

Cartagena de Indias D.T. y C., treinta (30) de marzo de dos mil veintidós (2022)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES.

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13001333300520150003401
Demandante	ONORIS CAICEDO MENDOZA Y OTROS
Demandado	DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES (UNGRD)
Tema	<i>Daños ocasionados por el NO PAGO de la ayuda humanitaria por la ola invernal del segundo semestre del año 2011- No se demostró el hecho que generó daño.</i>
Magistrado Ponente	MARCELA DE JESUS LÓPEZ ÁLVAREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO.

Procede la Sala de Decisión No. 03 del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 19 de diciembre de 2018 proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se resolvió negar las pretensiones de la demanda.

III.- ANTECEDENTES.

3.1. La demanda¹.

A través de apoderado judicial constituido para el efecto, la señora ONORIS CAICEDO MENDOZA y otros, instauraron demanda de reparación directa en contra del DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR- CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES (CDGRD) y la UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES (UNGRD), para que, previo el trámite a que hubiere lugar, se accediera a las siguientes,

3.1.1. Pretensiones².

Se pide por la parte activa la declaratoria de responsabilidad de las entidades demandadas, por los daños ocasionados por el no pago de la ayuda humanitaria decretada por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo en la

¹ Folios 1-22 pdf No. 01

² Folios 2-4 pdf No. 01

Resolución No.074 del 15 de diciembre del 2011, modificada por la Resolución No. 002 del 02 de enero del 2012.

Consecuencialmente invocan la condena por los perjuicios causados materiales e inmateriales.

3.1.2. Hechos³.

La parte demandante desarrolló los argumentos fácticos como a continuación se sintetizan.

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.

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). Que 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.

Arguye que, el 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. Que el Director

³ Folios 4-8 pdf No. 01

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.

Aseguran que 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 las cuales se les incluyó.

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

Señala que se 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).

Sostienen que debido a la falla del servicio por parte del Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR representada en el incumplimiento de sus funciones, se generó un retardo en la entrega de la ayuda económica.

Que el retardo en la entrega de la ayuda humanitaria llevó a un grupo reducido de damnificados y no damnificados del Municipio de Soplaviento Bolívar a interponer una acción de tutela para el reconocimiento y pago del Subsidio económico mencionado contra la Coordinación Regional CREPAD, cuyo reparto fue asignado al Juzgado Décimo Tercero Oral Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, en el cual la CDGRD de Bolívar sustentó, que no había avalado y por ende realizado la solicitud de ayuda departamental ante la UNGRD dado que el antiguo CLOPAD de Soplaviento-Bolívar, les

reportó el Censo de dicha población de manera extemporánea al haberlo efectuado el día 23 de Diciembre de 2011.

Aducen que Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena decidió el día 20 de Septiembre de 2012 amparar los derechos fundamentales a la dignidad humana, debido proceso e igualdad de un grupo de damnificados, por lo que la Coordinación Regional de la Oficina de Atención y Prevención de Desastres de Bolívar, envió a la UNGRD el día 1 de octubre de 2012 el censo de unidades familiares damnificadas por la segunda temporada de lluvias del año 2011 del Municipio de Soplaviento Bolívar y esta última no cumplió con lo dispuesto en el artículo segundo de la mencionada Resolución 074 de 2011, que ordenaba el pago.

Que en este caso particular, los accionantes interpusieron acción de tutela ante el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de esta ciudad, el cual profirió fallo favorable el 24 de mayo de 2013, pero, inexplicablemente nunca les llegó la ayuda humanitaria, generándose así una omisión en cabeza de las entidades demandadas, tanto la UNGRD como en el CREPAD.

Manifiestan que la omisión en la que incurrió el Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR y la UNGRD, les ocasionó, perjuicios tanto del orden pecuniario como no pecuniario, que deben ser reparados por los demandados.

3.2. Contestación.

3.2.1. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres⁴.

Se opuso a las pretensiones de la demanda.

Aduce a su favor que, a la UNGRD no fueron remitidas en la oportunidad indicada en la 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 le 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.

⁴ Folios 122-134 pdf No. 01

Manifiesta que la entidad, entregó la subvención económica a las personas relacionadas en el listado enviado por el departamento en virtud de la orden impartida por el fallo de tutela, por ello el daño antijurídico aleado no se le puede trasladar a la UNGRD como quiera que nada tiene que ver con el supuesto retardo aducido por el accionante y mucho menos cuando de la subvención no se desprende una obligación que genere una mora.

