Juan de Pasto certificó que el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-38904 “se encuentra identificado en el listado de los predios ubicados en el borde

¹⁰¹ Páginas 3 a 11 del archivo “82CopiaAcciondeTutela2014-00018” del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

¹⁰² Páginas 114 a 125 del archivo “82CopiaAcciondeTutela2014-00018” del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

¹⁰³ Páginas 244 a 258 del archivo “82CopiaAcciondeTutela2014-00018” del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

¹⁰⁴ Página 294 del archivo “82CopiaAcciondeTutela2014-00018” del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y otros

de la ZAVA suministrados por el IGAC”. De ello da cuenta la certificación de la misma fecha.¹⁰⁵

8.1.40. Se verificó que, en fallo del 14 de mayo de 2014, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, confirmó la sentencia del 14 de marzo de 2014, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, Sala Laboral dentro del proceso de tutela No. 2014-00018. De ello da cuenta copia de dicha providencia.¹⁰⁶

8.1.41. Consta que, mediante Resolución No. 1347 del 18 de noviembre de 2014, el director general de la UNGRD estableció el procedimiento para la adquisición de predios ubicados en la ZAVA del volcán Galeras, para la continuidad del plan de reasentamiento en el marco del Programa de Gestión Integral del Riesgo - Amenaza Volcánica Galeras. De ello da cuenta copia de dicho acto administrativo.¹⁰⁷

8.1.42. Se acreditó que, mediante Resolución No. 758 del del 4 de julio de 2018, el director general de la UNGRD estableció los siguientes criterios de priorización para la adquisición de predios en la ZAVA del volcán Galeras, según lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de dicho acto administrativo:¹⁰⁸

[...] 1.- Criterio general de adquisición. - Que el inmueble reúna los requisitos formales para su adquisición conforme la normatividad vigente. 2. Localización de los predios. - El orden de adquisición de predios se realizará estrictamente iniciando con el polígono 1.1 y de forma consecutiva hasta el polígono 9.2., de conformidad con el mapa anexo. 2.1. Predios Habitados. - Se priorizará dentro de un mismo polígono los predios habitados, certificados de acuerdo con el artículo 3 numeral 4 de la Resolución 1347 de 2014. 2.2. Predios no habitados. - Una vez cumplido el proceso de adquisición de los predios habitados, se surtirá la adquisición de los predios no habitados conforme el numeral 2.

¹⁰⁵ Página 295 del archivo “82CopiaAcciondeTutela2014-00018” del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

¹⁰⁶ Páginas 349 a 359 del archivo “82CopiaAcciondeTutela2014-00018” del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

¹⁰⁷ Páginas 115 a 132 del archivo “02Demandapdf”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.

¹⁰⁸ Archivo “Resolución0758julio4de2018.pdf” de la carpeta “97Folio382” del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pd”, índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

Artículo 2. Materialización de Riesgos por la ocurrencia de otro tipo de fenómenos naturales. - En caso de afectación de un predio localizado en la Zona de Amenaza Volcánica Alta (ZAVA) del Volcán Galeras por la materialización de otros tipos de fenómenos naturales y se evidencien daños o pérdidas en las viviendas que generen su inhabilitación, se priorizará su adquisición independientemente del polígono en el cual se encuentre. [...]

8.1.43. Se comprobó que, al 3 de marzo de 2021, la UNGRD no ha adquirido los predios de propiedad de José Alberto Esteban Moncayo Guerrero, identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391. Así consta en el oficio de la misma fecha, suscrito por la jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esa entidad.¹⁰⁹

8.2. Análisis de los elementos de la responsabilidad del Estado

En aras de resolver los cargos invocados en el recurso de apelación, la Sala analizará de forma ordenada cada uno de los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que la configuración de dicho instituto jurídico depende de la sumatoria condicional de los componentes que lo conforman. Por lo anterior, se hace necesario abordar dichos elementos de la siguiente manera: i) el daño antijurídico y ii) su imputación frente al Estado.

Lo anterior, más allá de consistir en una metodología sugerida por la Sala, atiende a una lógica en la que, naturalmente, ante la ausencia del daño como elemento esencial del instituto indemnizatorio, el análisis del subsiguiente carece de toda utilidad, ya que aún ante su existencia, no será posible declarar responsabilidad patrimonial de la Administración¹¹⁰⁻¹¹¹, en tanto la prueba de todos los elementos

¹⁰⁹ Archivo "02RespuestaUNGRDpdf" de la carpeta del mismo nombre del expediente digital en One Drive allegado en archivo "2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pdf", índice 2, Samai.

