



Radicación: 11001032400020110027000
Demandante: Ivan Javier Cortes Bravo

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO
Radicación: 11001 03 24 000 2011 00270 00
Actor: IVAN JAVIER CORTES BRAVO
Demandado: MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA.

Tesis: No existió falsa motivación en la expedición del Decreto 4106 de 2005, *"Por el cual se declara la existencia de una situación de desastre en los municipios de Pasto, Nariño y La Florida, en el Departamento del Nariño"*.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Corresponde a la Sala decidir la demanda de nulidad presentada por el señor Iván Javier Cortes Bravo¹- en contra del Decreto 4106 del 15 de noviembre de 2005, *"Por el cual se declara la existencia de una situación de desastre en los municipios de Pasto, Nariño y La Florida, en el Departamento del Nariño"*, expedido por el Presidente de la República.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones

El demandante presentó demanda² en contra del Ministerio del Interior y de Justicia, formulando la siguiente pretensión:

¹ En adelante el demandante.

² Folios 50 a 67 del cuaderno principal.



"La Nulidad total que se alega en esta demanda es la del Decreto 4106 de fecha Noviembre 15 de 2005, "...Por el cual se declara la existencia de una situación de desastre en los municipios de Pasto, Nariño y La Florida en el Departamento de Nariño..." publicado en el Diario Oficial N°46.095 del 17 de noviembre de 2005."

1.2 El acto acusado.

Se procede a transcribir los apartes más relevantes del acto acusado, sin perjuicio de las citas que se hagan al analizar cada uno de los cargos.

"MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA DECRETO

NÚMERO 4106

15 NOV 2005

Por el cual se declara la existencia de una situación de desastre en los municipios de Pasto, Nariño y La Florida, en el Departamento de Nariño

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el artículo 19 del Decreto Ley 919 de 1989, y

CONSIDERANDO

El artículo 18 del Decreto 919 de 1989 define como desastre 'El daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada causada por fenómenos naturales y por efecto catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiere por ello de la atención especial de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social'.

Que en los municipios de Nariño, La Florida y Pasto, en el Departamento de Nariño, se está presentando una alteración grave de las condiciones normales de vida de sus habitantes, causada por la probable erupción del Volcán Galeras, ubicado en su zona de influencia.

Que las evaluaciones técnicas realizadas por el Instituto Colombiano de Geología y Minería, "INGEOMINAS", y en particular el informe presentado el día 15 de noviembre del presente año, reporta la continua actividad sísmica inestable del Volcán Galeras, catalogando en nivel 2 con probabilidad de erupción en los próximos días o semanas.

Que en el volcán Galeras se detectaron varios sismos volcano-tectónicos, en los días 19, 20, 21, 22, 26 y 27 de agosto, localizados entre 4 y 8 kilómetros respecto a la cima del volcán, siendo la magnitud mayor 4.6 magnitud local e intensidad IV en la escala de Mercalli para la ciudad de Pasto.

Que el volcán ha presentado deformación en el orden de 900 microradianes en la componente radial del inclinómetro llamado Peladitos en la ladera del volcán.

Que desde el 30 de octubre se han presentando 25 sismos tipo Tornillo.

Que la tendencia de la duración de los eventos tipo Tornillo se ha incrementado, tres de estos eventos han llegado a superar los 210 segundos de duración.



Que el Volcán Galeras, a partir de su última erupción magmática del 21 de noviembre de 2004, ha tenido varios eventos que muestran la actividad magmática de recarga a niveles superficiales, como son los enjambres ocurridos en septiembre y diciembre de 2004 y, abril y agosto de 2005.

Que teniendo en cuenta lo anterior, el Comité Nacional para la Prevención y Atención de desastres emitió concepto favorable sobre la declaratoria de desastre para los municipios de Pasto, Nariño y La Florida, ubicados en la zona de alto riesgo de influencia del Volcán Galeras, según acta No 03 del 15 de noviembre de 2005.

El Decreto 919 de 1989 consagra una serie de instrumentos legales que permiten generar acciones coordinadas tendientes a conjurar la crisis y procurar la rehabilitación y recuperación de las zonas afectadas.

Que declarada una situación de desastre se aplica un régimen normativo especial que contempla disposiciones excepcionales en materia de contratos, control fiscal de recursos, adquisición y expropiación, ocupación temporal y demolición de inmuebles, imposición de servidumbres, solución de conflictos, moratoria o de refinanciación de deudas, incentivos de diverso orden para la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo, administración y destinación de donaciones y autorización, control, vigilancia e inversión de los bienes donados.

Atendiendo el concepto favorable del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se considera necesario 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.

DECRETA:

Artículo 1.- Declárese la existencia de una situación de desastre de carácter Departamental en el departamento de Nariño, para los municipios de Pasto, Nariño y la Florida.

Artículo 2.- Será de aplicación en los municipios señalados en el artículo anterior el régimen normativo especial para las situaciones de desastre contemplado en los artículos 24 y siguientes del Decreto ley 919 de 1989 o la norma que lo adicione o modifique, así como lo dispuesto por el artículo 56 del Decreto 1909 de 1992 y demás disposiciones concordantes. Igualmente se dará aplicación a las normas especiales en materia de vivienda.

Artículo 3.- 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 en el presente decreto, con la asesoría de la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres, que será de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas y privadas que deban contribuir a su ejecución.

El Plan de Acción Especifico deberá contemplar el cambio de uso del suelo por parte de las entidades competentes, para garantizar que el área de influencia del Volcán Galeras, no vuelva a ser habitada.

Dentro del plan específico se deben adoptar todas las medidas necesarias en materia de salud, vivienda y alimentación para poder atender a las familias evacuadas.

Artículo 4.- Las entidades públicas y privadas integrantes de los Sistemas Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y Nacional Ambiental, de acuerdo con su naturaleza y desde sus ámbitos de competencia, deberán participar en la ejecución de las labores tendientes a recuperar y rehabilitar la zona afectada.



Artículo 5.- Las autoridades municipales y departamentales deberán ordenar la reubicación de las comunidades con base en los estudios realizados por las entidades competentes. Para la evacuación y reubicación de los habitantes de los municipios afectados, las autoridades del orden nacional deberán ejercer las funciones de conformidad con los artículos 63 y 64 del Decreto Ley 919 de 1989.

Artículo 6.- El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación."

1.3. Normas violadas

La parte demandante indicó como vulneradas las siguientes normas:

Los artículos 1 y 2 de la Constitución Política.

Artículo 18 del Decreto 919 de 1989³.

Artículo 11 del Ley 46 de 1988⁴.

1.4. Concepto de violación

En sustento de la pretensión de la demanda, la parte actora expuso, en síntesis, los siguientes fundamentos fácticos:

Señaló que el Presidente de la República desconoció el Estado Social de Derecho, en cuanto a que las autoridades públicas deben obrar dentro del marco de la Constitución, la ley y el reglamento y no por capricho propio; en consecuencia, al expedir el acto acusado, lo fundamentó de manera equivocada, debido a que lo hizo con base en la existencia de una situación de desastre o alteración grave de las condiciones de la vida de la población, elementos que a la fecha no se han presentado en el área de influencia del volcán Galeras. Por lo tanto, no es cierto que en los municipios de Nariño, La Florida y Pasto, del Departamento de Nariño, se esté presentando una alteración grave en las condiciones normales, generándose así una falsa motivación en la creación de la norma.

Agregó que, si bien se habían presentado algunas erupciones y emisiones de ceniza, la vida de las comunidades alrededor del volcán Galeras siguió

³ Decreto No. 919 de 1989 "Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres"

⁴ Ley 46 de 1988 (Noviembre 2) Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de desastres, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, y se dictan otras disposiciones"



desarrollándose de manera normal. Por el contrario, son reiteradas las peticiones de la comunidad para que se derogue el decreto demandado y se dejen sin validez las normas que le están causando detrimento patrimonial grave a la comunidad.

Explicó que el Instituto Colombiano de Geología y Minería – INGEOMINAS, realizó unas evaluaciones técnicas, en las cuales reportó la continuada actividad sísmica e inestabilidad del volcán Galeras. No obstante, la información reportada no le permitía concluir a las autoridades nacionales que existiera una situación de desastre. Por el contrario, lo que demostraba era la existencia de un posible riesgo, situación que por definición es diferente a la de desastre.

Concluyó el demandante que el riesgo es la incertidumbre de si un suceso ocurrirá o no, y en el evento de producirse sería dañino para la naturaleza, la flora, la fauna, el patrimonio, la salud, e incluso la vida de las personas. Así las cosas, nunca ha existido ni se probó una actividad del volcán Galeras que pueda haber causado la concreción del riesgo y menos haber causado un desastre. Por lo anterior, se encuentra probada la falsa motivación del acto, por cuanto no se ha presentado ningún desastre en la zona afectada.

1.5. Solicitud de Suspensión Provisional

En el mismo escrito de la demanda la parte actora realizó la solicitud de suspensión provisional del Decreto 4106 de 2005, con base en los argumentos planteados en la demanda.

II. CONTESTACIÓN DE DEMANDA.

2.1. La demanda⁵ correspondió por reparto a la Sección Primera del Consejo de Estado, la cual, mediante auto del 13 de octubre de 2011, la admitió⁶ y negó la solicitud de suspensión provisional, por considerar que no había lugar a acceder a esta suspensión sin realizar un estudio

⁵ La demanda fue radicada el 23 de junio de 2011, folio 67 del cuaderno principal

⁶ Folios 76 a 80 del cuaderno principal.



coordinado y armónico de diversas normas de rango constitucional, legal y reglamentario. El anterior auto fue notificado mediante aviso entregado al Ministerio del Interior y Justicia el día 3 de julio de 2012⁷.

El proceso se fijó en lista por un término de 10 días, desde el 11 de julio al 25 de julio de 2012⁸.

El día 25 de julio de 2012, el apoderado de la entidad demandada solicitó dejar sin efectos la fijación en lista, por considerar que se había realizado una indebida notificación, por cuanto la documentación entregada no incluía el texto del libelo de la demanda.

El Ministerio del Interior no contestó la demanda, de conformidad con la constancia secretarial del 30 de julio de 2012⁹.

Mediante auto del 28 de noviembre de 2012, el Consejo de Estado – Sección Primera, resolvió la solicitud de indebida notificación en los siguientes términos:

*"(...) **se admitió la demanda.** Como no fue posible notificar personalmente dicho auto y para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 150 del C.C.A., hago entrega del presente **AVISO** al empleado que me atendió, junto con una copia de la demanda y sus anexos y copia auténtica del auto que admite la demanda" (Se subraya por fuera del original).*

2. Dicho aviso 50 suscrito por el doctor Antonio C. Cabrera con cédula de ciudadanía No. 19.453.404 quien afirmó ser Director Jurídico del Ministerio del Interior, lo cual constituye una constancia de recibido la notificación y las copias allí señaladas, en armonía en el artículo 150 del C.C.A.

En consecuencia se resuelve:

- 1. No acceder a la petición de la entidad demandada(...)*

III. ACERVO PROBATORIO

Mediante auto de 9 de mayo de 2011¹⁰, se decretaron como pruebas las siguientes: i) Documentales; ii) Exhortos y; iii) Testimoniales.

⁷ Folios 92 del cuaderno principal.

⁸ Folio 94 del cuaderno principal

⁹ Folios 105 a 106 del cuaderno principal

¹⁰ Folios 154 a 155 del cuaderno principal



3.1. Práctica de pruebas

Se decretó la realización de la prueba consistente en la recepción de testimonio del señor Fernando Cárdenas Guerrero¹¹ para el día 26 de marzo de 2014.

En la fecha y hora señalada se realizó la diligencia de recepción de testimonios¹².

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante auto de fecha 22 de febrero de 2016, se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión.

4.1. Parte demandante.

La parte demandante, en la oportunidad procesal, presentó alegatos de conclusión¹³ e insistió en la pretensión expuesta en la demanda y, adicionalmente, argumentó lo siguiente:

Señaló que se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 1523 de 2012, que estableció que todas las zonas del territorio nacional declaradas en situación de catástrofe o calamidad pública, cualquiera fuere su carácter, antes del 30 de noviembre de 2010, quedan en condición de retorno a la normalidad y adicionalmente en el artículo 96, señaló que, con la expedición de la ley *ibidem*, se derogan todas las disposiciones que le sean contrarias.

4.2 Del Ministerio Público

El Ministerio Público fue notificado de la demanda el día 15 de mayo de 2012¹⁴, y dentro del término para presentar los alegatos de conclusión rindió concepto, argumentando lo siguiente¹⁵:

¹¹ Representante Legal de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana

¹² Folios 177 al 180 del cuaderno principal

¹³ Folios 193 a 196 del cuaderno principal

¹⁴ Folio 84 del cuaderno principal

¹⁵ Folios 199 a 210 del cuaderno principal



Señaló el Ministerio Público que el problema jurídico a resolver consistía en el estudio de la posible violación del artículo 18 del Decreto 919 de 1989 en cuanto a una falsa motivación por parte del Ministerio del Interior al momento de la expedición del Decreto 4106 de 2005.

Explicó que la definición de desastre descrita en el artículo 18 del Decreto 919 de 1989, no sólo comprende los daños efectivamente acontecidos y verificados que fueren causados por fenómenos naturales, y de los efectos catastróficos de la acción humana, sino que también abarca la mutación en las condiciones normales de la vida en un área geográfica determinada. Agregó que el procedimiento de declaratoria de desastres se encuentra regulado en el artículo 19 del mismo texto normativo, y de la lectura del mismo se puede concluir de manera evidente la competencia del Presidente de la República para expedir dichos decretos previo concepto del Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Expuso el Ministerio Público que resulta evidente que el acto administrativo acusado se encuentra debidamente motivado, toda vez que contiene las normas que sirven de fundamento para su expedición, las cuales se encuentran previstas en el artículo 19 del Decreto 919 de 1989, norma que contiene una autorización al Presidente de la República.

Señaló que el demandante, en el escrito de la demanda, formuló unos argumentos de tipo subjetivo, referidos a las posibles repercusiones económicas y perjuicios morales para los habitantes que viven en las zonas cobijadas con la declaratoria de desastre; sin embargo, dentro del expediente judicial no fue acreditado. De otra parte, de la prueba testimonial que reposa en el expediente, se puede inferir con total claridad que la declaratoria de situación de emergencia obedeció a la necesidad de mitigar el alto riesgo para la vida y seguridad de los habitantes de los municipios aledaños al volcán Galeras.

Concluyó el Ministerio Público que el actor no logró desvirtuar la presunción de legalidad del Decreto 4106 de 2005 y en ese sentido solicitó a la Sala de Decisión que se denieguen las pretensiones de la demanda.



V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1. Competencia

Es competencia de la Sección Primera de esta Corporación conocer del presente proceso de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, sobre la competencia del Consejo de Estado, en única instancia, aplicable en virtud de lo dispuesto en el artículo 308 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, sobre el régimen de transición y vigencia.

5.2. El acto acusado.

Se solicita en este proceso la nulidad del Decreto 4106 del 15 de noviembre de 2005, *"Por el cual se declara la existencia de una situación de desastre en los municipios de Pasto, Nariño y La Florida, en el Departamento del Nariño"*, expedido por el Presidente de la República y el Ministro del Interior y de Justicia.