Que una vez se enviaron los listados de damnificados a la UNGRD, se procedió a realizar el giro a la parte accionante, por tal razón no es cierto que no haya recibido la subvención, pues lo que sucedió en realidad fue que el poderdante nunca cobró el dinero el cual fue girado y se encontraba disponible en el banco.

Presentó como excepciones de mérito las siguientes: (i) improcedencia de la utilización del medio de control de reparación directa para cobrar una subvención económica otorgada por el Gobierno Nacional (ii) cosa juzgada (iii) Falta de legitimación por pasiva y por activa; (v) Inexistencia de una fecha cierta para la entrega de la subvención económica.

3.2.2. Departamento de Bolívar⁵.

Se opuso a las suplicas de la demanda.

Argumentó, que el Departamento de Bolívar no cometió ninguna omisión que genere responsabilidad administrativa, toda vez que su obligación dependía de la información suministrada por el municipio, y consistía en avalar las planillas y realizar las acciones necesarias para que los municipios entregaran la información correspondiente; sin embargo, ello no implicaba que el Departamento de Bolívar debía hacer también las funciones de los CLOPAD, puesto que cada una de las entidades intervinientes en el proceso de entrega de ayudas económicas tenía delimitada su función, y en este caso le correspondía al municipio entregar a tiempo las planillas con la documentación requerida, lo cual no sucedió.

Expuso, que todos los inconvenientes presentados en el trámite de entrega de las ayudas en mención fueron subsanados con la expedición de la Resolución No. 840 de 2014, en la que se ordenó rehacer todo el procedimiento de entrega de subsidios, únicamente con los municipios que no entregaron o que entregaron en forma tardía la documentación requerida, lo cual no implica

⁵ Folios 141-159 pdf No. 01

que deben realizarse nuevos censos, pues solo se les dio una nueva oportunidad para realizar las planillas.

Sostuvo, además, que había una inexistencia de daño o perjuicios atribuibles al Departamento de Bolívar – fuerza mayor- en la medida en que los daños generados al actor derivaron de la ola invernal del 2011, hechos en los que nada tuvo que ver la entidad accionada.

Presenta como excepciones: (i) falta de legitimación en la causa por pasiva (ii) Inexistencia del daño o perjuicio imputable a la Departamento de Bolívar; (iii) Fuerza mayor; (iv) Cumplimiento del deber legal y constitucional por parte de la entidad en relación con la segunda ola invernal registrada en el país.

3.3. Sentencia de primera instancia⁶.

Por medio de providencia del 19 de diciembre de 2018, el Juez Quinto Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, negando las pretensiones de la demanda.

Su tesis fue del siguiente tenor literal:

“El despacho no encuentra acreditados los elementos de la responsabilidad estatal. Verificado el pago de la ayuda económica, se tiene que el daño antijurídico no se estableció por el no pago de una subvención que estaba destinada a los damnificados directos de la segunda temporada de lluvias del año 2011, bajo la condición que se acreditara tal condición. Siendo el principal responsable de acreditarlo el Municipio de Soplaviento a través de su COLPAD, con un registro que debía remitir a la UNGRD ocurrido el evento; quien igualmente tenía la obligación de asegurar y velar que los damnificados directos del municipio recibieran esa ayuda. De otra parte, no se puede afirmar ni siquiera un pago tardío de una ayuda económica humanitaria que no está sometida a plazo, y es por ello que después de las iniciales fechas límite dispuestas en las Resoluciones 074 de 2011 y 002 de 2012, se reabrió el procedimiento administrativo con una nueva resolución de la UNGRD (la 840 de 2014) en razón de la sentencia T-648 de 2013. De otro parte, los padecimientos, afectaciones y daños en sus viviendas que sufrieron los damnificados por esa segunda ola invernal del 2011, tuvieron por causa eficiente el fenómeno natural que dio lugar a la declaratoria de emergencia económica y social por parte del Gobierno Nacional.”

Lo anterior para concluir que no están acreditados los elementos de la responsabilidad estatal, específicamente el daño antijurídico y como quiera que no es posible hablar de un pago tardío de una ayuda humanitaria que no está sometida a plazo.

⁶ Folios 91-115 pdf No. 02.

Aun así, precisó el *a quo* que pese a que los demandantes solicitan que se declare la responsabilidad por el no pago de la ayuda económica, en el expediente se acreditó que si se les canceló dicha ayuda en el mes de noviembre del 2015, luego con mayor razón no prospera la pretensión.