¹¹⁰ Sobre este aspecto Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias del 13 de agosto de 2008, Rad. 16516; 6 de junio de 2012, Rad. 24633; 5 de marzo de 2020, Rad. 50264.

¹¹¹ Frente a la existencia del daño como elemento de la responsabilidad, la Corte Suprema de Justicia considera lo siguiente: "cabe afirmar que dentro del concepto y la configuración de la responsabilidad civil, es el daño un elemento primordial y el único común a todas las circunstancias, cuya trascendencia fija el ordenamiento. De ahí que no se dé responsabilidad sin daño demostrado, y que el punto de partida de toda consideración en la materia, tanto teórica



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

de la responsabilidad extracontractual es indispensable e ineludible para que nazca la obligación resarcitoria.

8.2.1. El daño antijurídico

Para comenzar, debe señalarse que el daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento. En otras palabras, es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho¹¹², que contraría el orden legal¹¹³ o que está desprovista de una causa que la justifique¹¹⁴, resultado que se produce sin derecho al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida¹¹⁵, violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre. En su fórmula reducida, se dice que daño antijurídico es aquel que la persona no tiene el deber jurídico de soportar, descripción que, aunque ilustra en términos generales el fenómeno lesivo indemnizable, resulta insuficiente para explicarlo integralmente.

Pues bien, en el *sub examine* se observa que la parte actora alegó los daños consistentes en i) la imposibilidad de ejercer libremente el derecho de propiedad, dado que no puede disponer de los bienes ubicados en esa zona; ii) el deber de

como empírica, sea la enunciación, establecimiento y determinación de aquel, ante cuy falta resulta inoficiosa cualquier acción indemnizatoria". Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 4 de abril de 1968. Por su parte, el profesor Fernando Hinestrosa expresa sobre este particular lo siguiente: *"La responsabilidad, entendida latamente como la obligación de resarcir daños y perjuicios, parte de un dato imprescindible: el daño. La presencia de un quebranto, independientemente del esmero en su definición y de la exigencia de actualidad o consolidación de él, o de su certidumbre o su advenimiento más o menos probable. En ausencia de daño no hay obligación, y el aserto, por demás obvio, pone de presente el carácter estrictamente resarcitorio de la responsabilidad en el derecho de tradición romanista."* Hinestrosa, Fernando., "Devenir del derecho de daños", Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, n.º 32, enero-junio de 2017, 5-26. Pág. 6.

¹¹² Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945

¹¹³ Cfr. De Cupis. Adriano. Teoría General de la Responsabilidad. Traducido por Ángel Martínez Sarrión. 2ª ed. Barcelona: Bosch Casa Editorial S.A.1975. Pág.90.

¹¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867.

¹¹⁵ Cosso. Benedetta. Responsabilità della Pubblica Amministrazione, en obra colectiva Responsabilità Civile, a cargo de Pasquale Fava. Pág. 2407, Giuffrè Editore, 2009, Milán, Italia.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

seguir pagando obligaciones tributarias derivadas de la propiedad y la iii) desvalorización de los inmuebles.

Pues bien, en cuanto al primero de los daños alegados, consistente en la imposibilidad de ejercer libremente el derecho de propiedad, dado que no puede disponer de los bienes ubicados en esa zona; el actor lo hace consistir en que no puede destinar los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391 a venta, arriendo, hipoteca o cualquier tipo de uso, por su exclusión del Plan de Ordenamiento Territorial, circunstancia que se encuentra probada, pues como se acreditó en el proceso, dichos inmuebles se encuentran ubicados en la ZAVA del volcán Galeras en el municipio de San Juan de Pasto, según la identificación realizada por el IGAC y confirmada por la Secretaría de Planeación de ese ente territorial (hechos probados 8.1.9., 8.1.38. y 8.1.39).

Es por esa misma razón que el banco Corpbanca no aceptó los referidos predios como garantía de una solicitud de crédito elevada por el actor (hecho probado 8.1.33.), como tampoco la Curaduría Urbana Primera de San Juan de Pasto le autorizó licencia de construcción sobre dichos inmuebles, dado que el POT municipal de San Juan de Pasto prohíbe expresamente todo tipo de actuación urbanística en esa zona (hecho probado 8.1.34.).

