

Fecha de recepción: 10 de abril de 2016
 Fecha de revisión: 20 de junio de 2016
 Fecha de aceptación: 23 de junio de 2016

Responsabilidad del Estado por fallas geológicas*

*Eduardo José Acuña Gamba ***

Citar este artículo

Acuña, E. (2016). Responsabilidad del Estado por fallas geológicas. *Revista Via Iuris*, 21, pp. 47-67.

RESUMEN

El presente artículo busca determinar cuándo el Estado colombiano es responsable de los perjuicios ocasionados por las fallas geológicas existentes en el territorio nacional. A través del análisis de la legislación colombiana que rige a las entidades que deben propender por la mitigación de estos daños, la búsqueda de doctrina y jurisprudencia nacional que permita tener una visión más amplia de la responsabilidad extracontractual del Estado, así como el conocimiento de casos que nos permiten sostener que hay responsabilidad, al incumplir con obligaciones de raigambre legal y constitucional frente a la gestión del desastre natural. Por tal razón, se estudian los deberes del Estado frente a la gestión del riesgo y la prevención de desastres, así como el título de imputación que se debe utilizar y las situaciones fácticas que sirven de insumo para concluir que el Estado puede ser responsable de los daños, ocasionados por la desatención de obligaciones a cargo de las entidades que deben prevenir la materialización de desastres producto de fallas geológicas, únicamente por medio del título de imputación falla en el servicio. Además que los abogados encaminan sus demandas contra el Estado, imputando responsabilidad por falta de señalización o ausencia de mantenimiento de las vías, lo cual, hace que las pretensiones en la mayoría de los casos fracasen. Por ello se plantea alegar el no cumplimiento de la obligación de actualización del Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres y así responsabilizar al Estado.

* Este artículo es resultado del proyecto de investigación: "Responsabilidad del Estado", adscrito al grupo de investigación de Derecho administrativo (fuyse-gue) del Centro de Investigaciones de la Universidad Santo Tomás (Período Agosto 2013- Junio 2014). Tunja (Colombia).

** Abogado "Cum Laude" de la Universidad Santo Tomás de Tunja. Sustanciadador Nominado del Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja. Integrante del grupo de investigación de Derecho Administrativo (fuyse-gue) de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Tunja. Tunja (Colombia). Correo electrónico: eduacu16@gmail.com

Palabras clave

Responsabilidad del Estado, falla geológica, exoneración de responsabilidad, falla del servicio, fuerza mayor, caso fortuito.

State liability in geological faults

Eduardo José Acuña Gamba

ABSTRACT

This article intends to determine when the Colombian State is liable for the damages caused by geological faults in the Colombian territory. This is done through the analysis of the Colombian legislation ruling over the entities responsible for reducing these damages, the search for doctrine and national legal precedents to allow a wider vision of the extra-contractual responsibility of the State, as well as the knowledge of cases that support the thesis of liability when failing to comply with legal and constitutional obligations concerning management in cases of natural disaster. Then, the duty of the State in risk management and disaster prevention is studied, along with the appropriate charge to be applied and the de facto situations that serve as input in order to conclude that the State may be liable for damages when neglecting obligations attributed to the entities appointed for the prevention of disasters related with geological faults. This liability exclusively concerns the charge for service failure, although lawyers suit the State charging it for lack of adequate signs or road maintenance, and this causes that most legal actions are ruled out. Hence, the proposal is to make the accusation in terms of failing to comply with the obligation of updating the National System of Information for the Management of Disaster Risk, thus making the State liable.

Keywords

State liability, geological fault, exemption from liability, service failure, force majeure, unforeseeable circumstance.

A responsabilidade do Estado por falhas geológicas

Eduardo José Acuña Gamba

RESUMO

Este artigo procura determinar quando o Estado colombiano é responsável por danos causados por falhas geológicas existentes no país, através da análise da legislação colombiana que governa às entidades que devem se esforçar para atenuar esses danos, a busca da doutrina e jurisprudência que permita ter uma visão mais ampla da responsabilidade extracontratual do Estado, assim como o conhecimento dos casos que nos permitem argumentar que não há responsabilidade ao não cumprimento das obrigações de raiz legal e constitucional contra a gestão de desastres naturais. Por esta razão, as funções do Estado são estudadas contra a gestão de riscos e prevenção de desastres, assim como o título de atribuição a utilizar e situações de facto que servem de insumos para concluir que o Estado pode ser responsabilizado por danos como resultado da negligência de obrigações das entidades que devem impedir a materialização de desastres causados por falhas geológicas, apenas por meio do título de imputação falha no serviço e que os advogados dirigem as suas ações contra o Estado, imputando a responsabilidade pela falta de sinalização ou ausência de manutenção de estradas, o que torna as reivindicações na maioria dos casos falhem. Assim, surge se planteia alegar o não cumprimento da obrigação de atualizar o Sistema Nacional de Informação para a Gestão do Risco de Desastres e, assim, responsabilizar o Estado.

Palavras-chave

Responsabilidade do Estado, falha geológica, exoneração de responsabilidade, falha do serviço, força maior, caso fortuito.

La responsabilité étatique par failles géologiques

Eduardo José Acuña Gamba

RÉSUMÉ

L'article présent cherche à déterminer lorsque l'État Colombien est responsable des dommages occasionnés par les failles géologiques existantes dans le territoire national. À travers de l'analyse de la législation colombienne qui est en vigueur avec les entités, qui doivent favoriser la mitigation de ces dommages, on recherche la doctrine et la jurisprudence nationale qui permettent d'avoir une vision globale de la responsabilité extracontractuelle de l'État, et comme la connaissance de cas permet de soutenir une responsabilité au moment d'avoir failli les obligations des traditions légales et constitutionnelles en face de la gestion de la catastrophe naturelle.

Par telle raison, les devoirs de l'État s'étudient en face de la gestion du risque et la prévention de catastrophes, ainsi que le l'imputation qu'il faut utiliser et les situations factuelles qui servent d'un facteur de production à conclure que l'État peut être responsable des dommages, et qui est produit à cause de l'inattention des obligations au compte des entités qui doivent prévenir la matérialisation de désastres par failles géologiques, uniquement à travers du titre d'imputation failli dans le service et dont les avocats dirigent ses demandes contre l'État en imputant une responsabilité par manque de signalisation ou absence d'entretien des routes lorsqu'elles font que les prétentions de la majorité des cas s'échouent. Par cela on projette alléguer le non accomplissement de l'obligation d'actualisation du Système National d'Information pour la Gestion du Risque de Catastrophes et ainsi de responsabiliser l'État.

Mots-dés

La responsabilité de l'État, faille géologique, l'exonération de la responsabilité, défaut de service, force majeure, cas fortuit.

INTRODUCCIÓN

La responsabilidad del Estado es un tema trascendental al interior del Estado colombiano, ya que, “es un principio del derecho moderno que quien ocasiona daño a una persona o sus bienes debe indemnizarlo” (Younes, 2007, p. 283). Ello, en la medida que “[...] la responsabilidad supone conciencia y libertad; ahora, solo se concibe al hombre consciente y libre en la medida que sea responsable [...]” (Le Tourneau, 2010, p. 29). Este avance en la concepción de la responsabilidad se hace patente teniendo en cuenta el principio de legalidad, y el control de las prerrogativas del poder, esto se ve en lo que afirman Eduardo García de Enterría y Tomás Fernández a este respecto:

El principio de legalidad —y su garantía en el recurso contencioso administrativo— y el de responsabilidad patrimonial de los entes públicos constituyen, por ello, los dos grandes soportes estructurales del derecho administrativo, cuyo equilibrio, amenazado siempre por el peso inicial de las prerrogativas del poder, depende, justamente, de su correcto juego (2008, p. 384).

Con temor a equivocarnos, debemos decir que como antecedentes investigativos sobre el tema propuesto, es decir, la responsabilidad del Estado por los daños que se materializan con ocurrencia de fallas geológicas, no se han realizado o no se tiene conocimiento de una investigación de éstas específicas características. Ahora bien, pese a la falta de antecedentes, nuestra investigación parte del hecho persistente de que en Colombia, frente a los daños producidos como consecuencia directa de las fallas geológicas, donde no hay un margen de previsibilidad, el Estado no es condenado a responder por tales daños, al considerar que esas circunstancias son un eximente de responsabilidad representado con frecuencia en la fuerza mayor. En el presente documento, se busca establecer si el Estado es o no responsable ante las muertes y/o lesiones que sufren los ciudadanos colombianos, en su vida o en su patrimonio, con ocasión de la ocurrencia de desastres producto de fallas geológicas.