3.3. Recurso de apelación.⁷

Cuestiona el apoderado judicial del extremo activo el fallo, en tanto declara no acreditado el daño antijurídico, y habida consideración que a su juicio, dicho presupuesto si existe, pues lo que se debe tener presente es el origen de la demora en la entrega de la ayuda humanitaria, ya que no llegó de manera inmediata a manos de la unidad familiar demandante, a pesar de haber sido establecido por el Estado Colombiano para que lograra a supera la situación generada por el desastres.

A esto agregó que con mayor razón hay daño, si se tiene en cuenta que lo que está en litigio no es el derecho a recibir el pago de la ayuda humanitaria de carácter económico, sino los perjuicios que ocasionó a los demandantes la mora en el pago de esa ayuda.

Cuestiona que no se hayan reconocido los perjuicios morales siendo que se está frente a graves fallas con consecuencia perjudiciales para la familia demandante, que pueden inferirse a partir de las máximas de la experiencia. También reprocha que no se haya despachado condena por perjuicios en la modalidad de afectación relevante a bienes constitucional y convencionalmente amparados, ya que la consecuencia directa de las fallas de las entidades públicas demandadas fue la vulneración de los derechos fundamentales de los miembros de la unidad familiar demandante por violación al debido proceso administrativo.

Adicionalmente se cuestiona el hecho de no haberse reconocido el daño emergente por el pago de los honorarios de abogado, los cuales ascienden a la suma de \$450.000.

3.4. Actuación procesal.

⁷ Folios 122-143 pdf No. 02

La demanda en comento fue repartida ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, el 06 de mayo de 2019⁸; mediante auto del 28 de mayo de 2019⁹ se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante; el traslado para alegar se dispuso el 12 de junio de 2019¹⁰.

3.5. Alegatos de conclusión.

3.5.1. Departamento de Bolívar¹¹:

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

3.6. Concepto del Ministerio Público:

En esta oportunidad el Procurador Delegado no emitió concepto.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD.

Tramitada la primera instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir el recurso, previas las siguientes,

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Competencia.

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

5.2. Problema jurídico.

De conformidad con las consideraciones expuestas, considera la Sala que se debe determinar:

¿Si le asiste responsabilidad a los entes demandados, por los daños materiales e inmateriales irrogados a los demandantes, como consecuencia del NO pago de la ayuda humanitaria?

5.3. Tesis de la Sala

⁸ Folio 2 pdf No.03

⁹ Folio 3 pdf No.03

¹⁰Folio 10 pdf No. 03

¹¹Folios 16-21 pdf No. 03

La Sala de Decisión, desatando el recurso de apelación, resolverá CONFIRMAR la decisión de primera instancia, según las consideraciones que se pasan a establecer; teniendo en cuenta que, de las pruebas aportadas al plenario no se infiere la existencia de un daño derivado concretamente del hecho de no haberse entregado las ayudas humanitarias.

5.4. Marco normativo y jurisprudencial.

5.4.1. Responsabilidad Administrativa del Estado.

La acción promovida por la actora 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 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 confluayan los siguientes elementos¹²:

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

¹² Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.

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”*¹³, 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 daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponía la autoridad para contrarrestarlo¹⁴.

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 ciudadanía¹⁵.

En términos generales, la falla del servicio surge a partir de la comprobación

¹³ Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837

¹⁴ Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787

¹⁵ Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.

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 tercero¹⁶.

5.4.2. 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 2011, con el Decreto 4147 de ese año, y fue la entidad cargada de atender en el año 2011, las emergencias por el fenómeno meteorológico denominado “La Niña”; consistente en una fase fría sobre el globo terráqueo¹⁷; que obligó al Gobierno Nacional a decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.

Aquellos Decretos¹⁸ fueron sometidos no solo al escrutinio de la H. Corte Constitucional¹⁹, sino por el H. Consejo de Estado, este último, adujo en sus

¹⁶ Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15971, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

¹⁷ **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

¹⁸ **“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.

¹⁹ **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**

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 otros²⁰.

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.
- d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011²¹).
- 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 CLOPAD²².

(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 exequibles el articulado de los citados Decretos (algunos condicionados), con excepción del inciso segundo del artículo 1419 que fue hallado inexequible, 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”, inexequibilidad que dio lugar a que se expidiera el Decreto objeto de control.

²⁰ 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.

²¹ “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.