5.3. Problema jurídico a resolver.

Con el objetivo de decidir lo que en derecho corresponda, es preciso revisar el contenido de los artículos 18 y 19 del Decreto 919 de 1989:

*"ARTÍCULO 18. DEFINICIÓN DE DESASTRE. Para efectos del presente estatuto, se entiende por desastre el daño grave o **la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental**, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social.*

*ARTÍCULO 19. DECLARATORIA DE SITUACIÓN DE DESASTRE. **El Presidente de la República declarará mediante Decreto y previo concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la existencia de una situación de desastre**, y en el mismo acto la clasificará según su magnitud y efectos, como de carácter nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital o municipal.*

La declaratoria de una situación de desastre podrá producirse hasta tres (3) meses después de haber ocurrido los hechos que la constituyen. De igual manera, mientras no se haya declarado que la situación ha vuelto a la normalidad, el Presidente de la República podrá modificar la calificación que le haya dado a la situación de desastre y las disposiciones del régimen especial que pueden ser aplicadas.



Producida la declaratoria de situación de desastre se aplicarán las normas pertinentes propias del régimen especial para situaciones de desastre, que el Decreto ordene y específicamente determine. Las autoridades administrativas, según el caso, ejercerán las competencias que legalmente les correspondan y, en particular, las previstas en las normas del régimen especial que se determinen, hasta tanto se disponga que ha retornado la normalidad." Se destaca

De conformidad con lo dispuesto en los artículos citados, se advierte que el Presidente de la República tiene la facultad de decretar la situación de desastre de una zona determinada, siempre y cuando se cuente con un concepto previo por parte del Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Ahora bien, revisado el acto administrativo demandado, es importante transcribir algunos de los argumentos citados en el Decreto 4106 de 2005, que sirvieron como fundamento para su expedición, de la siguiente manera:

"Que en los municipios de Nariño, La Florida y Pasto, en el departamento de Nariño, se está presentando una alteración grave de las condiciones normales de vida de sus habitantes, causada por la probable erupción del Volcán Galeras, ubicado en su zona de influencia.

Que las evaluaciones técnicas realizadas por el Instituto Colombiano de Geología y Minería, "INGEOMINAS", y en particular el informe presentado el día 15 de noviembre del presente año, reporta la continua actividad sísmica inestable del Volcán Galeras, catalogando en nivel 2 con probabilidad de erupción en los próximos días o semanas.

Que en el volcán Galeras se detectaron varios sismos volcano tectónicos, en los días 19, 20, 21, 22, 26 y 27 de agosto, localizados entre 4 y 8 kilómetros respecto a la cima del volcán, siendo la magnitud mayor 4.6 magnitud local e intensidad IV en la escala de Mercalli para la ciudad de Pasto.

(...)

*Que teniendo en cuenta lo anterior, **el Comité Nacional para la Prevención y Atención de desastres emitió concepto favorable sobre la declaratoria de desastre para los municipios de Pasto, Nariño y La Florida, ubicados en la zona de alto riesgo de influencia del Volcán Galeras, según acta No 03 del 15 de noviembre de 2005.***

(...)

Atendiendo el concepto favorable del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se considera necesario 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."

De acuerdo con los anteriores argumentos, se advierte que la declaratoria de situación de desastre decretada, se fundamentó en el concepto emitido



por el Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres, cumpliendo de esta manera los requisitos formales establecidos en el artículo 19 de la Ley 919 de 1989.

De otra parte, el demandante argumentó que el Ministerio del Interior incurrió en una falsa motivación del decreto demandado por considerar que nunca se ha producido un desastre como consecuencia de la actividad del volcán Galeras y, en consecuencia, no era procedente la declaración de situación de desastre.

Para abordar el análisis del cargo de falsa motivación, en primer lugar, la Sala procede a precisar que la motivación de los actos administrativos detenta la mayor relevancia por tratarse de un requisito de su validez, como lo dejó expuesto la jurisprudencia de esta Sección, en la sentencia de 11 de julio de 2019, ocasión en la cual manifestó:

[...] La motivación constituye, entonces, uno de los elementos esenciales o fundamentos de legalidad del acto administrativo, a tal punto que cuando se pretermite, o cuando se demuestra que las razones que sustentan la decisión no son reales, no existen o están distorsionadas, se presenta un vicio que lo invalida.

*Ahora bien, teniendo en cuenta la presunción de legalidad de la cual goza el acto administrativo, concierne a quien pretende desvirtuarlo por la causal de falsa motivación demostrar el vicio en el elemento causal de la decisión, es decir, la inexistencia o el error de los antecedentes de hecho y derecho que facultan su expedición o, en otras palabras, que lo expresado en el acto administrativo no corresponde a la realidad [...]*¹⁶.

También esta misma Sección, mediante sentencia 12 de diciembre de 2019, reiteró lo expresado en pronunciamiento anterior, estableciendo que se configura la falsa motivación de los actos administrativos en los siguientes casos: "*cuando i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la Administración Pública; ii) los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas; iii) porque el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho*

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 11 de julio de 2019. Rad. 25000-23-24-000-2012-00509-01. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.



un alcance que no tienen y iv) porque los motivos que sirven de fundamento al acto no justifiquen la decisión”¹⁷.

Descendiendo al caso, se procederá a analizar el testimonio rendido por el señor Fernando Cárdenas Guerrero, quien, para la fecha de los hechos, se desempeñaba como Presidente de la Seccional Nariño de la Cruz Roja Colombiana, y que manifestó lo siguiente:

"Con ocasión de la ocurrencia de una sucesión de eventos eruptivos del volcán Galeras, que a juicio del Instituto Colombiano de Geología y Minería INGEOMINAS, constituían una situación atípica y grave que podría eventualmente poner en peligro la vida y la seguridad de los habitantes de varios municipios ubicados en las faldas del volcán, particularmente los municipios de Pasto, Nariño y La Florida que de acuerdo con el concepto técnico de INGEOMINAS podrían haberse visto afectados con base en el Decreto 919 de 1989 que entonces era la norma vigente sobre el sistema de gestión de riesgo, entonces llamado Sistema de Atención y Prevención de Desastres (...) el Decreto dispuso en general que se aplicaran todas las disposiciones previstas en la normativa vigente en orden a minimizar el riesgo y la vulnerabilidad de las personas asentadas en lo que se denominó la zona de amenaza volcánica, se dispuso que lo que era entonces el Comité Regional para la Prevención y Atención en Desastres en Nariño que ahora se llama Consejo Departamental de Gestión de Riesgo, presentara un plan de acción para el manejo de la situación de desastres declarada con la asesoría de lo que entonces era la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres, plan que de acuerdo con el decreto sería de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas y privadas llamadas a ejecutarlo (...) ejecución tomando inicialmente medidas destinadas a prevenir la ocurrencia de algún desastre con ocasión de la amenaza que en esos días el volcán representaba dado que estaba en plena actividad eruptiva particularmente con la emisión de gases, vapor de agua y eventualmente emisión de partículas (...) No obstante la declaratoria de desastre y dada la dinámica propia de un volcán en actividad, los eventos sísmicos volcánicos bajaron su intensidad y desde entonces viene repitiéndose espaciadamente lo que hace que cada vez que un evento se produce y reúne las características que justifique una evacuación se procede a trasladar a la población afectada en la zona de amenaza alta volcánica que puede cubrir en los tres municipios, alrededor de unas 8000 personas." Se destaca

Del anterior testimonio se puede advertir que la declaratoria de situación de desastre de los municipios Pasto, Nariño y La Florida, del Departamento de Nariño, se fundamentó en conceptos técnicos expedidos por INGEOMINAS, los cuales consideraron que la actividad volcánica del Galeras representaba un peligro para la comunidad de los municipios citados. Por lo tanto, el cargo de falsa motivación, señalado por el demandante no está llamado a prosperar.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 12 de diciembre de 2019. Rad. 25000-23-24-000-2009-00249-01. C.P. doctor Hernando Sánchez Sánchez.



Por otra parte el demandante en los alegatos de conclusión, citó los artículos 92 y 96 de la Ley 1523 de 2012, por considerar que son aplicables al caso *sub examine*, que consagran lo siguiente:

"Artículo 92. Artículo transitorio: declaratorias anteriores. Todas las zonas del territorio nacional declaradas en situación de desastre o calamidad pública, cualquiera fuere su carácter, antes del 30 de noviembre de 2010, quedan en condiciones de retorno a la normalidad."

"Artículo 96. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial la Ley 46 de 1988 y el Decreto-ley 919 de 1989, con excepción de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 70 del Decreto-ley, así como también los artículos 1º inciso primero, 2º y 3º del Decreto 1547 de 1984, modificado por el Decreto-ley 919 de 1989.

De igual manera, deróguense los artículos 1º y 5º a excepción del párrafo 2º; los artículos 6º, 7º y 8º del Decreto 4702 de 2010; el artículo 2º del Decreto 4830 de 2010 y mantendrán plena vigencia los artículos 2º, 3º, 4º, 9º y 10 del Decreto-ley 4702 de 2010 y los artículos 1º y 3º del Decreto-ley 4830 de 2010.

Conservarán su vigencia los Decretos 4579 y 4580 de 2010 y los Decretos Legislativos expedidos en virtud del Decreto 4580 de 2010."

Revisada la anterior normatividad se encontró que la Corte Constitucional, mediante sentencia T-269 del 12 de mayo de 2015, resolvió **"INAPLICAR POR INCONSTITUCIONAL el artículo 92 de la Ley 1523 de 2012 para el caso específico del Volcán Galeras. En este sentido, 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 la Ley 1523 de 2012"**, con base en estos 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.). Se hace entonces indispensable el análisis conjunto de estos aspectos para establecer el o los niveles de riesgo a los que puede estar expuesta una población dada:

"i. Factor amenazante: Los volcanes se constituyen entonces en el factor amenazante, de origen natural y que dependiendo de sus características pueden generar simultáneamente, diferentes tipos de fenómenos eruptivos,



que tienen distintos comportamientos y grados de peligrosidad (ondas explosivas, proyectiles balísticos, caídas de cenizas, flujos piroclásticos, flujos de lava, flujos de lodo, sismos). Para conocer esto, es necesario entonces adelantar estudios geológicos de detalle, que implican tanto trabajo de campo como de laboratorio, con el fin de establecer si se trata de un volcán activo, el tipo de volcán, su grado de explosividad, áreas potencialmente afectables, dotaciones de sus erupciones, para elaborar el mapa geológico y posteriormente, con esta información y el apoyo de modelamiento de algunos de los fenómenos, se realiza el mapa de amenaza volcánica que zonifica espacialmente las zonas aledañas al volcán de acuerdo con los fenómenos esperados.

ii. Elementos expuestos: Se debe entonces entrar a identificar y caracterizar los diferentes elementos expuestos en la zona de influencia volcánica y elaborar con esta información, bases de datos detalladas y georreferenciadas. Es importante obtener información sobre población, viviendas, servicios vitales (hospitales, puestos de salud, colegios, estaciones de policía, oficinas gubernamentales, etc.), acueductos, vías, etc., etc. Debido a la diversidad de fenómenos volcánicos, se puede realizar levantamiento de información de detalle para algunos de los elementos expuestos fundamentales (por ejemplo hospitales, colegios o sitios de congregación masiva), para realizar evaluaciones de vulnerabilidad ante un determinado fenómeno volcánico.

iii. Condiciones de vulnerabilidad: Esos elementos expuestos, pueden tener entonces diferentes condiciones de vulnerabilidad, que puede ser física, funcional, social, etc. Evaluar todo esto de manera integral es por supuesto muy complejo y probablemente la vulnerabilidad social puede ser la de mayor complicación por las diferentes visiones o percepciones que pueden tener los seres humanos. La Vulnerabilidad física, por ejemplo es función de la exposición y la resistencia. A su vez la exposición tiene que ver tanto con la distancia al fenómeno, como con el tiempo. Entre más cerca esté al fenómeno eruptivo, mayor vulnerabilidad o entre más tiempo permanezca el elemento expuesto al fenómeno, más vulnerable es. Por su parte la resistencia, tiene que ver directamente con que tan mitigable o no es un fenómeno dado y por lo tanto hay fenómenos volcánicos ante los cuales se pueden realizar acciones de intervención que hacen que el elemento sea más fuerte o resistente, pero hay otros fenómenos volcánicos (por ejemplo flujos piroclásticos) que son altamente peligrosos donde la medida es simplemente la evacuación o no estar en el momento en que estos fenómenos se presenten ya que la vida peligra. Así entonces si se quiere evaluar por ejemplo la vulnerabilidad física ante caída de cenizas (fenómeno volcánico mitigable), es necesario contar con información detallada de las estructuras a analizar las cuales se van a someter mediante modelamientos a diferentes espesores de caída de ceniza para mirar su respuesta y posible colapso o no".

Siguiendo lo expuesto, la calificación del riesgo sería la suma de las variables descritas anteriormente. Es un proceso complejo de evaluar, por cuanto implica "el apoyo a comunidades y autoridades, de profesionales de diferentes áreas del conocimiento y la búsqueda de espacios amplios de análisis y concertación para que los resultados finales sean los deseados". Además, los volcanes en sí mismos representan un desafío mayúsculo para su comprensión dadas las escalas de tiempo, de volúmenes, de energías que manejan y que resultan ser muy diferentes a las que el ser humano está acostumbrado a ver.

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. En este mismo sentido la Ley 1523 de 2012 incluye una definición técnica de desastre y calamidad pública, la cual contempla tanto los factores amenazantes como las condiciones de vulnerabilidad y exposición, y exige una recomendación previa del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo.

En su momento, el Decreto 4106 de 2005, por el cual se decretó una situación de desastre en los municipios de Pasto, Nariño y La Florida, (...)

(...)

Con fundamento en ello se expidió el Decreto 4046 de 2005 que creó la comisión intersectorial para la zona de influencia del Volcán Galeras, y el Decreto 3905 de 2008, que definió el objeto y los instrumentos necesarios para la implementación del Plan de Reasentamiento de los habitantes de la Zona de Amenaza Volcánica Alta, ZAVA, del Volcán Galeras. Fue así como se gestó la política pública denominada "Proceso Galeras" orientada a garantizar que el área de influencia del Volcán no volviese a ser habitada, mediante la adquisición de predios ubicadas en zonas de alto riesgo volcánico y la reubicación de sus moradores."

Conforme a lo resuelto por la Corte Constitucional, se entendería que el Decreto 4106 de 2005 continúa vigente, o por lo menos que lo estaba para la época de dicha sentencia, y no existe noticia cierta de su derogatoria expresa con posterioridad a esa fecha. De otro lado, dado que, la actividad sísmica del volcán Galeras es latente y permanente, podría considerarse que las condiciones que en su momento llevaron al Presidente de la República a declarar la situación de desastre, continúan presentes en los municipios de Pasto, Nariño y La Florida del departamento de Nariño. Sin embargo, es claro que aún en caso de establecerse que el acto demandado ya no se encuentra vigente, ello en ningún sentido afectaría su validez, como tampoco la posibilidad de que esta corporación se pronuncie al respecto, pues según ha señalado sostenidamente su jurisprudencia, ello es posible y útil aún respecto de actos derogados, especialmente a propósito de los efectos que aquéllos hubieran producido durante el tiempo que estuvieron vigentes.

En ese contexto, considera la Sala que la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto demandado, lo cual llevará a denegar la pretensión de la demanda.

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



FALLA

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado, que, una vez en firme esta sentencia, archive el expediente, previas las anotaciones a que haya lugar.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

(Firmado electrónicamente)

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Presidente (E)
Consejero de Estado

(Firmado electrónicamente)

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Consejero de Estado

(Firmado electrónicamente)

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Consejero de Estado
Ausente con excusa