En este sentido, surge para nosotros una importante pregunta de investigación ¿Cuándo el Estado colombiano es responsable de los perjuicios ocasionados por las fallas geológicas existentes en el territorio nacional? Para resolver este interrogante nos hemos formulado los siguientes *objetivos* que coinciden con la organización y estructura del escrito: 1) analizar la

normatividad colombiana para establecer cuáles son las obligaciones que tiene que cumplir el Estado, en materia gestión del riesgo y prevención del desastre natural; 2) determinar los elementos de la responsabilidad y el título de imputación que se le puede hacer al Estado, frente a un perjuicio causado por una falla geológica; 3) establecer los posibles casos donde una falla geológica no configura la exoneración de responsabilidad, materializado en la fuerza mayor. Ello con el fin de sustentar nuestra tesis de que el Estado puede ser responsable de los daños que se ocasionan producto de la ocurrencia de fallas geológicas en el territorio nacional por el incumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos.

Para desarrollar estos temas se realiza un estudio de fuentes de carácter primario y secundario: las primeras son las normas legales y constitucionales que regulan las obligaciones de las entidades estatales en materias de gestión del riesgo y del desastre natural, respecto de las cuales se realiza un proceso de búsqueda, recopilación y estudio con el fin de extraer las principales obligaciones de dichas entidades en esta materia. Las segundas son la doctrina y jurisprudencia, las cuales se analizan para determinar principalmente el manejo de la responsabilidad extracontractual del Estado y algunos casos de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo relacionados con daños causados, producto de la ocurrencia de fallas geológicas.

Como resultado de este trabajo se tienen como conclusiones que el Estado si es responsable de los daños que se causan por la ocurrencia de fallas geológicas por el no cumplimiento de la obligación de actualización del Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres o por la falta de inactividad de las autoridades para impedir la materialización de los riesgos, si es que ya se había detectado e incluido en el citado sistema de información. También se tiene como resultado que existe la tendencia entre los abogados litigantes a imputar la responsabilidad del Estado por falta de señalización o ausencia de mantenimiento de las vías, teniendo como consecuencia que se desestimen las pretensiones impetradas, ya que, el Estado puede demostrar, con facilidad, la señalización de sitios donde existen desprendimientos de tierra y aluds debido a fallas del terreno, así como la gestión y mantenimiento de las vías, razón por la cual, se propone encaminar las demandas desde las obligaciones en gestión de riesgo, en específico, la de actualizar sistemas de información.

METODOLOGÍA

La metodología utilizada para el desarrollo de este trabajo es de tipo analítico-descriptivo. Es analítica en cuanto se centra en desglosar cada uno de los factores que integran el fenómeno, en este caso, se aborda principalmente la determinación de la responsabilidad del Estado por falla de las instituciones en sus obligaciones frente a las posibles contingencias de la naturaleza, estudiando principalmente dos tipos de fuentes: fuentes primarias, legislación nacional y decretos que la reglamentan; fuentes secundarias, doctrina y jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el tema. El estudio de éstas fuentes consistió en la búsqueda, recopilación y sistematización de la información encontrada, de donde se extraen las obligaciones de algunas entidades públicas frente a la gestión del riesgo y el desastre natural, el título de imputación bajo el cual se puede atribuir responsabilidad de dichas entidades, así como el estudio de casos donde se ha exonerado al Estado de responsabilidad, pero que se desvirtúan con una argumentación basada en la aplicación de nuestra propuesta de formulación de demandas contra el Estado, encaminándose principalmente hacia la verificación del cumplimiento de las obligaciones extraídas de la revisión de legislación y su reglamentación en cuanto a la gestión del riesgo y desastre se refiere. Esta investigación es descriptiva en cuanto se pretende dar cuenta de una realidad socio-jurídica, como primer intento para lograr su transformación, es decir, los resultados del estudio se muestran como fuente de cambio a la problemática planteada demostrando que se puede condenar al Estado cuando se producen daños por las fallas geológicas del territorio nacional.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Fundamentos jurídicos de las obligaciones de Estado en la gestión, prevención, reducción y mitigación del desastre natural, en específico, de los accidentes producidos por fallas geológicas

La responsabilidad del Estado tiene varios principios fundantes. Sin embargo, en la cláusula general de responsabilidad descansa los títulos de imputación a las entidades estatales en el desarrollo de sus fines o en la prestación de un determinado servicio público o por el incumplimiento en la prestación del mismo, cuando generan daños antijurídicos a los miembros

de la sociedad que le sean imputables al Estado ya sea por acción u omisión¹.

Para sustentar la responsabilidad del Estado Colombiano, en ésta investigación, se hace sobre la base del título de imputación falla del servicio, ya que, las funciones y tareas asignadas por Ley a las instituciones o entidades públicas que se encargan de la prevención de los impactos negativos del desastre natural y de la gestión del riesgo ambiental, deben ser cumplidas a satisfacción so pena de causar un perjuicio que debe repararse. La responsabilidad subjetiva o por culpa comprende el principio general de la responsabilidad, que pregona que quien cause un daño a una persona está en la obligación de repararlo, así el acto sea voluntario o involuntario. Por tal razón, en “[...] la responsabilidad por falta (culpa), en la cual el acto dañino se manifiesta por la violación de una obligación, poco importa que el acto sea voluntario o involuntario” (Le Tourneau, 2010, p. 29). En efecto, la responsabilidad por falla del servicio ha sido el sistema más antiguo e importante utilizado para atribuir responsabilidad a las entidades públicas por funcionamiento anormal o por la inactividad de la administración, así lo señala con certeza el profesor Ramiro Saavedra:

[...] la responsabilidad como funcionamiento anormal, o también como inactividad de la administración, ha sido el más antiguo y utilizado fundamento de la responsabilidad administrativa, al punto que ha constituido en los sistemas que han constituido en los sistemas que siguen el modelo francés en la materia, y fue la especie más importante de las desarrolladas por la jurisprudencia colombiana, al menos a partir de 1994 (Saavedra, 2005, p. 231).

Sin embargo, para que exista una responsabilidad por falla del servicio, debe existir previamente una obligación en cabeza del Estado, y además de una infracción de esa obligación:

[...] el concepto de falla del servicio como elemento estructural del sistema, no como el

1 Por ejemplo puede verse el artículo 90 de la Constitución Política, el cual, consagra: 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.

sistema de responsabilidad, ha sido clarificado por la doctrina y la jurisprudencia, en el sentido de concretar el mismo a las situaciones donde el Estado debiendo prestar un servicio, no lo presta o lo hace con retardo, irregularidad o ineficiencia. Lo anterior supone de un lado, la existencia de una obligación a cargo del Estado y por el otro, la infracción de esa obligación (Gil, 2006, p. 243).

Teniendo en cuenta la existencia de una obligación, es que se puede hablar de lesión la cual difiere del concepto vulgar de perjuicio, ya que, como sostienen los profesores García de Enterría y Fernández:

Para que exista lesión en sentido propio no basta que exista un perjuicio material, una pérdida patrimonial; es absolutamente necesario que ese perjuicio material, sea antijurídico, antijuridicidad en la que está el fundamento como ya notamos, del surgimiento de la obligación reparatoria (2008, p. 364).

En tal sentido, encontramos que el punto álgido de la responsabilidad por falla del servicio estriba en determinar la existencia de la obligación a cargo del Estado y el criterio con el cual se identifica el incumplimiento obligacional. Además, debe tenerse en cuenta que las obligaciones deben ser concretas, determinadas y especificadas por las leyes o los reglamentos, ya que, es allí donde se precisan las funciones de cada organismo administrativo. Dicha tarea es muy importante ya que: “[...] si éste deber jurídico, esa obligación legal, no existiere, el hecho omisivo carece de sanción y el derecho se desentiende de él, porque no se habría afectado un derecho ajeno” (Marienhoff, 1996, p. 12). Con base en lo anterior, se hace necesario para el desarrollo metodológico de esta investigación identificar las obligaciones que recaen en cabeza de los diferentes organismos públicos, para posteriormente evaluar si se han cumplido o por el contrario se presenta algún criterio de vulneración obligacional para poder endilgar una responsabilidad del Estado por la ocurrencia de una falla geológica, y en consecuencia, lograr mostrar que no en todos los casos se debe manejar la ocurrencia de una falla geológica como una fuerza mayor que exonera de responsabilidad al Estado.

El primer antecedente, en el cual encontramos obligaciones para las instituciones del Estado, frente a la atención de desastres, fue la Ley 46 de 1988, la cual,

en su artículo 6² impone una obligación a la Oficina Nacional para la Atención de Desastres de organizar y mantener un sistema integrado de información que permita conocer y ubicar territorialmente los riesgos existentes en el país, así como los correspondientes análisis de vulnerabilidad. También encontramos una obligación para las autoridades municipales, en lo que tiene que ver con la seguridad de los habitantes, en la Ley 09 de 1989, la cual en su artículo 56³, ordena que todos los alcaldes deben levantar un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda y reubicarán a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial. Dicha normativa fue modificada por la Ley 2 de 1991 que impuso, además de la obligación de levantar el inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, que debían estar actualizados los inventarios de las zonas que presentan altos riesgos. Esta obligación está señalada en el artículo 5, el cual consideramos necesario transcribir *in extenso*, debido a que también se señalan una serie de procedimientos y circunstancias que son importantes tener en cuenta:

Artículo 5º. El primer inciso del artículo 56 de la Ley 9 de 1989, quedará así “A partir de la vigencia de la presente Ley, **los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia levantarán y mantendrán actualizado un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos**

2 Artículo 6º. Sistema integrado de información. Corresponderá a la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, organizar y mantener un sistema integrado de información que permita conocer y ubicar territorialmente los riesgos existentes en el país, así como los correspondientes análisis de vulnerabilidad. Para estos efectos el Gobierno Nacional dispondrá que las entidades correspondientes establezcan los sistemas y equipos necesarios para detectar, medir, evaluar, controlar, transmitir y comunicar las informaciones, así como realizar las acciones a que haya lugar.

3 Artículo 56º. Inciso modificado por el Art. 5, Ley 2 de 1991. Los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia procederán a levantar, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda y reubicarán a estos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial. Además, tomarán todas las medidas y precauciones necesarias para que el inmueble desocupado no vuelva a ser usado para vivienda humana.

por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.

Esta función se adelantará con la asistencia y aprobación de las oficinas locales de planeación o en su defecto con la correspondiente oficina de planeación departamental, comisarial o intendencial, los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia y la colaboración de las entidades a que se refiere el Decreto 919 de 1989, adelantarán programas de reubicación de los habitantes o procederán a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas. Mientras subsistan asentamientos humanos en las zonas de alto riesgo los inmuebles a los cuales se declare extinción de dominio en aplicación del literal a) del artículo 80 o declarados de utilidad pública, o interés social en desarrollo de los literales b) y d) del artículo 10, sólo podrán destinarse a la reubicación de los habitantes que a la vigencia de la presente Ley se encuentren localizados en zonas de alto riesgo. Los funcionarios públicos responsables que no den cumplimiento a lo dispuesto en este inciso incurrirán en causal de mala conducta. Cualquier ciudadano podrá presentar al alcalde o intendente la iniciativa de incluir en el inventario una zona o asentamiento determinado (Negrilla fuera del texto).

Posteriormente con la expedición de la Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica de Plan de Desarrollo", se fijan unos derroteros que se van a desarrollar más adelante en otras normas, estos son el principio de la sustentabilidad ambiental y la importancia del proceso de planeación, consagrados en los literales h) y j) del artículo 34 de la mencionada Ley.

En el año de 1997, el legislador se encargó de definir los factores, que se deben tener en cuenta, dentro de la elaboración de los planes de desarrollo, a través de

4 Artículo 3º. Principios generales. Los principales generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son: [...] h) Sustentabilidad Ambiental. Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental; j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.

La Ley 388 de 1997, y llenó algunos vacíos de las leyes 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991, las cuales modificó. Esta Ley prescribe los determinantes ambientales de los planes de ordenamiento territorial, y les da el carácter de normas de superior jerarquía, puesto que tienen que ver con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos naturales. En específico el literal d) del numeral 1 del artículo 10, reglamentado por el Decreto 2201 de 2003, habla del señalamiento y localización de las áreas del riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales, que se constituyen en normas determinantes o de superior jerarquía⁵.

También, tratándose del contenido estructural que debe estar dentro del contenido del componente general del plan de ordenamiento (fijado en el numeral 2.3 del numeral 2 del artículo 12 de la Ley 388 de 1997), que comprende la estructura urbana e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo. Por tal razón, allí se debe especificar la ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de salubridad⁶.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el plan de ordenamiento tiene un componente urbano y uno rural, el legislador se ocupó de plasmar en ambos componentes la necesidad de delimitar las áreas de

5 Artículo 10º. Reglamentado por el Decreto Nacional 2201 de 2003. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes: 1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así: [...] d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

6 Artículo 12º. Contenido del componente general del plan de ordenamiento. El componente general del plan de ordenamiento deberá contener: [...] 2. Contenido Estructural, el cual deberá establecer, en desarrollo y concreción de los aspectos señalados en el numeral 1 de este artículo, la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala. En particular se deberán especificar: 2.3. La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.

conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales (para el componente urbano), y también delimitar las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales (para el componente rural). Pero incluyendo en los dos componentes las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales, tal como lo ordena el numeral 3 del artículo 13 y 14 de Ley 388 de 1997 para cada caso. En efecto, estas obligaciones de tener identificadas las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales, también aplican para las normas urbanísticas (numeral 1.5 del Art. 15), el contenido mínimo de los planes básicos de ordenamiento (2.2 del numeral 2 del Art. 16), y el contenido de los esquemas de ordenamiento territorial (Art. 17). Además, en este último, se establece una doble obligación, por un lado, la determinación de las zonas de amenazas y riesgos naturales y, las zonas de conservación y protección de recursos naturales y ambientales. Por el otro lado, la determinación de las medidas de protección de las zonas previamente identificadas, lo cual, requiere un esfuerzo para tratar de mitigar los efectos nocivos de la ocurrencia de un desastre, en estas zonas catalogadas como riesgosas.

El Decreto 879 de 1998, por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los Planes de Ordenamiento Territorial (es decir la Ley 388 de 1997), expresa que se tendrán en cuenta las prioridades del Plan de Desarrollo del Municipio o Distrito y los determinantes establecidos en normas de superior jerarquía entre las que se encuentran las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, es decir, se confirman las obligaciones que se habían establecido con anterioridad.

Ahora bien, como hemos visto, existen obligaciones en cabeza de las entidades territoriales de mantener totalmente identificadas las zonas donde existan amenazas o riesgos naturales que eventualmente puedan ocasionar daños. Sin embargo, también tienen obligaciones de prevención y atención la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, creada como señalamos supra por la Ley 46 de 1988, y que fue reglamentada por el Decreto Ley 919 de 1989 “Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones”. En dicho decreto, en su artículo 1 define cuales son las entidades que conforman El Sistema Nacional para la Prevención y Atención

de Desastres, atendiendo al cumplimiento de unos objetivos⁷. Pero además, en su artículo 7 nuevamente prescribe una obligación en cabeza de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, de organizar y mantener un sistema integrado de información que permita conocer y ubicar territorialmente los riesgos existentes en el país, así como los correspondientes análisis de vulnerabilidad⁸. Sumado a ello, se prescribe una obligación para el Gobierno Nacional de disponer que las entidades correspondientes establezcan los sistemas y equipos necesarios para detectar, medir, evaluar, controlar, transmitir y comunicar las informaciones, así como realizar las acciones a que haya lugar. Finalmente, en el último lugar de este trasegar normativo, encontramos 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”. Prescribe unas obligaciones, para las entidades que se encargan de la gestión del riesgo de desastres, dentro de las cuales solo vamos a mencionar las que, a nuestro juicio son las principales.

Por ejemplo se creó, el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, y para su implementación, generó la obligación para la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en el artículo 45 de dicha norma: “[...] de poner en marcha, un sistema nacional de información para la gestión del riesgo de desastres, el cual debe mantenerse actualizado y funcional mediante la integración de contenidos de todas las entidades nacionales y territoriales, con el propósito de fomentar la generación y el uso de la información sobre el riesgo de desastres y su reducción y la respuesta a emergencias en el territorio nacional y ofrecer el apoyo de información que

7 a) Definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre o de calamidad; b) Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre o de calamidad; c) Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos, y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre o calamidad.

8 Artículo 7º. Sistema integrado de información. Corresponde a la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, organizar y mantener un sistema integrado de información que permita conocer y ubicar territorialmente los riesgos existentes en el país, así como los correspondientes análisis de vulnerabilidad. Para estos efectos, el Gobierno Nacional dispondrá que las entidades correspondientes establezcan los sistemas y equipos necesarios para detectar, medir, evaluar, controlar, transmitir y comunicar las informaciones, así como realizar las acciones a que haya lugar.

demandan los gestores del riesgo en todos los niveles de gobierno”.

Además, el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, debe permitir las siguientes posibilidades: “1) Acceder a la información relacionada con la gestión del riesgo de desastres de todo el país. 2) Adaptar, adoptar y promover estándares, protocolos, soluciones tecnológicas y procesos para el manejo de la información para la gestión del riesgo de desastres a nivel nacional, departamental, distrital y municipal. 3) Contribuir a la construcción, distribución y apropiación del conocimiento sobre el riesgo de desastres en el país. 4) Contribuir a la generación de los elementos de información e interacción para el seguimiento de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos del país. 5) Contribuir a la divulgación de información relacionada con el conocimiento del riesgo, la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación en los ámbitos, nacional, departamental, distrital y municipal. 6) Responder a las necesidades de información sobre las estadísticas de afectación y de apoyos brindados por el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en las situaciones de emergencia. 7) Articular los sistemas de información de las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales. 8) Privilegiar el trabajo conjunto para producir, compartir y usar información geográfica necesaria para soportar el desarrollo del país”.

Además, la información que reposa en dicho sistema deberá estar disponible para su uso por parte del Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo en las condiciones propicias para tal fin. Sin embargo, la Ley 1523 de 2012, también prescribe que: “Las autoridades departamentales, distritales y municipales crearán sistemas de información para la gestión del riesgo de desastres en el ámbito de su jurisdicción en armonía con el sistema nacional, garantizando la interoperabilidad con el sistema nacional y la observación de estándares establecidos por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”. También se implanta la obligatoriedad de trabajar en prevención de riesgos naturales y tecnológicos, especialmente en disposiciones relacionadas con el ordenamiento urbano, las zonas de alto riesgo y los asentamientos humanos. Así como también, la de garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastres y calamidad.

En suma, el acervo normativo citado anteriormente, constituye el insumo jurídico que permite establecer la responsabilidad de las entidades estatales en el resarcimiento de los daños sufridos por las víctimas de los impactos nocivos del desastre natural. Sin embargo, ahora es necesario determinar, cuál es el título de imputación aplicable para endilgar una responsabilidad al Estado por fallas geológicas, y en que formas se presenta dicho título de imputación.

La falla en el servicio, único título de imputación en la responsabilidad del Estado por fallas geológicas

Breve introducción a la responsabilidad del Estado por falla o falta del servicio

Ni antes ni ahora, es fácil administrar, ya que esto, implica necesariamente ejecutar, lo cual, no siempre sale bien. Es por dicha razón, que incluso desde el cambio del Estado monárquico al Estado de derecho, se agudizó tal problemática, así lo expresa con claridad el respetado profesor Adolf Merkl:

[...] como la administración es ejecución del derecho expresado en fórmulas generales, especialmente de la Ley, toda acción administrativa corre el riesgo de contradecir algunos de los preceptos jurídicos que han de ser aplicados al administrar. Este riesgo se hacía sensible, sobre todo, en el tránsito del Estado absoluto al Estado constitucional, cuando los funcionarios administrativos, no ejercitados en la aplicación del derecho, se vieron abrumados con una serie de leyes que los convertían, repentinamente, en aplicadores de la norma, a la manera de un juez (Merkl, 2014, p. 471).

Como vimos, existen normas legales y constitucionales, que imponen obligaciones a las entidades públicas. Todo ello, en virtud del principio de legalidad, propio de un Estado de derecho, donde existen una serie de principios sobre los cuales descansa la responsabilidad, es decir: “La responsabilidad estatal en el campo del derecho público, por sus actos o hechos dañosos es, pues, una consecuencia lógica del complejo de principios del Estado de derecho” (Marienhoff, 1973, p. 701). En Colombia, la responsabilidad del Estado se inició con base en el tratamiento que daba el código civil a la responsabilidad de particulares en los artículos 2341, 2347, 2349, ello: “[...] permite suponer que básicamente el fundamento de la responsabilidad se sustentaba

en la culpa derivada del Código Civil, aplicada a las personas públicas” (Henaó, 1996, p. 738). Sin embargo, como la Constitución Política de 1991 fue proyectada sobre una concepción del Estado social de derecho, y los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, resaltando que: “[...] es un deber del poder público asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. La Ley indica la responsabilidad que tiene cada uno de los prestatarios, gestores y vigilantes de dicho servicio”. (Gil, 2006, p. 256).

En efecto, es válido hablar de normas constitucionales o legales, en tratándose de responsabilidad del Estado, ya que, dichas normas buscan afianzar la justicia en un ordenamiento jurídico, tal como lo sostiene el profesor José Roberto Dromi: “[...] tratándose de un Estado de derecho, la responsabilidad reparatoria se encuentra implícita y explícita en varias normas constitucionales. Todo ello porque la Constitución consagra una organización para *afianzar la justicia*”. (Dromi, 1986, p. 33). Así las cosas, la necesidad de justicia hace que se eliminen barreras y privilegios que pretenden la inmunidad del poder, en voces de *García de Enterría*:

[...] la exigencia de una justicia administrativa extensa y reforzada se ha visto impulsada por los preceptos constitucionales, de gran operatividad en este terreno y, en concreto, de las oportunidades otorgadas por el principio de tutela judicial efectiva [...] de este modo se han podido superar innumerables barreras formales que entorpecían, hasta impedirlo, un efectivo control de la actividad administrativa [...], privilegios que han sido en partes doblegados (*García de Enterría*, 2009, p. 137).

En consecuencia, el artículo 90 de la Constitución Política de 1991 dice que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o por 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 una conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste. Con la consagración del daño antijurídico como presupuesto de la responsabilidad estatal no es que se esté objetivizando, solamente ampliando su ámbito de aplicación, porque así esta puede darse no solo cuando “[...] el daño provenga de la conducta irregular o ilegal de

la administración (en sentido lato cuando el servicio funciona irregularmente o no funciona), sino también cuando, prescindiendo de que la actuación haya sido regular o no, quien lo sufre no tenía la carga de soportarlo” (Penagos, 1995, p. 699). Así las cosas, encontramos que el Estado es responsable, ya sea por sus hechos, actos legítimos o ilegítimos, por cualquier daño que ocasione, aun cuando es erigido por fuera de las actividades administrativas, es decir:

[...] el deber resarcitorio estatal se manifiesta como la reparación obligada ante el daño ocasionado con carácter singular por los órganos del Estado, ya sea por sus agentes o sus hechos, actos legítimos o ilegítimos, y se extiende a cualquier daño provocado por dichos órganos, no produciéndose exclusivamente en las actividades administrativas (*Fiorini*, 1968, p. 1115-1116).

En consecuencia, en nuestro sistema existen varios títulos de imputación (falla del servicio, daño especial, riesgo excepcional etc.), incluso la teoría integradora-normativa⁹, sobre los cuales, se puede atacar a la administración, para que responda por los perjuicios que cause a un administrado. Sin embargo, nos corresponde fijar cual es el título de imputación que nos sirve para acreditar la responsabilidad del Estado por fallas geológicas.

9 Esta teoría creada recientemente, plantea la necesidad de reconocer fuerza normativa a los derechos fundamentales, para que operen como títulos normativos de imputación, además de implantar la teoría de la imputación objetiva (propia del derecho penal), para el desarrollo de los casos de responsabilidad del Estado, en palabras del autor: “[...] se propone un sistema de responsabilidad anclado en la vigencia del orden jurídico interno, modelo que permite revertir la presión que históricamente ha acompasado nuestra realidad y que solo desde un plano *ius positivo* y garantista de esos derechos primarios cobrara la dimensión necesaria para consolidar no solo un sistema de responsabilidad jurídica y administrativa, sino como criterio corrector de los defectos propios de una incipiente cultura democrática, donde las propuestas *ius naturalistas* (con la innegable relatividad de los derechos del hombre que aparece) solo agravan la crisis institucional y, lo más grave, debilitaría la garantía ciudadana de contar con una respuesta efectiva cuando se le han conculcado sus derechos sin justa causa, especialmente si la agresión proviene del Estado”. (*Pinzón*, 2014, p. 457).

Falla del servicio, título de imputación por fallas geológicas

Ahora bien, para lo que a ésta investigación atañe, es menester, analizar el título de imputación falla del servicio, como presupuesto para declarar la responsabilidad del Estado por fallas geológicas, y lograr el resarcir “la aminoración patrimonial sufrida por las víctimas” (Henaó, 1998, p. 84). Así, para que el régimen de responsabilidad por falla del servicio sea aplicable a un caso en concreto, el Consejo de Estado, desde antaño ha fijado unas claras exigencias:

[...] para que el Estado pueda ser declarado responsable por falta o falla del servicio se requiere que en autos se hayan acreditado tres condiciones: la existencia de una falla del servicio; la existencia de un perjuicio, y la relación de causalidad entre la falla alegada y el perjuicio cuyo resarcimiento se pretende mediante el proceso contencioso administrativo (1990).

En efecto, en Colombia la falla del servicio es un criterio sustancial para atribuirle responsabilidad al Estado por sus actuaciones irregulares, a pesar de que dicha institución no sea propia de nuestro derecho la teoría de la falla del servicio ha sido tradicional en el ordenamiento jurídico colombiano, en cuanto que las actuaciones irregulares de la administración, “[...] se han considerado el criterio sustancial para atribuir responsabilidad a las entidades públicas por su actividad; criterio que no es propio del Derecho Administrativo Colombiano, sino que tiene sus antecedentes en el sistema jurídico francés” (Güecha, 2012, p. 148-149). En el mismo sentido, el profesor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren hablando de la evolución de la responsabilidad, reconoce la falla del servicio como fuente principal de la responsabilidad pública:

[...] durante la etapa evolutiva de esta materia, luego de expedido el decreto 528 de 1964, se produce un abundante elaboración de regímenes de responsabilidad con reglas autónomas del derecho público que definitivamente establecen la separación con los regímenes de responsabilidad a la luz del derecho privado, fue así como sobre la base de la falla del servicio como fuente principal de la responsabilidad pública, el Consejo de Estado estructuró sistemas de responsabilidad dependiendo del tipo de acontecimiento determinante (Gómez, 2002, p. 315).

La falta o falla del servicio que comprende el incumplimiento de una obligación, ya sea por acción o por omisión, debe ser considerada por el juez administrativo, en cuanto a la naturaleza de la obligación incumplida y el perjuicio que se debe indemnizar. Así:

[...] La responsabilidad administrativa es, en principio, una responsabilidad por falla en el servicio, la cual se puede definir como un incumplimiento a una obligación preexistente. El juez administrativo es competente en cuanto a una falla de servicio pueda ser tomada en consideración, noción concebida dentro de una aceptación cada vez más amplia gracias a la aplicación de la acumulación de responsabilidades. La jurisprudencia administrativa es muy original en este punto, ella se acerca más al derecho común cuando debe apreciar las calidades de la falla y del perjuicio indemnizable (Morand, 2010, p. 86).

Esta institución, de tradición francesa, ha permeado distintos ordenamientos jurídicos, entre ellos, el español, tal como lo narra el doctrinante Ramón Parada: “[...] los supuestos que el derecho español comprende en esta rúbrica son los mismos que el derecho francés, de donde se toma el concepto, ya que funcionamiento anormal equivale a funcionamiento culpable o responsabilidad por falta del servicio” (2012, p. 571). Por tal razón, se considera al Estado responsable por falla del servicio, como consecuencia, del no cumplimiento o tardío cumplimiento de los deberes fundamentales, tal como el Consejo de Estado lo ha manifestado, en uno de sus primeros pronunciamientos que la responsabilidad del Estado: “[...] se desprende de la obligación que nace para este de reparar los perjuicios causados bien sea a la sociedad o a unos de sus miembros, como consecuencia del no cumplimiento o tardío cumplimiento de los deberes fundamentales consagrados en la Constitución” (Consejo de Estado, 1975).

El incumplimiento de la obligación preexistente, que caracteriza la falla del servicio, propia del régimen de responsabilidad subjetiva, es: “[...] donde predomina la culpa de la administración por extralimitación de sus funciones, retardo en el cumplimiento de sus obligaciones, obligaciones cumplidas de forma tardía o defectuosa, o por el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado” (Ruiz, 2010, p. 2). En efecto “[...] para que una persona pueda ser considerada responsable de algo, debe haberse producido ante todo una actuación que le sea imputable [...]

la administración actúa por medio de actos, hechos, operaciones, vías de hecho y omisiones” (Rodríguez, 2007, p. 489).

Sin embargo, hablando de responsabilidad en sentido estricto, Agustín Gordillo observa que no existe ninguna regla general que determine cuáles son concretamente las condiciones para que esa responsabilidad exista, “[...] pues ello depende del caso que se está considerando: en algunos se exigirá que la conducta dañosa sea culpable, y en otros no; por fin, en algunos casos deberá existir el daño apreciable en dinero, mientras que en otros sea indemnizable el daño meramente moral” (Gordillo, 1975, p. 4-5). Ahora bien, como ya determinamos las obligaciones de las entidades públicas respecto de la prevención y mitigación de cualquier desastre (véase el primer capítulo), se hace necesario determinar la forma en que se presenta la falla del servicio, para así poder endilgar la responsabilidad al Estado. Puesto, que:

[...] habrá falla o falta del servicio no solo cuando la administración omite o cumple defectuosamente con la obligación que la ley o los reglamentos le imponen, sino cuando incumple, bien sea por acción o por omisión con la finalidad para la cual esta instituida de acuerdo con la Carta Fundamental (Consejo de Estado, 1989).

Teniendo en cuenta que la falla del servicio puede ocasionarse por diversas situaciones, una de ellas, puede ser la ocurrencia o materialización de un riesgo, como en el caso de las fallas geológicas que se producen aun estando dentro de los bancos de información para la gestión del riesgo de desastres, creados por la Ley 1523 de 2012, ya que, como quiera que la falta o falla del servicio es un género de responsabilidad por daño, propio del campo del derecho administrativo “[...] es obvio que esa falla o falta puede ser por acción o por omisión, en virtud de un simple hecho, o por la ocurrencia de un riesgo, o por obras públicas, o por una operación administrativa, etc”. (Ayala, 2002, p. 777); (cursiva fuera de texto).

En lo que atañe a las fallas geológicas o desastres de la naturaleza, para atribuirle una responsabilidad al Estado, encontramos que este puede ser responsable por el incumplimiento de sus obligaciones de dos maneras, es por la omisión de las entidades públicas competentes de tener actualizados los bancos de información o sistemas integrados de información, donde se permita, conocer y ubicar territorialmente los riesgos existentes en el país, así

como los correspondientes análisis de vulnerabilidad. La segunda, tiene que ver con que la actuación de la administración sea *tardía o defectuosa*, es decir, que así tenga actualizada la información no haga nada para evitar la ocurrencia del siniestro. En cuanto a la primera (Mora & Rivera, 2004, p. 234), sostienen con claridad que la omisión es un no hacer cuando se tenía la obligación de hacerlo, es: “[...] una conducta pasiva de la administración cuando debió actuar de manera activa; o, en otras palabras, es la abstención de la administración cuando debió actuar y no lo hizo”. En el mismo sentido, Wilson Ruiz Orjuela señala frente a la omisión que: “[...] lo que se revela es una absoluta ausencia de acción o de funcionamiento de las agencias o entidades del Estado en el cumplimiento de sus funciones legalmente encomendadas y en detrimento de los asociados”. (Ruiz, 2010, p. 4).

Ahora bien, para que la omisión origine responsabilidad del Estado por el actuar de sus autoridades: “[...] se requiere que la omisión sea de tal entidad que pueda considerarse anormalmente deficiente y por supuesto de relevancia jurídica dentro del proceso causal de producción del daño” (Santos, 2012, p. 76). La jurisprudencia del Consejo de Estado, ha establecido los elementos que configuran la responsabilidad del Estado por una omisión, a saber:

En suma, son dos los elementos cuya concurrencia se precisa para que proceda la declaratoria de responsabilidad administrativa por omisión, como en el presente caso: en primer término, la existencia de una obligación normativamente atribuida a una entidad pública o que ejerza función administrativa y a la cual ésta no haya atendido o no haya cumplido oportuna y satisfactoriamente; y, en segundo lugar, la virtualidad jurídica del eventual cumplimiento de dicha obligación, de haber interrumpido el proceso causal de interrupción del daño, daño que, no obstante no derivarse —temporalmente hablando— de manera inmediata de la omisión administrativa, regularmente no habría tenido lugar de no haberse evidenciado ésta (Consejo de Estado, 2007).

Pese a lo anterior, no basta con que exista la obligación, ni la virtualidad del cumplimiento de la misma, ya que, no puede ser cualquier omisión la que de origen a la responsabilidad, es decir, tiene que ser trascendente, tal como lo ha reiterado el Consejo de Estado en decantada jurisprudencia, la falla de la administración, para que pueda considerarse

entonces verdaderamente como causa del perjuicio “[...] debe ser de tal entidad que, teniendo en cuenta las concretas circunstancias en que debía prestarse el servicio, la conducta de la administración pueda considerarse como ‘anormalmente deficiente’ (Consejo de Estado, 2009). En efecto, para que existan serias posibilidades de ganar una demanda de responsabilidad del Estado por una omisión, en el cumplimiento de un deber legal, por parte de una de las entidades públicas que tienen obligaciones como las descritas en el capítulo anterior, es menester acreditar: 1) La existencia de una obligación normativamente atribuida a una entidad pública. 2) La virtualidad jurídica del eventual cumplimiento de dicha obligación. 3) Que la conducta de la administración pueda considerarse como “anormalmente deficiente”.

Ahora bien, corresponde determinar la acción o pretensión contencioso administrativa que se constituye en la más pertinente, para reclamar la indemnización por los perjuicios causados por la omisión de las entidades públicas en el cumplimiento de sus obligaciones, en lo que tiene que ver con la prevención de desastres naturales, teniendo actualizados los sistemas de información, y realizando las labores correspondientes para evitar un desastre natural. Así las cosas, si vamos a pedir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la reparación de un daño, tenemos para el caso en concreto, dos acciones indemnizatorias por naturaleza (nulidad y restablecimiento del derecho, y la acción de reparación directa). Ambas tienen sus antecedentes en Francia, con el recurso de plena jurisdicción, que se encargaba de la reclamación con fines de carácter patrimonial o económico. Sin embargo, dichas acciones presentan marcadas diferencias, pues:

[...] mientras que la acción de nulidad y restablecimiento, se persigue la indemnización de perjuicios como consecuencia de actos administrativos principalmente que están afectados de ilegalidad; en la acción de reparación directa no se demanda la nulidad de ningún acto administrativo, sino la reparación proviene básicamente de hechos de la administración. Eso sí con las modalidades y excepciones para cada caso (Güecha, 2008, p. 275).

Por tal razón, si queremos determinar qué acción corresponde incoar para reclamar un daño, debemos atender a la causa del mismo, tal como de manera atinada lo indica el doctrinante Fernando Arias García: “[...] el medio de control de repara-

ción directa tiene la misma naturaleza preparatoria que el de nulidad y restablecimiento del derecho, pero no es esta sino la causa del daño, la que lo diferencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho” (Arias, 2013, p. 137). En consecuencia, el medio de control a impetrar, para generar el pago de una indemnización de perjuicios, extracontractual, producto de la omisión de la administración, a través de sus entidades públicas, es la de reparación directa, tal como lo señala el Doctor Güecha Medina, hablando de las características de la acción de reparación directa es la acción típica de reparación originada en la responsabilidad extracontractual del Estado, es decir, “[...] en situaciones donde solo interviene la administración a través de uno de sus mecanismos de actuación como son los hechos administrativos y las *omisiones administrativas*; causando un perjuicio al administrado” (Güechá, 2013, p. 115); (Cursiva fuera de texto).

Es de vieja data, que se debe probar el nexo de causalidad (o de evitabilidad para el caso de la omisión), entre la omisión y el daño, para calificar de responsable a una entidad pública, dicha obligación es muy importante, puesto que la mera causalidad no basta para conseguir el fin que se busca. En consecuencia, probar que existe un nexo causal entre el que constituye la fuente normativa de la responsabilidad y el daño producido: “[...] será siempre necesario para que la imputación pueda tener lugar y con ella pueda nacer la responsabilidad, pero la mera relación de causalidad entre el ejercicio y el daño no basta para justificar el deber de reparación al sujeto a quien la Ley califica de responsable” (García de Enterría & Fernandez, 2008, p. 372)

El trabajo de analizar, si hay o no una obligación legal incumplida y un nexo entre la omisión y el daño es una tarea, como ya se dijo del juez administrativo, quien debe apreciar si los comportamientos de las entidades públicas fueron realizados con rectitud y atendiendo a las exigencias del servicio, así lo expresa con precisión el profesor Michel Paillet, lo cual nos permitimos transcribir *in extenso*:

[...] al ser conducida a determinar si la administración ha cometido una culpa en cuanto habría violado sus obligaciones, la jurisdicción administrativa debe apreciar la rectitud de los comportamientos administrativos según un método realista que tiene en cuenta a la vez los elementos concretos de la acción pública y las

exigencias del servicio. Además, tratándose de una culpa imputada a una organización colectiva, su apreciación, como es lógico, no puede ser sino objetiva (Paillet, 2001, p. 166).

En esta medida, si una entidad quiere convencer al juez de que no incurrió en alguna falta, deberá demostrar que obró con cuidado, prudencia y diligencia en el desarrollo de su gestión, a la entidad demandada le queda la posibilidad de exonerarse de toda responsabilidad probando que aunque el perjuicio fue causado por un acto o hecho a ella imputable, “[...] obró de tal manera prudente, con tal diligencia, que su actuación no puede calificarse como omisiva, imprudente o negligente en forma tal que dé lugar a comprometer su responsabilidad” (Rodríguez, 2007, p. 511).

Casística de responsabilidad del Estado por fallas geológicas. Soporte de nuestra teoría

Teniendo en cuenta que ya determinamos las normas que prescriben obligaciones para el Estado (primera sección), y que ya definimos el título de imputación que se puede usar para endilgar responsabilidad a las entidades públicas encargadas de cumplir dichas obligaciones (segunda sección). Ahora nos corresponde, el análisis de unos casos donde vamos a dar aplicación a los que hemos sostenido durante el desarrollo de este trabajo: el Estado es responsable por los daños causados a un ciudadano, en eventos producidos por fallas geológicas, donde se cree que opera el eximente de responsabilidad “fuerza mayor”.

Para hacer el análisis de los casos que vamos a tratar en esta sección (que por demás son escasos), es necesario acudir a los primeros fallos sobre la materia, para posteriormente estudiar los casos más recientes sobre este tema. En este orden de ideas, el primer caso que vamos a estudiar tiene que ver con la inundación producida por la avenida del Río San Francisco, que inundó la casa del accionante que se encontraba en cercanías del afluente y produjo su ruina, cuando con anterioridad se conocía por parte de las autoridades municipales que cuando se acrecentaba el caudal del río se ponía en peligro la vivienda del demandante. Si bien, este caso no tiene que ver en específico con fallas geológicas como los demás que trataremos, es muy importante por tres aspectos: 1. La antigüedad del caso, ya que, es de 1936 y es fallado por la Corte Suprema de Justicia y no por el Consejo de Estado. 2. Por el análisis frente a la previsibilidad del daño.

3. Se condenó al distrito a pesar que se creía que de acuerdo a las circunstancias el daño fue ocasionado por un hecho de la naturaleza, lo cual *prima facie* constituye una causal exonerativa de responsabilidad. En dicho caso la Corte Suprema de Justicia determinó que:

En el sentir del tribunal hubo relación de causalidad entre la conducta del distrito y los perjuicios sufridos por el actor. Su sentencia puede traducirse así: fue la avenida del río San Francisco lo que inundando la casa de Herrera produjo su ruina; el distrito no pudo impedir la avenida porque la creciente impetuosa del río fue el resultado de un fuerte aguacero, pero sí pudo impedir la inundación de la casa ejecutando obra u obras que conjuraran la contingencia del daño. Si no las ejecutó hallándose en capacidad de hacerlo, sería por falta de cautela, pues las anteriores inundaciones, los advertimientos del propietario y el dictamen de los empleados municipales, eran elemento de juicio conjetural, suficientes para que persona avisada se precaviera y guardara de daños que podrían sobrevenir. En resumen, juzgó el tribunal que el daño no se hubiera causado sin culpa del distrito”. (Corte Suprema de Justicia, 1936) sentencia citada por (Henaó, 1991, p. 195).

Otro caso que vamos a tratar, y que si tiene que ver con los daños ocasionados por fallas geológicas, es el relacionado con los derrumbes ocurridos en el sitio de “Quebradablanca”, pues, en dicha carretera eran frecuentes los deslizamientos de materiales, rocas, tierra, etc., de la montaña en épocas de lluvia, por lo cual en este caso el vehículo en el que se transportaban los demandantes fue golpeado por una gran roca que cayó de la montaña y causó la muerte de un pasajero y lesiones en los demás, quienes demandaron al Estado para que se les indemnizara por los daños sufridos endilgándole la responsabilidad al Gobierno por permitir el tránsito de vehículos en sitios que constituían un peligro en épocas de lluvias para cualquier ciudadano, en este caso se sostuvo *in extenso* que:

Finalmente, de las declaraciones antes transcritas se desprende que no puede pretenderse que los deslizamientos ocurridos en el sitio de Quebradablanca, pueden encuadrar dentro de la definición legislativa de caso fortuito o fuerza mayor que trae la Ley 95 de 1890, por cuanto su previsibilidad por la frecuencia con que se suce-

dieron desde años atrás, no podrían asimilarse a terremotos, naufragios, etc. Los derrumbes en el sitio de “Quebradablanca” eran previsible por la naturaleza geológica del terreno, las condiciones climáticas de la región, entre otras [...] Pero si no se puede exigir que el Estado únicamente construya vías seguras y elimine los peligros potenciales de los transeúntes, si es obligación del Estado colombiano actuar ante los peligros reales que se encuentran sometidos los residentes del país. Y debe actuar en primer término evitando que las personas se sometan al peligro, proporcionando soluciones que logren no tener que sortear situaciones peligrosas, vigilando que las personas no pasen por aquellos sitios y en fin, asumiendo una actitud positiva ante hechos reales que pueden hacer perder la vida o los bienes de los asociados. Si como se ha dicho, el Estado posee una serie de poderes administrativos y policivos que le permiten delimitar el campo de la prestación de sus servicios, lógicamente ante verdaderas situaciones de peligro debe utilizar estos poderes, pues no debe obligar que su primerísima obligación es la de garantizar y proteger la vida y los bienes de sus miembros. En estos casos sí no podrá exonerarse de la obligación contenida en el artículo 16 de la Constitución Nacional, aduciendo imposibilidad física de prevenir un daño o de evitarlo. Lo anterior lleva a concluir que el solo hecho de permitir el tránsito de vehículos automotores y personas por sitios potencialmente peligrosos, no constituye una falla administrativa generadora de responsabilidad, más si esa tolerancia se realiza en sitios realmente peligrosos, si existe responsabilidad estatal, porque el Estado no puede en ningún caso permitir que los asociados se sometan con plena seguridad al peligro (Consejo de Estado, 1977, sentencia citada por Gil, 2013).

En el caso examinado se le atribuye responsabilidad al Estado, debido a que, la situación tenía un amplio margen de previsibilidad, lo cual, por sí mismo, desvirtúa, cualquier intento de la administración de escudarse en figuras como la fuerza mayor y el caso fortuito. Es decir, los deslizamientos que se producían con constancia en el sitio denominado Quebradablanca, sumado a que el Estado permitió el tránsito de vehículos y personas por estos lugares que no eran potencialmente peligrosos —en épocas de verano—; sino que ya constituían un peligro real —por encontrarse en épocas de lluvias y constantes

deslizamientos—, fue el determinante para declarar la responsabilidad del Estado.

Otro caso que vamos a tratar tiene que ver con el desprendimiento de materiales de las montañas aledañas a la carretera, que produjo la muerte de dos personas, que se encontraban trabajando en labores de campo, cuando fueron sepultados por una avalancha de lodo (tierra, agua y palos) que se desprendió desde la zona superior situada en el talud contiguo a la banca y a la berma de la carretera central Pereira-Santa Rosa de Cabal. En este caso, los demandantes sostienen que esto ocurrió por las omisiones en el deber de mantenimiento de carreteras, pues, el accidente se debió a desestabilización de la banca nacional y del talud o pendiente adyacente a la misma, por causas que eran conocidas, previsibles y resistibles, ya que, se habían detectado algunas fallas en el terreno que amenazaban su estabilidad, a pesar de lo cual no se hicieron las obras correctoras y estudios técnicos, que se realizaron después de la tragedia.

La responsabilidad del Estado por omisiones en el deber de mantenimiento de las carreteras ha sido deducida por la Sala, para cuando se demuestra, por ejemplo, que las condiciones naturales del terreno, conocidas con anterioridad por las entidades demandadas, hacían previsible el desprendimiento de materiales de las montañas aledañas a las carreteras y estas no tomaron las medidas necesarias para evitar una tragedia, o se demuestra que habiéndose dado aviso a la entidad sobre un daño en la vía, que impide su uso normal, y no es atendida la solicitud de arreglo, ni se ha encargado de instalar las correspondientes señales preventivas, o cuando se demuestre que unos escombros permanecieron abandonados en una carretera durante varias meses, sin que fueran objeto de demolición por Invias para el restablecimiento de la circulación normal de vía. En síntesis, la sola demostración de la ocurrencia de un derrumbe o caída de piedras en una vía, por sí sola no es suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que con tal situación se acusan, a esa prueba debe unirse la de la imputabilidad del daño al Estado, que no es otra que la demostración de que el hecho que causó el daño se produjo como consecuencia de la omisión en que incurrió la entidad, en su deber de mantenimiento de las vías, o de alguna actuación con la cual se haya causado el daño (Cursivas fuera

de texto). En consecuencia, como no está demostrado que el desprendimiento de la banca de la carretera Pereira-Santa Rosa de Cabal, que causó la muerte al señor Marín le es imputable a la demanda, en virtud de omisión en el cumplimiento de sus funciones, no hay lugar a su responsabilidad (Consejo de Estado, 2005).

En este caso, se determinó que no hubo lugar a la responsabilidad del Estado, ya que no se demostró que el desprendimiento de la banca de la carretera Pereira-Santa Rosa de Cabal fuera consecuencia de un no actuar o actuar omisivo de la administración. Sin embargo, consideramos que si se aplicara nuestra teoría, así este deslizamiento fuera consecuencia de un hecho de la naturaleza que eximiera de responsabilidad al Estado, se podría lograr una condena si aplicamos correctamente el desarrollo de este trabajo. Así, en vez de atacar la falta de mantenimiento de la vía, se demandaría una omisión en la actualización del Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, que para el caso en concreto funcionaría como una *falla presunta*¹⁰, si se comprueba que al momento de ocurrir el accidente dicha zona no figuraba dentro del mentado sistema de información y que producto de ello no se adoptaron las medidas adecuadas para evitar que se consumara el peligro que representaba la amenaza de avalancha de la banca de la carretera Pereira-Santa Rosa de Cabal.

Puede ocurrir que el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, si se encuentre actualizado. Empero, ello no quiere decir que el Estado no sea responsable, pues se tendría que demostrar que las autoridades conociendo el peligro que generaba esta zona, no hicieron nada para evitar que los daños ocurrieran. En este evento, estaríamos, frente a una *falla probada*¹¹, pues

10 En los eventos respecto de los cuales puede aplicarse éste régimen especial, el actor sólo debe acreditar que ha sufrido un perjuicio indemnizable y la existencia de una relación causal con el hecho causante del perjuicio (Consejo de Estado, 1989).

11 “[...] desde el régimen de la falla probada del servicio y la declaratoria de responsabilidad es procedente si se logra demostrar que las entidades demandadas incumplieron con su deber de vigilancia, mantenimiento o cuidado; pues el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. [...] No debe olvidarse que además de la prueba de la falla del servicio, la parte demandante no ha sido relevada (así lo prescribe el Art. 177 del C. de P.C) de la carga de la prueba, es decir, es principalmente mediante su actividad que debe acreditar las circunstancias o hechos base de sus pretensiones” (Consejo de Estado, 2011).

habría que probar que el Estado actuó mal, tardía o defectuosamente, es decir, que conociendo de estos riesgos no desplegó un actuar positivo para evitar que se consumaran. De esta manera, insistimos, se puede lograr una condena al Estado, aun cuando los deslizamientos o fallas geológicas sean considerados como un hecho de la naturaleza que exonere de responsabilidad, siempre y cuando se invoque la falla del servicio por la omisión en la actualización del Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres (falla presunta) o, por la tardía o defectuosa gestión del Estado para evitar la ocurrencia de los riesgos, conociendo previamente de su existencia al tener actualizado el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres y no hacer nada para evitar el acaecimiento de un eventual daño (falla probada).

Siendo las cosas de estos contornos, es de advertir que los abogados litigantes están encaminando las demandas por caminos que no son fértiles, como el mantenimiento o la señalización de vías, tal vez por desconocimiento de la normatividad que analizamos en el primer acápite de este artículo o tal vez, por falta de pericia en el área del litigio. Por tal razón, uno de nuestros principales propósitos es que desde ahora se hagan demandas aplicando la tesis presentada en estas líneas, para que se dé inicio a una línea o tendencia decisional favorable para los particulares, que casi siempre arrojan como resultado la exoneración de la responsabilidad del Estado y la apariencia de injusticia para los asociados que sufren daños que no son reparados¹².

Finalmente, en otro caso más reciente, en el cual la previsibilidad es un factor determinante en la comprobación de la responsabilidad, es en el que mueren varias personas sepultadas al tratar de ayudar a una persona varada en la carretera, por un alud que se produjo en la carretera de la vía que conduce de Cauya a la Pintada, Municipio de Quinchía, en este caso se tiene que el día anterior a que ocurriera la tragedia ya se había presentado un deslizamiento en ese mismo lugar. En la demanda se alega que aun-

12 Este propósito surge del recuerdo de la lectura del profesor Gil Botero quien manifiesta con profundidad: “La tarea fundamental de quienes hoy estudian el derecho, consiste en replantear los esquemas jurídicos, para establecer si se adecuan los comportamientos y modificaciones estructurales de la sociedad. El derecho no puede permanecer ajeno ante el avance científico y tecnológico, que de suyo ha implicado un desarrollo e los estándares de vida u en las formas sociales: su dinámica debe ir a la par con los cambios y desarrollos de las organizaciones sociales”. (Gil, 2013, p. 22-23).

que la situación del día anterior fue controlada, las autoridades omitieron señalar el lugar —lo cual no se probó dentro del proceso— y dejar personal especializado que advirtiera el peligro de la situación, al tomar las medidas preventivas se hubiera evitado la tragedia. Al respecto la Sección Tercera del Consejo de Estado sostuvo:

Mediante sentencia de 30 de septiembre de 1999, el Tribunal Administrativo de Risaralda negó las pretensiones de la demanda, por estimar que las pruebas aportadas al plenario no permiten evidenciar falla alguna del servicio, pues el talud de tierra que sepultó a varias personas, se debió a un hecho exclusivo de la naturaleza, lo cual constituye un caso **típico de fuerza mayor que exime de responsabilidad a la entidad demandada**. Además, según dijo, se acreditó en el proceso que el lugar en el cual ocurrió el deslizamiento de tierra que provocó la tragedia estaba debidamente señalado; sin embargo, las personas que fallecieron hicieron caso omiso de dicha situación, pues imprudentemente decidieron descender de sus vehículos para tratar de auxiliar a un conductor que se quedó varado sobre la vía, cuando se produjo el deslizamiento de tierra que los sepultó (Consejo de Estado, 2011) (Negrillas fuera de texto).

En este caso se advierte que el abogado de la parte actora alega una falla del servicio por la mala señalización de la zona donde ocurrió el accidente —con lo cual no estamos de acuerdo—, sin embargo, quedó demostrado en el proceso que si hubo señalización y que además, por ser el derrumbe un hecho de la naturaleza, se exoneraba de responsabilidad a la entidad demandada con fundamento en una fuerza mayor.

Si en este caso se aplicara nuestra tesis, tendríamos que existe una responsabilidad del Estado producto de la ocurrencia de una falla geológica, si concurre alguna de las siguientes hipótesis: la primera, que no esté dentro del banco de información de riesgos la zona donde se produjo el deslizamiento (*falla presunta*), siendo un deber de las autoridades de gestión del riesgo, máxime si como se desprende de los hechos, siempre ocurrían derrumbes en esas zonas cuando había lluvias; la segunda, que pese a estar registrada la zona del deslizamiento dentro de las zonas de riesgo del banco de información de riesgos, la administración no hubiese actuado de manera efectiva para

erradicar el peligro y evitar los daños que acaecieron producto de una actitud pasiva frente al conocimiento del riesgo (falla probada).

CONCLUSIONES

El Estado tiene sendas obligaciones frente a la gestión, la prevención, reducción y mitigación del desastre natural, la más importante, a nuestro juicio, es la relacionada con el deber de tener actualizado y disponible el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, ello con el fin de tener conocimiento de todos los riesgos por falla geológica con proclividad al alud que se presenten en el territorio y evitar su consumación mediante actividades positivas de prevención y control.

El único título de imputación de la responsabilidad del Estado por fallas geológicas es el de falla del servicio, ya sea, falla probada o falla presunta, dependiendo la circunstancia que la origine, ya sea la omisión por el no cumplimiento de la obligación de actualización del Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres o la actitud pasiva de las autoridades para conjurar los riesgos advertidos previamente. Consideramos que no es recomendable hacer uso de los títulos de imputación de raigambre objetivo, habida cuenta de que el Estado no podría responder en todos los casos en que se presenten daños por el acaecimiento de una falla geológica, ya que, con ello se estaría poniendo en riesgo la sostenibilidad fiscal del país y de contera se estarían erradicando figuras imprescindibles del derecho de daños como la fuerza mayor y el caso fortuito.

Los abogados litigantes tienen una tendencia marcada en la dirección de encaminar las demandas contra el Estado para reclamar los daños que suceden cuando se presentan fallas geológicas y sus consecuentes deslizamientos, imputando responsabilidad por la falta de señalización o la ausencia de mantenimiento de las vías, pues, consideran que no se advierten los peligros que existen en lugares determinados cuando se está en épocas de lluvia, así como tampoco se mantienen cuidadas las vías para que no se produzcan deslizamientos, lo cual, hace que las pretensiones en la mayoría de los casos fracasen, ya que, casi siempre se logra acreditar la señalización o gestiones de mantenimiento inocuas a las vías. Es decir, las autoridades se están exonerando de responsabilidad con la sola

señalización de las vías, así hayan sido negligentes en el cumplimiento de las obligaciones que la Ley les impone frente a la gestión del riesgo y del desastre natural.

Aplicando nuestra teoría acerca de la responsabilidad del Estado por fallas geológicas, se puede erradicar el hecho persistente encontrado al interior de la jurisprudencia del máximo órgano de lo

contencioso administrativo de exonerar el Estado de responsabilidad con fundamento en la fuerza mayor y/o caso fortuito, pues, se estaría atacando el efectivo cumplimiento de la obligación de actualización del Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres o inoperancia de las autoridades para evitar la materialización de riesgos respecto de los cuales se tiene un previo conocimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abensour, M. (2012). Democracia insurgente e institución. *Enrahonar. Quaderns de Filosofia*, 48.
- Arias, F. (2013). *Estudios de derecho procesal administrativo*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Ayala, J. (2002). *Aplicación del derecho administrativo en Colombia*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Dromi, J. (1986). *Derecho subjetivo y responsabilidad pública*. Madrid: Editorial Grouz.
- Fiorini, B. (1968). *Manual de derecho administrativo*. Buenos Aires: Editorial La Ley.
- García de Enterría, E. (2009). *Democracia, jueces y control de la administración*. Madrid: Editorial Arazandi.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. (2008). *Curso de derecho administrativo*. Bogotá: Editorial Temis.
- Gil, E. (2006). *Temas de responsabilidad extracontractual del Estado*. Bogotá: Librería Jurídica Comlibros.
- Gil, E. (2013). *Responsabilidad extracontractual del Estado*. Bogotá: Editorial Temis.
- Gómez, G. (2002). *Principios de derecho administrativo*. Bogotá: Editorial ABC.
- Gordillo, A. (1975). *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Güechá, C. (2008). *Derecho procesal administrativo*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Güechá, C. (2012). *Responsabilidad del Estado por actos de terrorismo*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Güechá, C. (2013). *Acciones o pretensiones contencioso administrativas*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Henao, J. (1991). *La responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia. Evolución Jurisprudencia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Henao, J. (1996). Presentación general de la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia. En *U. E. Colombia, II Jornadas Colombia- Venezolanas de Derecho Público*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Henao, J. (1998). *El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Le Tourneau, P. (2010). *La Responsabilidad Civil*. Bogotá: Legis.
- López, J. (1999). *Responsabilidad patrimonial del Estado*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Marienhoff, M. (1973). *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Albeledo- Perrot.
- Marienhoff, M. (1996). *Responsabilidad extracontractual del Estado por las consecuencias de su actitud omisiva en el ámbito del derecho público*. Buenos Aires: Albeledo- Perrot.
- Merkel, A. (2014). *Teoría general del derecho administrativo*. México D.F.: Ediciones Coyoacán.
- Mora, E., & Rivera, A. (2004). *Derecho administrativo y procesal administrativo*. Bogotá: Editorial Leyer.
- Morales, J. (1999). *Responsabilidad patrimonial del Estado*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Morand, J. (2010). *Curso de derecho administrativo*. Bogotá: Nomos Impresores.
- Paillet, M. (2001). *La responsabilidad administrativa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Parada, R. (2012). *Derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons.
- Penagos, G. (1995). *Derecho administrativo*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.
- Pinzón, C. (2014). *La responsabilidad extracontractual del Estado. Una teoría normativa*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Rodríguez, L. (2007). *Derecho administrativo general y colombiano*. Bogotá: Editorial Temis.
- Ruiz, W. (2010). *Responsabilidad del Estado y sus regímenes*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Saavedra, R. (2005). *La responsabilidad extracontractual de la administración pública*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Santos, J. (2012). *Responsabilidad civil*. Bogotá: Editorial Nomos.
- Younes, D. (2007). *Curso de derecho administrativo*. Bogotá: Editorial Temis.

Jurisprudencia

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente No. 1494. (C. P. Carlos Portocarrero Mutis; 4 de noviembre de 1975).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente No. 1564. (C. P. Carlos Portocarrero Mutis; 7 de diciembre de 1977).
- Consejo de Estado. Sentencia del 31 de julio de 1989. Expediente No. 2852. (M.P. Antonio José De Irisarri Restrepo; 31 de julio de 1989).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente No. 5225. (C. P. Gustavo de Greiff Restrepo; 30 de junio de 1989).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente No. 3510 (140). (C.P. Antonio J. de Irisarri; 30 de marzo de 1990).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente No. 14.122. (C.P. Ruth Estela Correa Palacio; 26 de septiembre de 2002).
- Consejo de Estado. Sentencia del 24 de febrero de 2005. Expediente No. 66001-23-31-000-1996-03166-01(14335) (M.P. Ruth Stella Correa Palacio; 24 de febrero de 2005).
- Consejo de Estado. Sentencia del 11 de mayo de 2006. Expediente No. 15042. (M.P. Ramiro Saavedra Becerra).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente No. 27434. (C.P. Ramiro Saavedra Becerra; 14 de septiembre de 2007).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente No. 16192. (C.P. Ramiro Saavedra Becerra; 4 julio de 2009).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente No. 66001-23-31-000-1999-03680-01(17520). (C.P. Gladys Agudelo Ordoñez; 21 de Febrero de 2011).

- Consejo de Estado. Sección tercera. Sentencia 25000-23-26-000-1997-04160-01. (M.P. Olga Melida Valle de la Hoz; 5 de Octubre de 2011).

Leyes y decretos

- Decreto 879. "Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial". Mayo 13 de 1998. D.O. 43.300.
- Decreto Ley 919. "Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones". Mayo 1 de 1989. D.O. 38.799
- Decreto 2201. "Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997". Agosto 5 de 2003. D.O. 45270
- Ley 2. "Por el cual se modifica la Ley 9 de 1989". Enero 15 de 1991. D.O. 39.631.
- Ley 9 de 1989. "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones". Enero 11 de 1989. D.O. 38.650
- Ley 46 de 1988. "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". Noviembre 2 de 1988. D.O. 38.559
- Ley 152. "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo". Julio 15 de 1994. D.O. 41.450.
- Ley 388 de 1997. "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones". Julio 18 de 1997. D.O. 43.091
- Ley 1523. "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". Abril 24 de 2012. D.O. 48411