²² Puede leerse sentencia T-648 de 2013.



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 UNGRD²³.

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 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.
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”²⁴.**

5.5. Caso concreto.

5.5.1. Hechos relevantes probados.

²³ Ibídem

²⁴ 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.

En el proceso quedaron acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución del problema jurídico:

- 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”²⁵.
- Resolución N° 002 de 2012, “Por la cual se modifica la Resolución N° 074 del 15 de diciembre de 2011”²⁶.
- 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 CLOPAD²⁷.
- Acta del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Soplaviento, del 20 de octubre de 2011²⁸.
- Comunicación del 23 de diciembre de 2011, del Alcalde de Soplaviento, dirigida al Coordinador del CREPAD, Bolívar²⁹.
- Formato para el censo y registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia³⁰.
- Oficio de fecha 1° de octubre de 2012, por medio del cual la Unidad de Gestión del Riesgo, le remite las planillas y el censo entregado por el Municipio de Soplaviento, a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo³¹.
- Contrato de Prestación de servicios con abogado³².
- Copia del certificado de SISBEN de la señora ONORIS CAICEDO MENDOZA³³.
- Circular No. 033 del 04 de junio de 2013, por medio del cual se le da información a los alcaldes y gobernadores de los municipios de Bolívar³⁴.
- Certificado expedido por el Alcalde del Municipio de Soplaviento en el que informa, que al demandante se le canceló la ayuda económica en el mes de noviembre de 2015³⁵.
- Testimonio de la señora ANGELA GARCIA DE BERRIO³⁶.

²⁵ Folios 23-26 pdf No. 01

²⁶ Folios 27-28 pdf No. 01

²⁷ Folios 29-32 pdf No. 01

²⁸ Folios 33-35 pdf No. 01

²⁹ Folio 36 pdf No. 01

³⁰ Folio 37 pdf No. 01

³¹ Folio 40 pdf No. 01

³² Folio 52 pdf No. 01

³³ Folio 55 pdf No. 01

³⁴ Folios 58-59 pdf No. 01

³⁵ Folio 40 pdf No. 02

³⁶ Folios 42-43 pdf No. 02 - Audiencia de pruebas

5.5.2. Análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

En los casos en los que se estudia la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia ha sido determinante la omisión de una autoridad en el cumplimiento de las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico o de un acto administrativo, el título de imputación aplicable es el de falla del servicio.

En ese sentido, esta Corporación estima pertinente, antes de entrar a estudiar los elementos de la responsabilidad del Estado en virtud del mencionado régimen de responsabilidad, analizar el contenido obligacional de las normas y/o actos administrativos de donde nace la obligación de la administración, que según las afirmaciones de la parte actora, son las generadoras del daño que se depreca.

Así, con ocasión de la segunda temporada de lluvias del 2011, que tuvo inicio el 1 de septiembre y finalizó el 10 de diciembre, el Gobierno Nacional a través de la UNGRD expidió la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011.

Posterior a la expedición del acto administrativo anterior, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, expidió la Circular del 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, en la que en nombre del Presidente de la República para la época de los hechos, informa que el Gobierno ha dispuesto recursos para atender a las familias damnificadas por tales emergencias y que para acceder a la asistencia económica mencionada se deben cumplir con determinados requisitos.

De acuerdo con el contenido obligacional consagrado en las Resoluciones citadas y la circular descrita, es dable concluir lo siguiente:

Obligaciones a cargo de los CLOPAD: i) evaluar el nivel de afectación, ii) imprimir y diligenciar físicamente las planillas de entrega de apoyo económico, iii) elaborar el acta que las avalara, iv) diligenciar las planillas físicas en formato digital, y v) entregarlas a las CREPAD con las firmas exigidas³⁷.

Obligación a cargo de los CREPAD: i) revisar las planillas entregadas por el CLOPAD, es decir, verificar que el trámite efectuado se realizó de acuerdo a

³⁷ Alcalde - Coordinador del CLOPAD – Personero Municipal

lo dispuesto en la Resolución 074 de 2011 y circular del 16 diciembre de 2011, ii) el Coordinador del CREPAD debía firmar las anteriores planillas, iv) enviar las planillas a la UNGRD.

Obligaciones a cargo de la UNGRD: i) realizar nuevamente revisión de las planillas, verificando que se cumplieran cada uno de los pasos y por ende, las obligaciones que tenía a cargo cada entidad, ello con el fin de enviar a la Fiduprevisora la solicitud de desembolso, adicionando únicamente los registros que cumplieran con todos los requisitos descritos anteriormente.

Obligaciones a cargo de la FIDUPREVISORA: i) transferir los recursos al Banco Agrario más la lista de beneficiarios entregada por la UNGRD.

Finalmente, la obligación retorna a los **CLOPAD y CREPAD**, que son los encargados de hacer seguimiento en los procedimientos de entrega de las ayudas económicas, y ordena a los CLOPAD realizar un plan de contingencia en el que se tengan en cuenta todos los riesgos posibles que se puedan presentar en el proceso de pago.

De lo expuesto, infiere esta Judicatura que la eventual responsabilidad con ocasión de la falla en el servicio radica en los CLOPAD y CREPAD respectivamente, toda vez que, la UNGRD de acuerdo a los pasos a seguir citados anteriormente, tenía una función específica que no podía ser cumplida sin haberse surtido el trámite que debían cumplir los CLOPAD y CREPAD respectivamente.

En línea con lo anterior, la **Resolución No. 002 del 2 de enero de 2012**, emitida por la UNGRD, modificó la **Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011** y la Circular de fecha 16 de diciembre de 2011³⁸, señalando en el artículo 1º que el término para la entrega de la documentación por los CLOPAD y CREPAD a la UNGRD se ampliaba hasta el **30 de enero de 2012**, en los mismos términos señalados en la Resolución modificada.

En este orden de ideas y del contenido obligacional estudiado de cara a las probanzas allegadas al proceso, puede concluir la Sala que le sería imputable al CLOPAD y CREPAD, la eventual falla en el servicio por incumplimiento o cumplimiento tardío de las obligaciones contenidas en las Resoluciones estudiadas y la Circular citada anteriormente, toda vez que, se acreditó en el proceso que desde el día 23 de diciembre de 2011³⁹, el Coordinador del CLOPAD del Municipio de Soplaviento remitió un oficio al Coordinador del

³⁸ Folios. 29-32 cdno 1

³⁹ Folio 36 pdf No. 01

CREPAD de Bolívar, que contenía un listado físico del censo de las personas damnificadas por la ola invernal 2011 en dicho territorio, y que sólo en virtud de una orden contenida en sentencia de tutela, se adelantaron los trámites subsiguientes.

De tal manera que, es posible identificar una demora o dilación en el procedimiento, pues está claro que, al 30 de enero de 2012, el CREPAD no cumplió lo ordenado en la Resolución No. 002 de 2012.

Aclara la Sala que no estamos en presencia de una responsabilidad objetiva, es decir, no solamente hay que demostrar la omisión en el cumplimiento de los términos, sino que esa omisión produjo un daño antijurídico a los demandantes, que a juicio del actor, constituyen unos daños materiales e inmateriales.

Determinado lo anterior, procede la Sala a estudiar si se configuraron los elementos necesarios para que sea procedente declarar responsabilidad en el caso concreto, bajo el régimen de falla en el servicio.

El daño:

Como se dejó sentando en líneas anteriores, el daño es conocido doctrinalmente, como el detrimento que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo ocasionado por el actuar o la omisión de una entidad estatal.

La Sala encuentra demostrado que los demandantes tienen la condición de afectados con la ola invernal del segundo semestre de 2011, puesto que demuestran estar incluidos en el censo⁴⁰ y que no les fue cancelada la ayuda económica inicialmente. Sin embargo, en el expediente reposa un certificado expedido por el Alcalde Municipal de Soplaviento⁴¹, en el que se deja constancia que a la señora ONORIS CAICEDO MENDOZA y su grupo familiar le fue cancelada la ayuda económica en el mes de noviembre de 2015; luego de ahí que **no** se encuentre acreditada la hipótesis fáctica negativa que soporta la pretensión indemnizatoria, en el entendimiento que hay evidencia del hecho positivo contrario y habida cuenta que se ruega por las indemnización de los daños causados por el **no** pago de la ayuda humanitaria,

⁴⁰ Folio 37 pdf No. 01

⁴¹ Folio 40 del pdf No. 02

siendo que quedó acreditado que dicho pago pago si se realizó, argumento suficiente para desacreditar la presencia del daño antijurídico.

Con todo (en gracia de discusión), si fuera por el retardo en el pago, como prueba de ese daño se acompañó un contrato de prestación de servicios por el apoderado demandante suscrito el 12 de diciembre de 2012⁴² de este medio probatorio, no hay ninguna actuación que se haya adelantado en ejercicio de ese mandato entre la fecha de celebración del mismo y la fecha del pago; de igual forma no se acompañó una constancia del pago efectivo de lo acordado que permita su reconocimiento en esta instancia.

Ahora bien, de los hechos narrados por la declarante señora ANGELA GARCÍA DE BERRIO, no solo se desprende que efectivamente a la familia demandante se le canceló la ayuda económica en el mes de noviembre del 2015, sino las precarias condiciones de bienestar en que quedó dicho grupo después de la ola invernal que azotó a la población de Soplaviento; ello traducido en el desespero por el pago tardío de la ayuda.

De acuerdo con lo anterior, este Tribunal considera que los hechos narrados por la declarante en comentario, dan cuenta de los supuestos fácticos manifestados en la demanda, en cuanto a la ola invernal del año 2011; sin embargo, de dicho relato, solo se puede concluir que los hoy accionantes debieron padecer, en el año 2011, ciertas situaciones generadas como consecuencia de la época invernal que azotó el país en esa anualidad, como es la inundación de su vivienda, y el deterioro de la misma; pero, no se desprende de lo anterior, cuál es el daño que le generó a los demandantes la entrega tardía de las ayudas humanitarias, ni se hace relación a ningún soporte fáctico que sustente la obligación de indemnizar los supuestos perjuicios que aducen los actores.

Sobre los demás medios de pruebas relacionados, apuntan a demostrar la condición de que los demandantes son damnificados de la segunda ola invernal de 2011, hecho que no está en discusión por lo que sobre ello no hay lugar a realizar pronunciamiento alguno.

De acuerdo con el art. 164 del CGP, toda decisión judicial debe fundamentarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso; en igual sentido, el art. 167 establece que incumbe a las partes probar el

⁴² Folio 52 pdf No. 01

supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

Así las cosas, se concluye que en este evento no existen suficientes medios que den cuenta que el daño alegado por los demandantes se haya concretado, pues lo único que quedó demostrado fue el censo, en el cual se encuentra registrada la señora ONORIS CAICEDO MENDOZA y su familia.

Lo anterior, lleva a concluir que efectivamente existió una entrega de dichas ayudas; pero, de ahí a presumir que se les ocasionó perjuicios en el ámbito moral, en la relación con la sociedad, y que además le acarrearón gastos extras, a título de daño emergente y lucro cesante, es cosa diferente; pues si bien es cierto que la familia demandante sufrió el deterioro de su vivienda (deterioro éste del cual tampoco se tiene certeza en cuanto a su nivel de gravedad), ello fue el resultado de un hecho de la naturaleza, como lo es el fenómeno meteorológico de “La Niña”, pero que, en nada tiene relación con la actividad desplegada por el Estado.

En este caso concreto, la parte demandante no acreditó el daño antijurídico, por lo que la Sala deberá CONFIRMAR la decisión proferida en primera instancia, soportando los presentes argumentos en las anteriores consideraciones, y concluyendo que no se dan los elementos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado en los términos del Art. 90 de la Constitución Política, pues no se ha demostrado la existencia de un daño antijurídico endilgable a la administración que pueda ser reparado.

5.6. De la condena en costas.

Se abstendrá este Juez Colegiado de condenar en costas en la instancia toda vez que, se trata de personas, de precarios recursos económicos que como quedó aquí demostrado, fueron víctimas de desastre natural.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 003 del Tribunal Administrativo de Bolívar, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia apelada, por las razones previamente expuestas.

SEGUNDO: ABSTENERSE DE CONDENAR EN COSTAS, según lo aquí motivado.

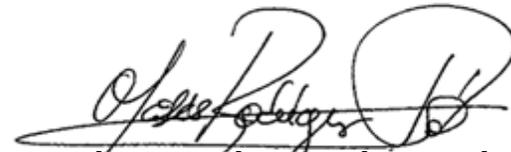
TERCERO: Ejecutoriada esta sentencia, **REMÍTASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las constancias a que haya lugar en los libros y sistemas de radicación judicial.

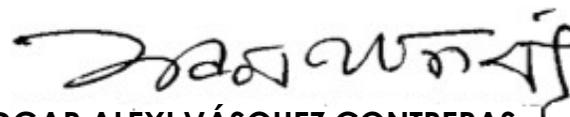
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El anterior proyecto fue considerado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,


MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ


MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS