



fs 75-24  
03  
SIGCMA

Cartagena de Indias D.T y C, veintinueve (29) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

<b>Acción</b>	<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-008-2015-00059-01</b>
<b>Demandante</b>	<b>NÉSTOR AQUILES NIETO SARMIENTO Y OTROS</b>
<b>Demandado</b>	<b>UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES - DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES.</b>
<b>Magistrado</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>
<b>Tema</b>	<b>Daños ocasionados por el no pago de la ayuda humanitaria por ola invernal del segundo semestre del año 2011 – Culpa exclusiva de la víctima - Carencia de Prueba.</b>

### **I.- PRONUNCIAMIENTO**

Procede esta Sala de decisión, a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 24 de agosto de 2017, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

### **II.- ANTECEDENTES**

#### **2.1. Demandante**

La presente acción fue instaurada por los señores NÉSTOR NIETO SARMIENTO, NANCY TORRES ROMERO y JAIME NIETO TORRES, por conducto de apoderado.

#### **2.2. Demandado**

La acción está dirigida en contra de la UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES - DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES.



13001-33-33-008-2015-00059-01

### 2.3. La demanda<sup>1</sup>.

La presente acción de Reparación Directa fue instaurada por los señores NÉSTOR NIETO SARMIENTO, NANCY TORRES ROMERO y JAIME NIETO TORRES, por conducto de apoderado judicial, con la siguiente pretensión<sup>2</sup>, que se compendian:

Se requiere la declaratoria de condena en contra de las demandadas, con ocasión al no pago de la ayuda humanitaria, decretada mediante Resolución N° 074 del 15 de diciembre de 2011; modificada por el Acuerdo N° 002 de enero 2 de 2012.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicita el pago de perjuicios pecuniarios como lo es el daño emergente, por valor de \$450.000.00, producto del pago de los servicios profesionales de abogado.

Perjuicios Morales la suma equivalente a 90 salarios mínimos, para cada uno de los demandantes.

Daño a la vida en relación o alteración grave de sus condiciones de existencia. La suma de 80 salarios mínimos para cada uno de los actores.

Daño por violación a Derechos Constitucionales y/o Convencionales. La suma de 80 salarios mínimos a cada uno de los demandantes, a título de reparación por la vulneración de sus derechos fundamentales de la dignidad humana, igualdad.

Que las sumas anteriores sean indexadas mes a mes; se le reconozcan los intereses, el pago de costas y agencias en derecho.

Peticiona que, el fallo se cumpla en los términos de los artículos 192 y 193 del C.P.A.C.A.

### 2.4. Hechos<sup>3</sup>

Como soporte fáctico de sus pedimentos, la parte demandante expone los siguientes:

<sup>1</sup>Folios 1-22 Cdno 1  
<sup>2</sup>Folio 2-3 Cdno 1.  
<sup>3</sup>Folios 4-8 Cdno 1.





13001-33-33-008-2015-00059-01

Sostiene que, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, por motivos de los graves efectos ocasionados por la segunda temporada de lluvias en el período comprendido entre el 1º de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, destinó, mediante resolución N° 074 de diciembre 15 de 2011, unos recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias, consistente en el apoyo económico humanitario por valor de \$1.500.000.00.

Afirma que, la Resolución N° 074 de 2011, contenía el procedimiento y los plazos para presentar los documentos para acceder a las ayudas por la segunda ola invernal del año 2011. Explica, que el artículo tercero de la Resolución N° 074 de Diciembre 15 de 2011 dispuso que los Comités Locales para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (CLOPAD), en cabeza del Alcalde Municipal, deberían diligenciar las planillas de apoyo económico de los damnificados directos y reportar tal información ante la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). En el artículo 4, la citada resolución estableció como plazo máximo para la entrega de tal información ante la UNGRD sería el día 30 de diciembre de 2011, plazo que posteriormente, mediante Resolución No 002 del 2 de enero de 2012, fue ampliado hasta el 30 de enero de 2012.

El mismo Artículo Cuarto de la Resolución N° 074 de Diciembre 15 de 2011 dispone que las planillas deben estar avaladas por el Coordinador de Comité Regional del CREPAD del Departamento de Bolívar, hoy, Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR, a quien además se le impuso la obligación de realizar las acciones necesarias para que los municipios con afectaciones dentro su Departamento, entreguen la información en debida forma y en los plazos determinados. Por su parte, el Director General de la UNGRD mediante Circular de fecha 16 de Diciembre de 2011, impuso como obligación a los Comités Regionales del CREPAD, la revisión y firma de las planillas en mención, así como el envío a la Unidad Nacional la solicitud de ayuda departamental anexando todos los documentos de soporte.

En virtud de lo anterior, el Municipio de Soplaviento (Bolívar), a través del CLOPAD, diligenció las planillas de apoyo económico de los damnificados directos, dentro de la cual se incluyó a los hoy demandantes.

Las planillas de apoyo económico de los damnificados directos previamente diligenciadas, por el CLOPAD del Municipio de Soplaviento (Bolívar), fueron





13001-33-33-008-2015-00059-01

reportadas el día **23 de Diciembre de 2011** ante el Comité Regional para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (CREPAD) del Departamento de Bolívar. No obstante lo anterior, éste último ente no avaló, ni entregó ante la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres las planillas antes mencionadas.

Lo anterior denota un incumplimiento a la función impuesta por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) contenida en el punto cinco (5) del procedimiento para la entrega de la asistencia económica, establecido en la Circular de fecha 16 de Diciembre de 2011; Aunado a ello, también incumplió la función impuesta por la Resolución N° 074 de 2011 expedida por la UNGRD contenida en el Artículo Cuarto (4) consistente en avalar las planillas diligenciadas por el CLOPAD del Municipio de Soplaviento (Bolívar).

El Juzgado Décimo Tercero Oral Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, por medio de sentencia de tutela del 20 de septiembre de 2012, decidió amparar los derechos de los damnificados y solo en obediencia a dicha orden judicial, el CREPAD, envió el 1 octubre de 2012, el censo de las familias damnificadas a la UNGRD. En virtud de lo anterior, los hoy accionantes presentaron también una acción de tutela, logrando el 24 de mayo de 2013, el amparo de sus derechos, por medio del fallo proferido por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Cartagena. A pesar de lo anterior, los demandantes **nunca recibieron** la ayuda económica destinada a la población afectada por el fenómeno lluvioso.

La omisión en la que incurrió Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR ocasionaron a los demandantes, perjuicios tanto del orden pecuniario como no pecuniario, pues a la fecha de la demanda aun no reciben los recursos para solventar su difícil situación, debido al incumplimiento de las obligaciones encomendadas por la Resolución 74 de 2011, a los hoy demandados.

## 2.5. Contestación de la Demanda

### 2.5.1. Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres<sup>4</sup>

Se opone a la prosperidad de las súplicas de la demanda, aduciendo a su favor que, a la UNGRD no fueron remitidas en la oportunidad indicada en la

<sup>4</sup>Folios 80-91 Cuaderno No. 1





13001-33-33-008-2015-00059-01

Resolución 02 de enero 2 de 2011, esto es, a 30 de enero de 2012, los censos de los damnificados del Municipio de Soplaviento, lo que imposibilitó que, en esa oportunidad, la Unidad generara las ayudas destinadas para los beneficiarios de la subvención económica ofrecida por el Gobierno Nacional para los afectados por la segunda temporada invernal, comprendida entre el 1º. de septiembre al 10 de diciembre de 2011.

Agregó que, una vez dictada la sentencia T-648 de 2013 de la Corte Constitucional, con efectos inter comunis, se requirió a los municipios afectados por la ola invernal del segundo semestre del año 2011, los reportes de damnificados para su desembolso. Sin embargo, mediante acta del 26 de diciembre de 2014, el CREPAD –CDGRD no avaló la información remitida por el CLOPAD –CMGRD-, por no presentar el soporte y peso jurídico que lograra demostrar o evidenciar que los mismos si fueron afectados con la segunda ola invernal, presentando recurso de reposición al respecto, siendo confirmado según Acta del 18 de febrero de 2015.

Presentó como excepción: (i) Falta de Legitimación en la causa por activa; (ii) Inexistencia de una fecha cierta y determinada para la entrega de la subvención económica que establece caducidad del medio de control; (iii) alegación de su propia culpa para obtener un provechó; (iv) caducidad; (v) Falta de legitimación en la causa por pasiva y (vi) Cosa juzgada.

### **2.5.2. Departamento de Bolívar<sup>5</sup>**

Refiere que, el municipio de Soplaviento no entregó en tiempo ni el censo, ni las planillas debidamente diligenciadas para poder ser acreedores las personas damnificadas de tal auxilio; de modo que, no sería justo que ahora se le endilgue falla alguna.

Se opone a las pretensiones de la demanda, pues considera que el Departamento de Bolívar no es el responsable por el no pago de la ayuda económica humanitaria decretada por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

Presenta como excepciones: (i) Falta de legitimación en la causa por pasiva; (ii) Inexistencia del daño o perjuicio atribuibles al Departamento de Bolívar; (iii) Fuerza mayor, en relación con el fenómeno de la Niña; y (iv) Cumplimiento del

<sup>5</sup> Folios 106-121 Cuaderno 1



13001-33-33-008-2015-00059-01

deber legal y constitucional por parte del Departamento de Bolívar, en relación con la segunda ola invernal.

### III. – SENTENCIA IMPUGNADA<sup>6</sup>

Por medio de providencia del 24 de agosto de 2017, el Juez Octavo Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, y decidió denegar las pretensiones de la demanda.

El *A quo*, primeramente clarifica que, lo que se busca con el medio de control incoado por los demandantes, es el pago de perjuicios por los daños ocasionados por la no entrega de la subvención de \$1.500.000.00, ayuda que nació de la atribución del Estado y en aplicación del principio de la Solidaridad que rige el ordenamiento jurídico.

Explica que en el proceso se evidencia la existencia de unos graves padecimientos por los actores, pero se puede percibir que la causa eficiente de los mismos, no fue el retardo en el pago de la ayuda humanitaria sino el fenómeno Hidrometeorológico denominado como el fenómeno de la niña, que según la argumentación hecha por el mismo apoderado de los demandantes, rebasó lo que de manera normal se presenta en el territorio nacional. Por lo que concluye que, el daño padecido por los demandantes no es imputable a la administración, al no existir nexo de causalidad entre un hecho u omisión de la administración y el daño aquí alegado.

Además, se expuso que, en este caso se debía probar el daño, cosa que no aconteció.

### IV.- RECURSO DE APELACIÓN

#### 4.1. Parte demandante<sup>7</sup>

Motivo de inconformidad por la parte demandante, en este asunto, puntualmente es que la asistencia humanitaria sea tenida como una obligación civil sometida a término y por ende generadora de un perjuicio en virtud de la demora en su cumplimiento.

<sup>6</sup> Folios 188-197 Cuaderno 1

<sup>7</sup> Folios 199-207 Cuaderno 2





13001-33-33-008-2015-00059-01

Sostiene que, con la expedición del dcto administrativo – Resolución N° 074 de 2011-, se estableció una obligación a las entidades y un derecho para los damnificados, existiendo el daño y el nexo de causalidad entre este y la omisión de las demandadas.

Anota que, los desastres naturales afectan derechos humanos, los cuales deben protegidos por las autoridades debidamente constituidas para ello; por tanto, debe dárseles una respuesta eficaz.

Expone en sus argumentos que el fallador yerra desde que desata la Litis, sustentando la inexistencia del daño antijurídico por el no establecimiento de un plazo predeterminado para el cumplimiento de la entrega de la ayuda, dando a entender que solo así se podría calificar de tardía o no la entrega de dicha ayuda, desconociendo la protección preferente y prioritaria que debía brindárseles a estas familias damnificadas directas para cumplir con la finalidad de esa política de mitigación, debido a que no tenía razón de ser establecerla como deber estatal, para proceder a entregarla en cualquier tiempo.

Colofón, requiere la revocación del fallo de primera instancia y se concedan las pretensiones.

#### **V.- TRÁMITE PROCESAL**

Por auto calendado 21 de septiembre de 2017<sup>8</sup> se concedió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante; con providencia del 06 de abril de 2018<sup>9</sup>, se dispuso la admisión del recurso en este Tribunal; y, con providencia del 10 de julio de 2018<sup>10</sup>, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión.

#### **VI.- ALEGATOS Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

**6.1. Parte Demandante<sup>11</sup>:** Presentó sus alegatos el 25 de julio de 2018, ratificándose en lo manifestado en la demanda y el recurso de apelación.

<sup>8</sup> Folio 208 Cdno 2

<sup>9</sup> Folio 19 Cdno 2

<sup>10</sup> Folio 23 Cdno 2

<sup>11</sup> Folio 33-51 C. de apel



13001-33-33-008-2015-00059-01

**6.2. Parte Demandada – UNGRD<sup>12</sup>:** Presentó sus alegatos el 25 de julio de 2018, ratificándose en lo manifestado en la contestación de la demanda.

**6.3 Parte Demandada – DEPARTAMENTO DE BOLIVAR<sup>13</sup>:** Presentó sus alegatos el 18 de julio de 2018, ratificándose en lo manifestado en la contestación de la demanda.

**6.4 Ministerio Público:** no presentó concepto.

## VII.- CONSIDERACIONES

### **7.1 Control De Legalidad**

Tramitada la primera instancia y dado que no se observa causal de nulidad, impedimento alguno o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes.

### **7.2. Competencia.**

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del CPACA.

### **7.3 Problema Jurídico**

Los demandantes presentan su recurso, con fundamento en los hechos de la demanda, es decir, la omisión en que incurrió el Estado al no pagar el auxilio humanitario a los actores, decretado en la Resolución N° 074 de 2011, para todos los damnificados de la ola invernal del segundo semestre del año 2011. Mora ésta que le ha generado unos perjuicios tanto del orden material como inmaterial.

Atendiendo lo anterior, el problema jurídico en el presente caso está dirigido a determinar ¿si le asiste responsabilidad al Departamento de Bolívar en su CDGRD (hoy CREPAD) y la Unidad UNGRD, por los daños materiales e inmateriales, ocasionados a los demandantes como consecuencia del NO pago de la ayuda humanitaria?

<sup>12</sup> Folio 52-72 c. de apel

<sup>13</sup> Folio 26-32 c. de apel





13001-33-33-008-2015-00059-01

En caso de encontrarse que efectivamente los actores cumplen con los requisitos antes mencionados, y de hallarse demostrado el daño deprecado, se entrará a determinar ¿Cuáles son los porcentajes a considerar como perjuicios; materiales, morales; y los de vida en relación, requeridos por la demandante?

#### 7.4 Tesis

La Sala de Decisión, desatando el recurso de apelación de la parte demandante, mantendrá incólume la decisión de primera instancia, toda vez que se encontró demostrado en el plenario que, el hecho dañoso consistente en el no pago de las ayudas económicas, no fue una consecuencia del envío tardío de la documentación por parte de la CREPAD, sino que el mismo se originó por no haber retirado en tiempo el giro que se efectuó en cumplimiento al fallo de tutela.

La Tesis planteada se soporta en los argumentos que a continuación se exponen, (i) Marco Legal y Jurisprudencial, (ii) Responsabilidad de Estado (iii) de la ola invernal del 2011 y los Decretos dictados por el Gobierno Nacional frente al fenómeno de la Niña Definición de Ayuda Humanitaria; (iv) caso concreto y (v) conclusión.

#### 7.5 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

##### 7.5.1. Responsabilidad Administrativa del Estado

La acción promovida por el actor es la de reparación directa, cuya fuente constitucional se encuentra en el artículo 90 Superior, desarrollado legalmente por el Código Contencioso Administrativo y cuya finalidad es la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado, con motivo de la acusación de un daño antijurídico.

En efecto, los estatutos citados disponen:

*"ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas..."*

*ART. 86 CCA. - Modificado. L. 446/98, art. 31. Acción de reparación directa. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o*



13001-33-33-008-2015-00059-01

*permanente del inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa..."*

En ese marco, tanto la jurisprudencia como la doctrina nacional e internacional, coinciden en señalar que para que opere la responsabilidad extracontractual del Estado, es imperativo que confluyan los siguientes elementos<sup>14</sup>:

1. El ***Daño antijurídico***, que se traduce en la afectación del patrimonio material o inmaterial de la víctima, quien no está obligada a soportar esa carga. Sin daño, no existe responsabilidad, de ahí que sea el primer elemento que debe analizarse.
2. El ***Hecho Dañino***, que es el mecanismo, suceso o conducta que desata el daño, el cual puede concretarse en una acción u omisión; este se atribuye para efectos de declarar la responsabilidad y
3. El ***Nexo Causal***, que se constituye en la relación causa efecto que debe existir entre el hecho dañino y el daño.

Ahora bien, en lo que se refiere a los tipos de imputación por medio de los cuales se puede encuadrar la responsabilidad del estado, se tiene la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial; el Consejo de Estado, en lo que tiene que ver con la falla del servicio, expone que, éste ha sido el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; y que, conforme con el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades "*debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera*"<sup>15</sup>, así, las obligaciones que están a cargo del Estado –y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión–, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del

<sup>14</sup> Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.

<sup>15</sup> Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837.





13001-33-33-008-2015-00059-01

daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponía la autoridad para contrarrestarlo<sup>16</sup>.

Ahora bien, la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía<sup>17</sup>.

En términos generales, la falla del servicio surge a partir de la comprobación de que el daño se ha producido como consecuencia de una violación –conducta activa u omisa- del contenido obligatorio, determinado en la Constitución Política y en la ley, a cargo del Estado, lo cual constituye una labor de diagnóstico por parte del Juez, de las falencias en las que incurrió la Administración y que implica un consecuente juicio de reproche. Por su parte, la entidad pública demandada podrá exonerarse de una declaratoria de responsabilidad si prueba que su actuación no constituyó una vulneración a ese contenido obligatorio que le era exigible, es decir, que acató los deberes a los que se encontraba obligada o, si demuestra que el nexo causal era apenas aparente, mediante la acreditación de una causa extraña: fuerza mayor, hecho exclusivo y determinante de la víctima o, hecho también exclusivo y determinante de un tercero<sup>18</sup>.

### **7.5.2 Marco Legal y Jurisprudencial sobre los Decretos dictados por el Gobierno Nacional frente al fenómeno de la Niña.**

Para una mejor comprensión a los lectores de este fallo se hará un recuento de lo que ha sido el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia. Así las cosas, se permite esta Corporación explicar que, la **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres** fue creada en noviembre del

<sup>16</sup> Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787

<sup>17</sup> Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15971, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.





13001-33-33-008-2015-00059-01

2011, con el Decreto 4147 de ese año, y fue la entidad encargada de atender en el año 2011, las emergencias por el fenómeno meteorológico denominado "La Niña"; consistente en una fase fría sobre el globo terráqueo<sup>19</sup>; que obligó al Gobierno Nacional a decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.

Aquellos Decretos<sup>20</sup> fueron sometidos no solo al escrutinio de la H. Corte Constitucional<sup>21</sup>, sino por el H. Consejo de Estado, este último, adujo en sus consideraciones, que el reconocimiento que se hace por parte del Estado es una **ayuda humanitaria**, consistente en diversos componentes que pueden ser; desde económicos, como psicológicos, entre otros<sup>22</sup>.

Bajo ese entendido, la UNGRD mediante la Resolución No. 074 de 2011, estableció un apoyo económico de hasta un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000,00), para cada familia damnificada directa de la segunda temporada invernal de 2011 que cumpliera los siguientes requisitos:

- a) Estar residiendo en sitio afectado por fenómeno hidrometeorológico.
- b) Que el fenómeno hidrometeorológico que lo afectó tuvo ocurrencia entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.
- c) Que es damnificado directo, con el sentido y alcance que a tal expresión le da la propia Resolución 074 de 2011, vale decir que sufrió daños en su vivienda y en sus muebles o enseres al interior de esta.

<sup>19</sup> La Niña es un fenómeno climático que forma parte de un ciclo natural-global del clima conocido como El Niño-Oscilación del Sur (ENOS). Este ciclo global tiene dos extremos: una fase cálida conocida como El Niño y una fase fría, precisamente conocida como La Niña. Tomado de la página web. [www.elclima.com.mx/fenomeno\\_la\\_nina.htm](http://www.elclima.com.mx/fenomeno_la_nina.htm)

<sup>20</sup> "El Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el Decreto Legislativo 4580 de 7 de diciembre de 2010, mediante el cual declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Con fundamento en dicho Decreto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4702 de 21 de diciembre de 2010, a través del cual se adoptaron medidas de fortalecimiento para el Fondo Nacional de Calamidades, con el propósito de establecer mecanismos ágiles para la asignación de recursos a las comunidades afectadas con dicho fenómeno natural.

<sup>21</sup> Los citados Decretos fueron objeto de revisión automática de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. El primero, a través de la sentencia C-193 de 18 de marzo de 2011 (Expediente núm. RE-177, Magistrado ponente doctor Mauricio González Cuervo), en tanto que el segundo lo fue mediante fallo C-194 del mismo día, mes y año (Expediente núm. RE-190, Magistrado ponente doctor Humberto Antonio Sierra Porto), providencias estas que declararon inexequibles el articulado de los citados Decretos (algunos condicionados), con excepción del inciso segundo del artículo 14<sup>21</sup> que fue hallado inexecutable, al igual que su parágrafo primero respecto de la expresión "las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo", inexecutable que dio lugar a que se expidiera el Decreto objeto de control.

<sup>22</sup> Puede leerse la sentencia, de legalidad; CONSEJO DE ESTADO; Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; 5 de febrero de 2013; C. PONENTE: Doctora María Elizabeth García González.





13001-33-33-008-2015-00059-01

- d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011<sup>23</sup>).
- e) Que, sobre la base de cumplir los requisitos anteriores, su nombre e identidad aparecieran en el listado de "damnificados directos" enviado por los CLOPAD (hoy CMGRD) a esta Unidad.

Se estableció entonces, que el Fondo Nacional de Calamidades haría entrega de los recursos a través del Banco Agrario, y este a su vez, entregaría el dinero a las personas que fueron inscritas en las planillas de apoyo económico y que fueron considerados como damnificados directos, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por el Banco y la Fiduprevisora de acuerdo a lo dispuesto por la UNGRD. El pago se hará a las personas que hayan sido reportadas como cabeza de familia en las planillas tramitadas por el CLOPAD<sup>24</sup>.

Para la entrega de los afectados, se estableció el procedimiento para entregar el apoyo económico anunciado por el Gobierno Nacional con ocasión de la segunda ola invernal, en la respectiva Resolución 074 de 2011 y en la circular del 16 de diciembre emitida por el Director General de la UNGRD<sup>25</sup>.

El paso a paso a seguir consistía:

"A su vez, describe paso a paso el procedimiento que deben realizar las autoridades locales y los CLOPAD el cual consiste en lo siguiente:

1. Los CLOPAD deberán evaluar y analizar el nivel de afectación que se presenta en su jurisdicción.
2. Deberán ingresar a la página web [www.reunidos.dgr.gov.co](http://www.reunidos.dgr.gov.co) e imprimir la planilla de entrega de apoyo económico de septiembre 01 a diciembre 10 de 2011 y diligenciarla físicamente y elaborar el acta del CLOPAD que la avala.
3. Digitalizar la misma información a través de la página web mencionada.
4. Los CLOPAD harán entrega de las planillas con las firmas del alcalde, el coordinador del CLOPAD y el personero municipal al CREPAD.
5. El CREPAD debe revisar y firmar las planillas y enviarlas a la UNGRD.

<sup>23</sup> "Asignación de asistencia económica destinada a los damnificados por la segunda temporada de lluvias..." y estableció los siguientes requisitos:

1. Ser damnificado directo.
2. Estar inscrito en las planillas de apoyo económico avalada por el CLOPAD.
3. La persona debe ser cabeza de familia y estar registrada una sola vez.

<sup>24</sup> Puede leerse sentencia T-648 de 2013.

<sup>25</sup> Ibídem





13001-33-33-008-2015-00059-01

6. La UNGRD una vez verifique los documentos allegados por el CREPAD, enviará a la Fiduprevisora los registros que cumplan con todos los requisitos y la solicitud de desembolso.

7. La Fiduprevisora transferirá los recursos al Banco Agrario junto con el listado de beneficiarios.

8. Los CLOPAD y los CREPAD deberán hacerle seguimiento al procedimiento de entrega. A su vez, los CLOPAD deberán realizar un plan de contingencia en el que se contemple todos los riesgos que se puedan presentar en el proceso de pago.

Finalmente, informó que "la no inclusión de afectados en la planilla a la fecha señalada, es responsabilidad del CLOPAD en cabeza del respectivo alcalde y por lo tanto la UNGRD no responderá por el apoyo económico correspondiente"<sup>26</sup>.

### 7.6. Caso concreto.

Con las elucubraciones anteriores, se introduce la Sala a realizar el estudio del sub lite, teniendo de presente la argumentación de la recurrente.

En resumen, el recurso de apelación incoado requiere la condena a las encartadas, Departamento de Bolívar y UNGRD por el NO pago del auxilio humanitario a los demandantes, quienes aseguran tener derecho por ser una familia damnificada de la ola invernal del segundo semestre de 2011, tal como lo ordena la Resolución 074 de 2011, expedida por la UNGRD; que se vieron afectados en el orden moral y material al no recibir las ayudas en comento, debido a la omisión de las entidades demandadas en el cumplimiento de sus deberes.

#### 7.6.1. Hechos Probados

- Resolución N° 074 de 2011, "Por la cual se destinan recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias en el período comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011"<sup>27</sup>.
- Resolución N° 002 de 2012, "Por la cual se modifica la Resolución N° 074 del 15 de diciembre de 2011"<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Circular del 16 de diciembre de 2011 emitida por el Director General de la UNGRD. Se Aclara que las Negrillas y Subrayas son de la Corporación que emite este fallo.

<sup>27</sup> Folios 23-26 Cdno 1

<sup>28</sup> Folios 27-28 Cdno 1



13001-33-33-008-2015-00059-01

- Circular de fecha 16 de diciembre de 2011, dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Entidades Técnicas y Operativas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, CREPAD Y CLOPAD<sup>29</sup>.
- Acta del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Soplaviento, del 20 de octubre de 2011<sup>30</sup>.
- Comunicación del Alcalde de Soplaviento, dirigida al Coordinador del CREPAD, Bolívar<sup>31</sup>.
- Formato para el censo y registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia<sup>32</sup>.
- Remisión de las planillas de Soplaviento por la CDGRD de Bolívar a la UNGRD, de fecha 1 de octubre de 2012<sup>33</sup>.
- Contrato de Prestación de servicios con abogado<sup>34</sup>.
- Boletín IDEAM<sup>35</sup>
- SISBEN, del señor NÉSTOR AQUILES NIETO SARMIENTO<sup>36</sup>
- Copia de Registro Único de Damnificados Reunidos (Fenómeno de la Niña), del señor Néstor Aquiles Nieto Sarmiento.<sup>37</sup>
- Circular N° 033 de junio 4 de 2013<sup>38</sup>
- Copia de lista de giros tramitados a través del Banco Agrario<sup>39</sup>

#### **7.6.2 Análisis crítico de la prueba frente al marco normativo y jurisprudencial.**

En este caso en concreto se tiene que los demandantes aseguran que existe una falla en el servicio generada por la omisión en la entrega de las ayudas económicas para solventar la crisis causada por el fenómeno invernal del segundo semestre del 2011.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario verificar **i)** si existe un daño antijurídico que debe ser indemnizado; y, por último, debe establecerse **ii)** si ese daño antijurídico es imputable al Departamento de Bolívar (CREPAD) o a la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo y Desastres (UNGRD).

<sup>29</sup> Folios 29-32 Cdno 1

<sup>30</sup> Folios 33-35 Cdno 1

<sup>31</sup> Folio 36 Cdno 1

<sup>32</sup> Folio 37 Cdno 1

<sup>33</sup> Folio 40 Cdno 1

<sup>34</sup> Folio 45 Cdno 1

<sup>35</sup> Folio 46-47 Cdno 1

<sup>36</sup> Folio 48 Cdno 1

<sup>37</sup> Folio 49 Cdno 1

<sup>38</sup> Folio 50-51 Cdno 1

<sup>39</sup> Folio 92 bis Cdno 1



13001-33-33-008-2015-00059-01

**Hecho generador de la responsabilidad:**

En el caso bajo estudio, para efectos de demostrar el hecho generador de daño antijurídico a los demandantes se aportó al proceso copia del formato para el censo y registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia, donde aparece registrado el señor NÉSTOR AQUILES NIETO SARMIENTO<sup>40</sup>.

De lo anterior, puede colegir esta Judicatura que se encuentra demostrado que los demandantes fueron afectados por el fenómeno invernal en el segundo semestre del 2011, por lo que debe concluirse que, en principio, eran acreedores de los beneficios otorgados por el Gobierno Nacional, a las personas que fueron afectados por la segunda ola invernal del año 2011, y que al no recibir las ayudas comentadas, sufrieron un daño.

Ahora bien, encuentra este Tribunal, que a folio 81 del expediente, la UNGRD, explica que en fallo de tutela proferido por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Cartagena, se ordenó proteger el debido proceso de los accionantes; por lo que, se procedió a generar el pago a los actores; dentro de dicho procedimiento le fue reconocido y girado el apoyo económico al núcleo familiar del señor NÉSTOR NIETO SARMIENTO, por medio de la Fiduciaria la Previsora quien giró los recursos al Banco Agrario en la sucursal de la entidad bancaria del Municipio de San Estanislao de Kotska, el día 19 de septiembre de 2013 el cual fue reintegrado el día 17 de diciembre de 2013, en virtud a lo establecido en la Resolución 840 de 2014.

Lo anterior se logra verificar en la lista de giros tramitados a través del Banco Agrario, aportada por la UNGRD, en la cual se puede constatar que en cumplimiento a la orden impartida en providencia proferida dentro de la acción de tutela radicada bajo el número 2013-00147, por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Cartagena, se efectuó giro a favor del demandante, y posteriormente se realizó el reintegro de la suma de \$1.500.000 el día 28 de julio de 2014; en consecuencia la demandada da cuenta que el señor Néstor Nieto, no recibió subvención económica establecida en la Resolución No. 074 de 2011.<sup>41</sup>

Resalta esta Magistratura, que efectivamente a los demandantes no les fue cancelada la ayuda gubernamental, lo cual se desprende de los documentos

<sup>40</sup> Folio 37 y 49 Cdno 1

<sup>41</sup> Folio 92 bis DVD







13001-33-33-008-2015-00059-01

antes mencionados, específicamente lo aseverado por la UNGRD en su contestación<sup>42</sup> y el listado de giros tramitados por orden de acción de tutela aportado junto con la contestación a la demanda por parte de la misma Unidad<sup>43</sup>. No obstante, considera la Sala que el No pago se generó por responsabilidad o culpa exclusiva de la víctima, pues conociendo las resultas de la acción de tutela instaurada con el fin de obtener el pago de la ayuda gubernamental, no adelantó las actuaciones necesarias para cobrar la suma de \$1.500.000, girada a su favor; ocasionando en consecuencia el reintegro de la subvención a falta de cobro por parte de su beneficiario.

De otra parte, se reitera que la Resolución No. 074 de 2011 y en la circular del 16 de diciembre emitida por el Director General de la UNGRD, establece que *"los CLOPAD deberán realizar un plan de contingencia en el que se contemple todos los riesgos que se puedan presentar en el proceso de pago"*, lo que los hace responsables del seguimiento y acompañamiento de la entrega del apoyo económico al beneficiario; sin embargo, no se encuentra demostrado dentro del proceso, que el CLOPAD adelantara los trámites que eran de su competencia, lo que nos llevaría a declarar la falta de responsabilidad de los entes demandados, puesto que, quien incumplió con la ley, fue la entidad Municipal; en todo caso, el incumplimiento de la obligación misional que contribuyó a que no se realizara el cobro de la ayuda girada a favor de los demandantes, es imputable al ente territorial y no a otro ente de carácter público.

De lo expuesto, se puede concluir que en el municipio de Soplaviento existió un desorden administrativo, en la recolección de la información y los trámites posteriores que buscaban beneficiar a la población afectada por la ola invernal del segundo semestre del 2011. Pero, no hay lugar a hesitación alguna de que el señor Néstor Aquiles Nieto Sarmiento y a su núcleo familiar no le fue cancelada la ayuda, pues si bien en cumplimiento del fallo de tutela proferido por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Cartagena, se realizó el giro a favor del demandante, el mismo no fue cobrado por responsabilidad o culpa exclusiva de la víctima, pues era su deber hacer el seguimiento para el pago de la subvención en virtud a la orden impartida en fallo de tutela. Aunado a lo anterior se vislumbra el incumplimiento de la obligación misional por parte del ente territorial que contribuyó a que no se realizara el cobro de la ayuda girada a favor de los demandantes.

<sup>42</sup> Folio 81 Cuaderno 1

<sup>43</sup> Folio 92 bis DVD



13001-33-33-008-2015-00059-01

Así las cosas, para la Sala no hay duda, que la sentencia de primera instancia debe ser CONFIRMADA, puesto que, tanto la pretensión del libelo introductorio, como el recurso de apelación, vienen solicitando es el no pago; y, como quiera que la parte demandante no demostró que dicha omisión se debió a la extemporaneidad del envío de la documentación por parte de la CREPAD, por el contrario lo que se evidenció, es que el origen al NO PAGO, fue el no haber retirado en tiempo el giro que se efectuó en cumplimiento al fallo de tutela, bien sea por falta de diligencia de los demandantes y/o por incumplimiento de la obligación misional por parte del ente territorial.

### 7.3. Conclusión

Así las cosas, se confirmará la sentencia del 24 de agosto de 2017, como quiera que, el hecho dañoso consistente en el no pago de las ayudas económicas, no fue una consecuencia del envío tardío de la documentación por parte de la CREPAD, sino que el mismo se originó por no haber retirado en tiempo el giro que se efectuó en cumplimiento al fallo de tutela.

Encontrándose el interrogante primero como negativo; obviándose de realizar cualquier pronunciamiento frente a los demás.

### VIII.- COSTAS -

Se abstendrá este Juez Colegiado de condenar en costas toda vez que, se trata de una persona, de precarios recursos económicos que como quedó aquí demostrado, fue víctima de desastre natural.

### IX.- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de 24 de agosto de 2017, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



13001-33-33-008-2015-00059-01

**SEGUNDO:** Abstenerse de condenar en **COSTAS** a la parte vencida, según lo aquí motivado.

**TERCERO: DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Constancia:** El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 020 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

AUSENTE CON PERMISO

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Acción	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-008-2015-00059-01
Demandante	NÉSTOR AQUILES NIETO SARMIENTO Y OTROS
Demandado	UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES - DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES.
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Handwritten marks or characters in the top right corner.

Handwritten characters or symbols in the center of the page.

Two small circular marks or symbols on the right side.

Two more small circular marks or symbols on the right side.