Como consecuencia, es claro para la Sala que el daño al libre ejercicio del derecho de propiedad privada se encuentra probado, pues el actor no puede vender, arrendar, hipotecar o darle otro tipo de uso a los predios de su propiedad identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391, por encontrarse estos ubicados en la ZAVA del volcán Galeras, facultades típicas del derecho de dominio¹¹⁶, de ahí que, como se verá más adelante, la ley previera la opción del reasentamiento a través de compensaciones o la compra de los inmuebles localizados en dicha zona.

¹¹⁶ “Código Civil, artículo 669. El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
 Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
 otros

Frente al daño consistente en el deber de seguir pagando obligaciones tributarias derivadas de la propiedad, se probó en este proceso que el actor pagó algunos valores por concepto de impuesto predial correspondientes a los años gravables 2010 a 2013, respecto de los predios antes referidos (hechos probados 8.1.12., 8.1.17., 8.1.21., 8.1.22., 8.1.23. y 8.1.32.).

No obstante, lo anterior, se observa que dicha obligación tributaria constituye una carga legal derivada del artículo 317¹¹⁷ de la Constitución Política en concordancia con los artículos 2¹¹⁸, 13¹¹⁹ y demás correspondientes de la Ley 44 de 1990¹²⁰, de ahí que, tal como lo ha precisado al respecto esta Corporación¹²¹, el hecho generador del impuesto predial está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, en cabeza de quien detente el título de propietario o poseedor de dicho bien, quienes, a su vez, tienen la obligación de declarar y pagar el impuesto.

De modo que al actor le corresponde dicha carga mientras detente la propiedad de los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391 ubicados en el municipio de San Juan de Pasto.

¹¹⁷ "Artículo 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción".

¹¹⁸ "Artículo 2º.- Administración y recaudo del impuesto. El Impuesto Predial Unificado es un impuesto del orden municipal.

La administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios.

Los municipios no podrán establecer tributos cuya base gravable sea el avalúo catastral y cuyo cobro se efectúe sobre el universo de predios del municipio, salvo el Impuesto Predial Unificado a que se refiere esta Ley".

¹¹⁹ "Artículo 13º.- Contenido de la declaración. Cuando el respectivo municipio adopte la decisión de establecer la declaración del Impuesto Predial Unificado, los propietarios o poseedores de predios deberán presentar anualmente dicha declaración en los formularios que prescriba el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, indicando como mínimo los siguientes datos: [...]".

¹²⁰ "Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias".

¹²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 25 de julio de 2013, exp. 19420.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

En adición, se observa que el artículo 36, literal c) del Estatuto Tributario Municipal de San Juan de Pasto, Acuerdo No. 046 del 17 de diciembre de 2017¹²², dispone que, a partir del reconocimiento de la exención, estarán exentos del impuesto predial los predios ubicados en zona de amenaza alta volcánica conforme al estudio y plano establecido por el Servicio Geológico Colombiano, hasta cumplir los 10 años legales. Los artículos 36 y 37 *ibidem* prevén que el sujeto pasivo del impuesto deberá presentar la solicitud de exención únicamente dentro del año siguiente de ocurrido el hecho y establece cuáles son los requisitos de la solicitud.

Igualmente, se probó en este proceso, que el municipio de San Juan de Pasto exoneró a José Alberto Esteban Moncayo Guerrero del pago de impuesto predial para las vigencias 2006 a 2009, respecto del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-38904 (hecho probado 8.1.7.).

De ahí que, para la Sala, mientras los predios de propiedad del actor permanecieran clasificados en la ZAVA del volcán Galeras, este podía solicitar su exclusión del pago del impuesto predial, de lo contrario, tiene el deber legal de seguir declarando y pagando el impuesto. Sin embargo, no sobra precisar que en este proceso tampoco se demostró que el actor haya sido sujeto de cobro coactivo por mora en el pago de dicha obligación, respecto de los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391.

Asimismo, cabe advertir que el actor no hizo referencia a otras obligaciones tributarias derivadas de la propiedad o uso de los predios objeto de demanda, que estuviera declarando y pagando.

Finalmente, no se demostró el daño consistente en la desvalorización de los inmuebles, pues si bien a este proceso se allegaron el avalúo realizado por el IGAC respecto del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-38904 (hechos probados 8.1.6. y 8.1.26) y el avalúo comercial realizado por Corpolonja Nariño – Putumayo sobre el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-

¹²² Puede consultarse en file:///C:/Users/atena/Downloads/acuerdo_046_17_dic_2017.pdf



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

103424 (hecho probado 8.1.5.), no se allegaron avalúos anteriores que permitieran determinar cuál era el valor de los inmuebles antes de que se realizaran estas nuevas estimaciones, que permitiera establecer si se disminuyó su valor, en comparación con el último señalado por las entidades antes referidas.

Asimismo, no se probó cual es el valor del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-111391 y si este sufrió una disminución.

Así entonces, dado que se probó el daño consistente en la imposibilidad del actor de destinar los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391 a venta, arriendo, hipoteca o cualquier tipo de uso, por su exclusión del Plan de Ordenamiento Territorial; la Sala pasará al análisis de la imputación de este.

8.2.2. La imputación

Para determinar si hay lugar a **imputar** el daño antijurídico a las entidades demandadas, es menester establecer si éste les es atribuible fáctica y jurídicamente.

Pues bien, en el caso concreto, el actor demanda la responsabilidad patrimonial de las accionadas por la omisión en la compra de los predios de su propiedad identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391 ubicados en la ZAVA del volcán Galeras.

Así, aunado a los elementos de prueba que vienen de describirse, en el presente proceso de reparación directa, se escuchó el testimonio de Elsy Janeth Melo Maya¹²³, quien ostentó el cargo de gerente del denominado “*Proceso Galeras*” para el 2011 y señaló que la UNGRD le compró al actor 2 predios de su propiedad ubicados en la ZAVA del volcán Galeras que correspondían a una casa de

¹²³ CD y acta de audiencia de pruebas celebrada el 3 de diciembre de 2018, archivo “54.AudienciaPruebaspdf”, del expediente digital en One Drive allegado en archivo “2_ED_GMAILRV_RADICADO(.pdf) NroActua 2.pdf”, índice 2, Samai.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

habitación y a un lote. Señaló que existían varios criterios de priorización de la adquisición de predios, de ahí que tenían prelación los predios habitados y productivos que tuvieran mayor cercanía al volcán Galeras y por último se adquirirían los lotes deshabitados y más alejados del volcán. En cuanto al oficio del 29 de enero de 2013 en el cual se le indicó al actor que los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-111391, 240-38904 y 240-103424, respectivamente, no contaban con los requisitos necesarios para el trámite de la oferta de compra, la testigo señaló que tales requisitos consistían en i) un avalúo realizado por el IGAC, o por una Lonja legalmente reconocida y contratada por la UNGRD; ii) la revisión de dicho avalúo por parte del área jurídica; iii) la correspondencia entre las áreas señaladas en las respectivas escrituras y las áreas fijadas en el avalúo; iv) un concepto del Área Social de la entidad, que permitiera determinar si eran predios habitados, productivos o lotes; v) un concepto de recomendación en el que se manifestara si el predio era susceptible de compra, pues al tratarse de lotes, se debía evaluar la situación económica y social de los propietarios y finalmente, era necesario vi) un estudio de títulos. La testigo señaló que en el caso del actor la solicitud de compra presentó falencias en cuanto al cumplimiento de los requisitos, por lo que no fue posible concretar el proceso de compra sobre sus propiedades. Manifestó que cuando el actor intentó completar la ejecución del proceso, subsanando los documentos faltantes, los marcos normativos ya habían cambiado, puesto que, había terminado la vigencia del Decreto 3905 del 7 de octubre de 2008 y en la sentencia T-269 de 2015 se ordenó suspender la totalidad de procesos de compra, por lo que solo hasta el 2018 se reanudaron los procesos de adquisición de inmuebles.

Ahora bien, a juicio de la Sala y en los términos del artículo 211¹²⁴ del Código General del Proceso, se observa que el testimonio de Elsy Janeth Melo Maya, funcionaria de la UNGRD es considerado sospechoso. Esta sospecha se debe a

¹²⁴ “Artículo 211. Imparcialidad del testigo. Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas. La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso”.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

que por el cargo que desempeñó para el 2011 en la UNGRD participó de los procesos de adquisición de predios en la ZAVA del volcán Galeras para la época de los hechos, lo cual puede afectar su imparcialidad en cuanto al relato que realizó sobre su conocimiento de los hechos.

Empero, debe destacarse que los testimonios sospechosos serán valorados conforme lo ha manifestado esta Corporación, es decir, examinados de cara a las demás pruebas que reposan en el expediente y de acuerdo con las circunstancias propias del asunto litigioso. En este punto cabe anotar que frente a los testimonios sospechosos¹²⁵ y aquellos considerados como de oídas¹²⁶, esta Corporación ha destacado que su valoración deberá efectuarse de manera conjunta con los medios de convicción acopiados en el proceso, pero con especial cuidado para efectos de someter la versión del declarante a un tamiz particularmente riguroso con el fin de evitar que los hechos resulten distorsionados.

Pues bien, como antes se indicó, se probó que los predios de propiedad del actor identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391 se encuentran ubicados en la ZAVA del volcán Galeras en el municipio de San Juan de Pasto, según la identificación realizada por el IGAC y confirmada por la Secretaría de Planeación de ese ente territorial (hechos probados 8.1.9., 8.1.38. y 8.1.39).

Respecto del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-38904, se demostró que el 12 de noviembre de 2009, el IGAC realizó el avalúo correspondiente (hecho probado 8.1.6.). Luego, el 6 de octubre de 2011, la UNGRD convocó a José Alberto Esteban Moncayo Guerrero para que se acercara a sus oficinas en el municipio de San Juan de Pasto, con el fin de hacerle oferta de compra sobre dicho predio (hecho probado 8.1.18.). No obstante, posterior a ello, la UNGRD advirtió una inconsistencia en el valor de la casa de habitación en el avalúo realizado por el IGAC y el 21 de octubre de 2011 le solicitó reliquidar el

¹²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de febrero de 2011, Rad. 20.262.

¹²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 7 de octubre de 2009, Rad. 17629.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

avalúo (hecho probado 8.1.19.), tarea que el IGAC cumplió en noviembre de 2012 (hecho probado 8.1.26), sin que se conozcan más actuaciones al respecto.

En cuanto al predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240- 111391, se acreditó que, el 31 de marzo de 2010 y el 4 de abril de 2011, la UNGRD emitió concepto de vulnerabilidad de José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y su grupo familiar y determinó que no presentaban vulnerabilidad económica respecto de dicho inmueble (hechos probados 8.1.8. y 8.1.15.). Aun así, el 11 de mayo de 2011 el actor insistió en su voluntad de que la UNGRD iniciara el trámite de reasentamiento voluntario respecto de ese bien (hecho probado 8.1.16.).

Frente al predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-103424, se demostró que el 25 de febrero de 2008, Corpolonja Nariño – Putumayo realizó su avalúo comercial (hecho probado 8.1.5.), sin que se conozcan más actuaciones del trámite para una posible oferta de compra.

Igualmente, se probó que, para el 28 de diciembre de 2012, José Alberto Esteban Moncayo Guerrero le solicitó a la UNGRD que realizara la oferta de compra de los predios de su propiedad identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391 ubicados en la ZAVA del volcán Galeras que quedaron pendientes de negociar (hecho probado 8.1.27.), pues ya le había vendido su casa de habitación y un lote ubicados en la misma zona (hecho probado 8.1.20.), pero el 29 de enero de 2013, la entidad le respondió que los inmuebles no contaban con los requisitos necesarios para el trámite de la oferta de compra, aunque no le indicó cuáles (hecho probado 8.1.28.). Sin embargo, mediante Resolución No. 178 del 22 de febrero de 2013, el director general de la UNGRD le reconoció a José Alberto Esteban Moncayo Guerrero la suma de \$1'813.440 a título de compensación respecto del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-38904 (hecho probado 8.1.29.). Con todo, el 21 de marzo de 2013, el actor insistió ante la UNGRD que le comprara todos los predios objeto de esta demanda (hecho probado 8.1.30.), ante lo cual, el 15 de abril de 2013, la UNGRD, le informó al hoy demandante que se requería el cumplimiento de los requisitos en cada expediente predial para proceder al trámite de oferta de los



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

predios, así como la obtención de los recursos que se estaban tramitando ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (hecho probado 8.1.31.).

Finalmente, se demostró que, al 3 de marzo de 2021, la UNGRD no ha adquirido los predios de propiedad de José Alberto Esteban Moncayo Guerrero, identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391 (hecho probado 8.1.43.).

Se observa que las pruebas antes referidas coinciden con el relato de la testigo Elsy Janeth Melo Maya, funcionaria de la UNGRD, en cuanto al trámite realizado por la UNGRD para una eventual compra de los predios de propiedad del demandante. Sin embargo, esta prueba no resulta útil para determinar si las accionadas incurrieron en la falla en el servicio por omisión alegada en la demanda, pues no revela una circunstancia específica de por qué la UNGRD no concluyó el proceso de compra de los inmuebles del actor.

Para la Sala, la aludida falla solo podrá establecerse a partir del análisis del marco normativo antes anotado, en relación con el caso concreto, como pasa a explicarse.

Así, se tiene entonces que, de acuerdo con la normativa referida en el acápite 7.2. de esta providencia, la UNGRD, con la participación del Departamento de Nariño, el municipio de San Juan de Pasto y la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación, como directora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y en el marco del Plan de Reasentamiento en la ZAVA del volcán Galeras y del Programa de Gestión Integral del Riesgo - Amenaza Volcánica Galeras PGIR-AVG que ya venía ejecutando, de comprar los predios ubicados en dicha zona, como también la misma Unidad lo establece en la Resolución No. 1347 del 18 de noviembre de 2014 y en la Resolución No. 758 del 4 de julio de 2018.

La Sala observa que la UNGRD estuvo cumpliendo dicha obligación en vigencia del Decreto 3905 del 7 de octubre de 2008 y que, como se vio, respecto de la



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

compra de los predios del actor el trámite se surtió entre 2008 y 2012; sin embargo, a partir del 7 de octubre de 2011 cuando dicho Decreto, que establecía los mecanismos y procedimientos para la adquisición de predios en la ZAVA del volcán Galeras, perdió vigencia, no existía herramienta jurídica para continuar los procesos de compra, menos aun cuando la Ley 1523 de 2012 dio por terminada la declaración de desastre en dicha zona. Luego, estos procesos de compra se habrían reanudado a partir de la Resolución No. 1347 del 18 de noviembre de 2014, pero, una vez más, quedaron suspendidos a partir de la sentencia T-269 del 12 de mayo de 2015 de la Corte Constitucional, hasta tanto la UNGRD, en conjunto con las autoridades departamentales y municipales, elaborara el Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras que fijara las autoridades responsables, la apropiación presupuestal suficiente y los criterios de priorización, para lograr el reasentamiento definitivo de los habitantes de la ZAVA del volcán Galeras, el cual debía ejecutarse en un plazo no mayor a 1 año.

De acuerdo con todo lo anterior, la Sala no puede concluir que las demandadas han incurrido en una falla en el servicio por omisión en la compra de los predios de propiedad del actor ubicados en la ZAVA del volcán Galeras.

Se tiene que, de acuerdo con el marco normativo de estos procesos de adquisición, la UNGRD adquirió algunos predios del actor que no son objeto de la demanda de la referencia, realizó el avalúo del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-103424, consideró que no existía vulnerabilidad socioeconómica del actor respecto del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-111391 e hizo oferta de compra del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-38904, solo que después consideró necesario reliquidar dicho avalúo, por presentar inconsistencias en el valor de la casa de habitación.

Se observa que, entre el 7 de octubre de 2011 cuando perdió vigencia el Decreto 3905 del 7 de octubre de 2008 y la expedición de la Resolución No. 1347 del 18 de noviembre de 2014, no existía un marco normativo para la compra de predios en la ZAVA del volcán Galeras, de ahí que cualquier trámite respecto de la



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

adquisición de los predios de propiedad del actor como de cualquier otro ubicado en esa zona estaba suspendido, en el entendido de que no podía realizarse por falta de la normativa que así lo permitiera y estableciera los requisitos y mecanismos correspondientes. Luego, con la expedición de la referida Resolución pudo reanudarse el trámite, de acuerdo con los mecanismos previstos en ese acto administrativo; no obstante, al cabo de 6 meses, la Corte Constitucional mediante sentencia T-269 del 12 de mayo de 2015 suspendió nuevamente el trámite.

En efecto, la UNGRD elaboró el Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras del 17 de marzo de 2016, en el cual definió las acciones a tomar y las autoridades responsables de estas para continuar con la ejecución del plan reasentamiento de los habitantes de la ZAVA del volcán Galeras, Plan que fue adoptado por el Decreto Departamental No.160 del 10 de abril de 2018 expedido por el gobernador de Nariño y, mediante la Resolución No. 758 del del 4 de julio de 2018, la UNGRD estableció los criterios técnicos de priorización para la adquisición de predios de la ZAVA del volcán Galeras.

No obstante, hasta donde se conoce en este proceso de reparación directa, los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391 de propiedad del actor aún no han sido adquiridos ni por la UNGRD, a través del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, ni directamente por el municipio de San Juan de Pasto con los recursos trasladados por dicho Fondo, como se prevé en la Resolución No. 1347 del 18 de noviembre de 2014.

A pesar de ello, la Sala no puede desconocer que, en cumplimiento de las órdenes dadas por la Corte Constitucional en la sentencia T-269 del 12 de mayo de 2015, tanto la UNGRD, como el Departamento de Nariño y el municipio de San Juan de Pasto concurren a la elaboración del Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras del 17 de marzo de 2016 y, aunque su ejecución no se cumplió en un año como lo dispuso la Corte, como se explica en el mismo Plan, aún restan por comprar 2.592 de la ZAVA del volcán Galeras, entre los que se encontrarían los de propiedad del actor, como consta en el oficio del 31 de marzo de 2021 (hecho probado 8.1.43.).



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

Tal como se explicó en dicho Plan, tanto las acciones, la cantidad de inmuebles que faltan por comprar, así como el hecho de que a su ejecución concurren varias entidades, resulta comprensible que el plazo de un año no sea suficiente para el cumplimiento de la gestión integral del riesgo del Volcán Galeras, incluida la adquisición de predios, de ahí que no pueda determinarse que las entidades involucradas han incurrido en falla del servicio por omisión en dicha compra.

En cuanto a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como antes se anotó, a esta le corresponde la asignación de los recursos correspondientes para la ejecución del Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras del 17 de marzo de 2016, pero en este proceso no se probó que los hubiera negado ni cómo se ha ido desarrollando el Plan, al menos desde la expedición de la Resolución No. 758 del del 4 de julio de 2018, como para determinar alguna acción u omisión por parte de dicho Ministerio que obstaculice tal gestión.

A ello se suma que se desconoce qué requisitos específicos le hacen falta al actor respecto de cada uno de los inmuebles de su propiedad, para culminar el proceso de compra, solo resulta claro que el demandante tiene la voluntad de venderlos, pero para ello es necesario que cumpla, no solo los requisitos formales de adquisición (criterio general), sino también los criterios de localización y habitabilidad establecidos por la Resolución No. 758 del del 4 de julio de 2018.

En el caso concreto, no está probado que el actor hubiera cumplido la totalidad de los requisitos legales para la adquisición de sus predios y que, aun así, las demandadas se han abstenido de hacer la oferta de compra, entendiendo que, como se advirtió antes, se trata de un proceso voluntario que depende de que el beneficiario acepte la oferta, de la disponibilidad de los recursos financieros y del trámite posterior ante otras entidades como la Notarías y Oficinas de Instrumentos Públicos.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

Finalmente, lo que por ahora es una abstención de compra de los predios del actor ubicados en la ZAVA del volcán galeras no constituye en una violación a la confianza legítima del demandante de que estos serían adquiridos o de su derecho a la igualdad, en primer lugar, por cuanto el proceso de compra no ha concluido y la Administración debe evaluar los requisitos legales, de acuerdo con el nuevo Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras y la Resolución No. 758 del del 4 de julio de 2018, para hacer la respectiva oferta de compra, pero su expectativa de vender no ha sido anulada ni rechazada definitivamente por la Administración.

En segundo lugar, el hecho de que otras personas, incluso el mismo actor, ya hayan vendido otros predios ubicados en la ZAVA del volcán galeras a la UNGRD (hechos probados 8.1.20., 8.1.24. y 8.1.25.) no significa que el demandante fue vulnerado en su derecho a la igualdad porque hasta ahora no le han comprado los que aun le faltan, objeto de esta demanda, pues no acreditó que tenga igual o mejor derecho que otras personas, es decir, que cumpliendo los mismos requisitos formales de adquisición, así como los criterios de localización y habitabilidad de otros vendedores y teniendo la entidad la misma disponibilidad de recursos, esta decidió arbitrariamente comprarle a otros y no al accionante.

A ello se suma que se probó en este proceso que el hoy actor presentó acción de tutela contra la UNGRD a fin de que se le protegieran sus derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia e igualdad, los cuales consideró vulnerados por la omisión en la compra de los predios de su propiedad identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391, ubicados en la ZAVA del volcán Galeras, los mismos objeto de la presente reparación directa, acción que fue negada en ambas instancias por el juez de tutela (hechos probados 8.1.35., 8.1.37. y 8.1.40.).

Como consecuencia de todo lo antes expuesto, la Sala considera que no se demostró la falla en el servicio por omisión en la compra de los predios de propiedad del actor identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391, por parte de la Nación – Ministerio de Hacienda y



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

Crédito Público, la UNGRD, el Departamento de Nariño y el municipio de San Juan de Pasto, dado que el Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras del 17 de marzo de 2016, del que esas entidades son responsables, se encuentra en ejecución, y no se acreditó una abstención específica e injustificada respecto de la eventual compra de los bienes del actor.

8.2.3. Otras consideraciones

No obstante, todo lo anterior, dado que está probado que, al menos desde el 2008 el actor se encuentra a la expectativa de que la UNGRD resuelva su solicitud de acceder a una oferta de compra de los predios de su propiedad identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391, ubicados en la ZAVA del volcán Galeras y, que a la fecha no se conoce en este proceso una respuesta clara de qué requisitos hacen falta para concluir el trámite (hechos probados 8.1.31. y 8.1.43.), misma razón por la que la Sala no puede acceder a las pretensiones y ordenar la compra efectiva que el actor reclama, se exhortará a la UNGRD para que en el término de un mes siguiente a la notificación de esta providencia, le indique al actor en qué estado se encuentra el trámite de compra de los referidos predios y qué requisitos le hacen falta en su caso particular para cada inmueble, a fin de acceder a una oferta de compra o a la compensación que le corresponda, de acuerdo con lo previsto en las Resoluciones Nos. 1347 del 18 de noviembre de 2014 y 758 del 4 de julio de 2018, en concordancia con el Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras del 17 de marzo de 2016.

Como consecuencia se revocará la sentencia del 21 de abril de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, que negó las pretensiones de la demanda, para, en su lugar, declarar la falta de legitimación en la causa por activa de María Eugenia Guerrero de Moncayo y Juan Esteban Moncayo Montenegro; la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación – Ministerio del interior y de la Fiduciaria La Previsora S.A. en calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; exhortar a la UNGRD lo dispuesto en el acápite “8.2.3. Otras consideraciones” de esta providencia y; negar las pretensiones del libelo, dado que no se demostró la falla en el servicio endiligada.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

9. Condena en costas

Se procede a disponer sobre la condena en costas en segunda instancia conforme a lo previsto en el artículo 188 del CPACA, que remite a las disposiciones del Código General del Proceso, entre las que se encuentra la relativa a su composición, esto es, por expensas y gastos procesales, honorarios de auxiliares de la justicia y agencias en derecho que deben ser “[...] tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente”. Precisamente, frente a las reglas para la imposición de la condena, la norma procesal general establece que ésta procede en contra de la parte vencida o contra quien se resuelva desfavorablemente el recurso de apelación y, que “[...] solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

En virtud de lo anterior, se observa que en este caso no procede su imposición por los componentes de expensas y honorarios de auxiliares de la justicia, debido a que no se encuentra acreditado en el expediente que las partes hubieren incurrido en gastos por esos conceptos durante el trámite de segunda instancia. Precisamente, debe señalarse que en el presente asunto litigioso no se decretaron pruebas en el trámite de segunda instancia, por lo cual de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021¹²⁷, no hubo lugar a correr traslado para alegar de conclusión.

En lo relativo a las agencias en derecho, entendidas como “la porción de las costas imputables a los gastos de defensa judicial de la parte victoriosa”, se

¹²⁷ “Artículo 247 modificado por la Ley 2080 de 2021. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento: [...] 4. Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes.

s. 5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegados por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia”



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

evidencia que, en atención a lo previsto en el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso, no se verificó que la parte demandada incurrió en expensas por este concepto, no se solicitaron pruebas y, se insiste no hubo lugar a correr traslado para alegar de conclusión en segunda instancia, por tanto, no se impondrá una orden para que proceda su pago, pues, no existe una causación material que así las sustente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 21 de abril de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, en su lugar, se dispone lo siguiente:

SEGUNDO: DECLARAR la falta de legitimación en la causa por activa de María Eugenia Guerrero de Moncayo y Juan Esteban Moncayo Montenegro.

TERCERO: DECLARAR la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación – Ministerio del interior y de la Fiduciaria La Previsora S.A. en calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

CUARTO: EXHORTAR a la **UNGRD** que en el término de un mes siguiente a la notificación de esta providencia, le indique al actor en qué estado se encuentra el trámite de compra de los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 240-38904, 240-103424 y 240-111391 y qué requisitos le hacen falta en su caso particular para cada inmueble, a fin de acceder a una oferta de compra o a la compensación que le corresponda, de acuerdo con lo previsto en las Resoluciones Nos. 1347 del 18 de noviembre de 2014 y 758 del 4 de julio de 2018, en concordancia con el Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras del 17 de marzo de 2016.



Radicado: 52001233300020140058301 (68545)
Demandante: José Alberto Esteban Moncayo Guerrero y
otros

QUINTO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEXTO: SIN COSTAS.

SÉPTIMO: En firme esta providencia **ENVÍESE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE
FIRMADO ELECTRONICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRONICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Magistrada
Aclaración de voto

FIRMADO ELECTRONICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado