Cartagena de Indias D. T. y C., seis (6) de noviembre de de dos mil veinte (2020)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

Medio de control	**REPARACION DIRECTA**
Radicado	**13001-33-33-002-2015-00109-01**
Accionante	**ELVIA ROSA VEGA GONZALEZ Y OTROS.** roosbelt01@hotmail.com
Accionada	**NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – UNGRD, DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR Y CDGRD.**
Tema	**PAGO TARDÍO DE AYUDA ECONOMICA PARA DAMNIFICADO EN LA OLA INVERNAL**
Magistrado Ponente	**JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL**

TURNO AL DESPACHO: REITERACIÓN LÍNEA JURISPRUDENCIAL OLA INVERNAL

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija No. 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de fecha veintiocho (28) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)[1], proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, que accedió parcialmente las pretensiones de la demanda.

III.- ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA[2].

1.1. Hechos relevantes planteados por el accionante.

Se determinaron como fundamentos fácticos de la demanda los que se relatan a continuación:

1. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, debido a graves efectos generados por la segunda temporada de lluvias en el período comprendido del 01 de septiembre al 10 de diciembre de 2011, mediante Resolución No. 074 de fecha 15 de diciembre de 2011, destinó unos recursos para atender a las familias damnificadas

[1] Folios 252-265 cdr.2
[2] Folios 1-57 cdr.1

por tal fenómeno, esto es, un apoyo económico humanitario por valor de $1.500.000.

2. Que mediante circular de fecha 16 de diciembre de 2011, El Director de la UNGRD impuso a los Comités Regionales para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres – CREPAD la obligación de revisar y firmar las planillas de apoyo económico de los damnificados directos, y posteriormente, enviar a la UNGRD la solicitud de ayuda departamental con los documentos de soporte adjuntos.

3. Se alega en el libelo que, el municipio de Soplaviento – Bolívar, a través del Comité Local para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres – CLOPAD, hoy Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres – CMGRD, basados en el acta de fecha 20 de octubre de 2011, diligenció las planillas de apoyo económico de los damnificados directos, dentro de las cuales se encuentra incluidos la señora Elvia Rosa Vega González y Pedro Cantillo Otero.

4. Las planillas de apoyo económico de los damnificados directos fueron reportadas el 23 de diciembre de 2011 ante la CREPAD del Departamento de Bolívar, hoy Unidad Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres – CDGRD Bolívar.

5. Se señala que la CDGRD Bolívar no avaló ni entregó ante la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, las planillas de apoyo económico diligenciadas.

6. El retardo en la entrega de la ayuda humanitaria llevó a un grupo de damnificados a interponer una acción de tutela para el reconocimiento y pago del subsidio económico mencionado.

7. Debido al fallo de tutela, y con ocasión a la orden judicial, CREPAD envió el Censo de Unidades Familiares Damnificadas a la UNGRD el día 01 de octubre de 2012.

8. En el mes de noviembre de 2013 los demandantes reciben la ayuda económica decretada por el Gobierno Nacional.

1.2. Pretensiones de la demanda.

La demanda se dirige concretamente a que se declaren responsables a la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres – UNGRD y al Departamento de Bolívar – Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres – CDRGD Bolívar por los daños ocasionados, debido al no pago de la ayuda económica humanitaria decretada por la UNGRD mediante Resolución No. 074 del 15 de diciembre de 2011, modificada por la Resolución No. 002 de fecha 02 de enero de 2012.

Como consecuencia de lo anterior, solicita que: (i) se condene a las entidades demandadas a la reparación de los daños causados mediante la indemnización de perjuicios, tanto pecuniarios como no pecuniarios, esto es, daño emergente, daños morales, daño a la vida de relación o alteración grave de sus condiciones de existencia y daño por violación a derechos constitucionales y/o convencionales; (ii) se ordene a que todas las sumas provenientes de las liquidaciones que se reconozcan, deberán ser indexadas mes a mes; (iii) se ordenen los intereses que se hubiesen causado y al pago de costas y agencias en derecho; y (iv) se dé cumplimiento a la sentencia, en los términos de los artículos 192 y 193 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1.3. Normas violadas y concepto de violación.

El concepto de la violación lo sustenta la parte demandante en el artículo 90 de la Constitución Política, que consagra la obligación que tiene el Estado de responder por los daños antijurídicos que le sean imputados, ya sea por acción o por omisión, y en los artículos 1, 13, 29, 48, 51 y 209.

Por lo anterior, manifiesta que se presentó una falla en la prestación del servicio debido al incumplimiento en el pago de las ayudas humanitarias, lo que ocasionó daños a los demandantes que deben ser reparados.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

2.1. DEPARTAMENTO DE BOLIVAR.[3]

El Departamento de Bolívar contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones esbozadas por la parte demandante en su escrito de

[3] Folios 109-126 cdr.1

demanda, por carecer de motivaciones jurídicas o fácticas para invocarlas.

Manifiesta que la obligación del Departamento de Bolívar frente al asunto de los damnificados por la ola invernal del año 2011, sólo corresponde al envío a la UNGRD de la información suministrada por parte del municipio que efectúa el censo respectivo.

Arguye que el Departamento de Bolívar no cometió omisión administrativa, comoquiera que su obligación dependía exclusivamente de la información surtida por el municipio correspondiente, razón por la cual, no se le puede endilgar responsabilidad alguna por hechos que no están dentro de sus obligaciones legales.

Afirma que en el evento en que se pruebe el daño alegado por la parte demandante, no se da el presupuesto necesario para que el mismo sea imputado a la entidad accionada, teniendo en cuenta que el daño sufrido se dio como consecuencia de un fenómeno natural en los años 2010 – 2011.

Propuso como excepciones, las siguientes:

1. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.
2. INEXISTENCIA DEL DAÑO O PERJUICIOS ATRIBUIBLES AL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR.
3. FUERZA MAYOR EN RELACIÓN CON EL FENOMENO DE LA NIÑA EN EL AÑO 2010-2011.
4. CUMPLIMIENTO DEL DEBER LEGAL Y CONSTITUCIONAL POR PARTE DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR EN RELACIÓN CON LA SEGUNDA OLA INVERNAL REGISTRADA EN EL PAÍS DESDE EL 01 DE SEPTIEMBRE HASTA EL 10 DE DICIEMBRE DE 2011.
5. INEXISTENCIA DE DERECHO PARA PEDIR
6. LA GENÉRICA CONSIGNADA EN EL ARTICULO 306 DEL CGP

2.2. UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - UNGRD[4]

La entidad demandada contestó la demanda oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones y condenas solicitadas por el demandante y, por consiguiente, alega que las mismas deben ser desestimadas, toda vez que no están llamadas a prosperar por carecer de pruebas conducentes que permitan establecer una responsabilidad atribuible a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

[4] Folios 127-142 cdr.1

Propuso como excepciones, las siguientes:

1. FALTA DE INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO O LITIS CONSORCIO NECESARIO.
2. CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA.
3. DILIGENCIA Y CUIDADO DE LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.
4. INEXISTENCIA DEL DAÑO.
5. AUSENCIA DE TITULO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD O DE CULPA O DE FALLA DEL SERVICIO.
6. AUSENCIA DE NEXO CAUSAL.
7. CULPA EXCLUSIVA Y DETERMINANTE DE LA VÍCTIMA.
8. FALTA DE LIGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA.
9. EXCEPCIÓN GENÉRICA.

3. ACTUACIÓN PROCESAL.

3.1. Sentencia de Primera Instancia.[5]

Mediante sentencia de fecha veintiocho (28) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, declara patrimonialmente responsable al DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR-CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES DE BOLÍVAR, por los daños antijurídicos causados a la señora Elvia Rosa Vega González, por consiguiente, lo condena al pago de los perjuicios morales y niega las demás pretensiones de la demanda, por considerar que, estas últimas no fueron acreditadas en el trámite del proceso.

3.2. Recurso de apelación.

3.2.1. Demandantes[6]

La parte demandante, interpuso recurso de apelación, solicitando la revocatoria de la sentencia de primera instancia, para que en su lugar, sean concedidas todas las pretensiones de la demandante, y se haga una nueva tasación del perjuicio moral, teniendo en cuenta que el valor equivalente a (3) SMLMV no se acompasa con la magnitud del daño moral causado, ya que los demandantes se vieron obligados a estar solos y soportar de manera prolongada, la agravación y el aumento del estado

[5] Folios 252-265 cdr.2
[6] Folios 268-276 cdr.2

de afectación en que los había dejado el desastre, mientras que en razón de la negligencia de la administración, tuvieron que esperar una ayuda económica que les había sido prometida.

Alega que, existió una alteración grave de las condiciones de existencia de los demandantes, por la desmejora de su calidad de vida, con ocasión a la falta de apoyo y ausencia estatal, lo que alteró su cotidianidad, es decir, la forma en que los accionantes se relacionaban con su entorno.

Manifiesta que se debe hacer un estudio del daño inmaterial por afectación relevante a bienes o Derechos Convencionales y Constitucionalmente amparados, ya que, en su momento, fueron los Jueces Constitucionales los que ampararon Derechos Fundamentales vulnerados a los damnificados, teniendo en cuenta que hubo abandono a seres humanos sujetos de especial protección constitucional y que la falla en el servicio desde las entidades públicas demandadas obedece al incumplimiento de la función de garante protector de la Dignidad Humana de personas que estaban en altísimo grado de vulnerabilidad.

3.2.2 Departamento de Bolívar[7]

La parte demandada, interpuso recurso de apelación, solicitando la revocatoria de la sentencia de primera instancia, para que en su lugar, se denieguen las pretensiones de la demanda y se declare probadas las excepciones propuestas, teniendo en cuenta que el municipio de Soplaviento nunca envió la planilla de apoyo económico, por esta razón la actuación del departamento goza de total legalidad.

Alega que, el medio de control impetrado se encuentra caducado desde el momento en que fue presentado, por cuanto el daño se atribuyó en la demanda a una omisión administrativa, y en este caso el término de caducidad se cuenta desde que cesa la omisión, es decir, desde que la administración cumple con la carga obligacional asignada. El cual, en este caso, la carga obligacional se cumplió con el envío de la documentación a la UNGRD.

3.3. Trámite procesal de segunda instancia.

Con auto de fecha siete (07) de octubre de dos mil diecinueve (2019)[8], se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandada.

[7] Folios 277-286 cdr.2
[8] Folio 4 cdr.3

Mediante auto de fecha veinticuatro (24) de enero de dos mil veinte (2020)[9], se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

3.4. ALEGACIONES.

Las partes no presentaron alegatos de conclusión.

3.5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público no rindió concepto de fondo.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció el control de legalidad ordenado por el artículo 207 CPACA. No se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión de fondo.

V.- CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA, el Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

En el caso concreto, la Sala precisa que limitará el análisis a lo decidido en la sentencia de primera instancia y a los argumentos expuestos en el escrito de apelación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 328 del Código General del Proceso, de conformidad con el cual "*el juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley*".

2. ASUNTO DE FONDO.
2.1. Problema Jurídico.

La Sala encuentra que el problema jurídico se concreta en el siguiente cuestionamiento:

[9] Folio 9 cdr.3

¿Existe responsabilidad administrativa y patrimonial de las entidades demandadas, en razón de los posibles perjuicios sufridos por el demandante, debido al pago tardío de la ayuda económica humanitaria decretada por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, por la ola invernal 2010-2011?

2.2. Tesis de la Sala

La Sala de Decisión sustentará que no se acreditó el daño antijurídico invocado por el demandante, en tanto no existió vulneración o afectación de un derecho legítimo en cabeza de la parte actora y su núcleo familiar, en consecuencia, revocará la sentencia apelada. Lo cual impone revocar el fallo de primera instancia, como se pasará a indicar en la parte resolutiva de esta providencia.

3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

3.1 Constitución Política de Colombia.

De acuerdo con la naturaleza del daño antijurídico, la responsabilidad estatal fundamentada en el art. 90 Constitucional puede clasificarse en dos tipos: uno en el que está presente la noción de falla probada del servicio y otro, en el que la responsabilidad es objetiva.

En el primer caso el daño es causado por un comportamiento irregular de la administración o por falla que se puede dar por acción o por omisión; es la teoría denominada por falla del servicio, en la cual puede hablarse de antijuridicidad subjetiva.

El segundo caso, se presenta cuando el daño ocasionado puede ser incluso el resultado de conductas regulares o lícitas de la administración, pero que le produjeron al administrado afectado un perjuicio que no estaba obligado a sufrir. Aquí la antijuridicidad del daño no surge de la conducta administrativa sino del mismo daño en sí. Es la denominada teoría de la responsabilidad objetiva, porque se desvincula de la licitud o ilicitud de la actuación.

Pero la imputabilidad del daño a la administración es más que la sola relación de causalidad entre el hecho y el daño, requiere de un título que es precisamente la acción o la omisión por parte de la autoridad

encargada de la prestación del servicio, vale decir que el perjuicio sea jurídicamente atribuible al Estado.

Sobre los elementos de la Responsabilidad Estatal, el Honorable Consejo de Estado[10] ha dicho que para que se declare la responsabilidad de la administración pública resulta necesario que se configuren los elementos consagrados en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, esto es, que se demuestre el daño antijurídico alegado, así como la imputación fáctica y jurídica del daño a la administración pública.

En este orden de ideas, la responsabilidad del Estado procederá única y exclusivamente cuando concurran los dos elementos antes citados.

Ahora bien, en la decisión antes citada, la jurisprudencia define que el elemento Daño, a efectos de que sea resarcible, debe ser (i) antijurídico, es decir, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo; (ii) cierto, esto es, que se pueda apreciar material y jurídicamente y que suponga una lesión a un derecho, bien o interés legítimo que se encuentre protegido por el ordenamiento jurídico; y (iii) personal, es decir, que sea padecido por quien lo solicita.

Por su parte, la jurisprudencia ha definido la imputabilidad como la atribución jurídica que se le hace a la administración pública del daño antijurídico padecido y por el que, en principio, tendría la entidad pública la obligación de responder, bajo cualquiera de los títulos de imputación de los regímenes de responsabilidad establecidos, esto es, el subjetivo o el objetivo[11]

De igual forma, la Alta Corporación ha dicho que "*todo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado exige la afirmación del principio de imputabilidad, según el cual, la indemnización del daño antijurídico cabe achacarla al Estado cuando haya el sustento fáctico y la atribución jurídica*".[12]

Así las cosas, y de acuerdo al mandato establecido en el artículo 167 del Código General del Proceso, corresponde a la víctima demostrar, para obtener la declaratoria de responsabilidad estatal, lo siguiente: (i) la existencia de un daño antijurídico; esto es, aquel que no se está en el

[10] CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 28 de marzo de 2012. Magistrado Ponente Enrique Gil Botero. Expediente No. 22163.
[11] CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 26 de mayo de 2011. Magistrado Ponente Hernán Andrade Rincón. Expediente No. 20097.
[12] CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 13 de abril de 2011. Magistrado Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Expediente No. 2020.

deber de soportar; (ii) que la ocurrencia de ese daño sea atribuible o imputable a la acción u omisión de una autoridad pública; en este aspecto, la demandante deberá demostrar que materialmente el daño ocurrió por la acción u omisión del Estado, siendo deber del juez analizar, en virtud del principio *iura novit curia*, cuál es el título de imputación aplicable al caso concreto.

3.2 De la normatividad aplicable al caso en concreto.

La Corte Constitucional en sentencia del 17 de septiembre de 2013[13], explica de forma detallada el procedimiento administrativo que se debió adelantar para efectos de la entrega de un millón quinientos mil pesos ($1.500.000) para los damnificados directos de la segunda ola invernal en el país.

Para los efectos de este fallo la Sala estima pertinente que no es necesario traer o citar todo lo allí referido.

Ahora bien, si quedó claro en esa providencia, que el procedimiento para otorgar ese apoyo económico se encuentra establecido en la Resolución 074 de 2011 y en la Circular del 16 de Diciembre emitida por el Director General de la UNGRD.

De acuerdo a esa normatividad se tiene que para una persona contar con el derecho a acceder a ese subsidio económico debe cumplir con los siguientes requisitos: *(i) Ser la familia residente en la unidad de vivienda perjudicada por el evento hidrometereológico de la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 (ii) Haber sufrido un daño directo en el inmueble y los bienes muebles al interior de la unidad de vivienda (iii) Encontrarse identificado como damnificado directo a través del registro emitido por los Comités Locales y Regionales de Atención y Prevención de Desastres.*

A su vez la Circular 16 de 2011 precisó los siguientes requisitos para la obtención de la ayuda:

> *"1. Ser cabeza de hogar damnificado por la segunda temporada de lluvias, periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.*
> *2. Habitar el primer piso de la vivienda afectada.*

[13] Ver sentencia T-648/13

3. Estar registrado en la Planilla correspondiente, avalada por los CLOPAD y CREPAD.
4. Presentación de la cédula de ciudadanía amarilla con holograma.
5. Cada jefe de hogar deberá registrarse una sola vez en la planilla."

Como se prevé de la anterior normativa, al tratarse de recursos públicos y a fin que estos llegaran realmente a la población objeto de ayuda, se fijó un procedimiento minucioso para identificar a la población afectada por los eventos extraordinarios de lluvias, el cual quedó en cabeza de los Comités Regionales y Locales para la Atención y Prevención de Desastres CREPAD y CLOPAD.

En Auto 457/15, la Corte Constitucional recordó que "*se evidenciaron posibles actos de corrupción al solicitar el pago del subsidio equivalente a un millón quinientos mil pesos ($1.500.000) otorgado por el Gobierno Nacional a través de la Resolución N° 074 de 2011 a los damnificados directos*", y esa Alta Corporación comprendió entonces la exigencia de cumplir nuevos requisitos para su otorgamiento conforme a la Resolución No. 840 de 2014.

Ahora bien, la parte demandante intenta derivar la responsabilidad estatal del hecho dañoso consistente en el pago tardío de la ayuda económica a que ya hemos hecho alusión.

Revisado entonces el procedimiento vigente para el momento de los hechos, concerniente a la entrega de la ayuda económica, solo se estableció un término, como es el dispuesto en el artículo cuarto de la Resolución Nª 074 de 2011, en el cual se ordenó que el plazo máximo para entregar la información referente a la asistencia económica por parte de los CLOPAD y CREPAD a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres que sería hasta el 30 de diciembre de 2011.

Posteriormente, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres a través de la Resolución No. 002 de 2012 amplió el plazo hasta el 30 de enero de 2012 para la entrega de la información por parte de los CLOPAD y CREPAD.

Otro aspecto a considerar en este procedimiento, es que a la familia damnificada no se le consideró como una parte en el procedimiento administrativo, de manera que las normas no exigían la obligación de notificarle las decisiones definitivas sobre el otorgamiento de la ayuda económica.

4. EL CASO CONCRETO

4.1. Hechos probados.

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

- Resolución No. 074 de fecha 15 de diciembre 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"*, expedida por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD.[14]

- Resolución No. 002 del 02 de enero de 2012, expedida por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, *"POR LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN NO. 074 DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2011"*.[15]

- 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 CLEPAD, por parte de la Presidencia de la República de Colombia, en la cual se informa la asignación de asistencia económica destinada a los damnificados para la segunda temporada de lluvias entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.[16]

- Acta de Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Soplaviento de fecha 20 de octubre de 2011, en la cual se reúnen los miembros del Comité de Emergencia Local, por requerimiento del Alcalde Local, para socializar temas pertinentes al fenómeno de la niña del año 2011 y coordinar las diferentes acciones que se requieren para prevenciones.[17]

- Oficio de fecha 23 de diciembre de 2011 suscrito por el Alcalde Municipal de Soplaviento, en el cual se adjunta el listado en físico

[14] Folios 21-24 cdr.1
[15] Folios 25-26 cdr.1
[16] Folios 27-30 cdr.1
[17] Folios 31-33 cdr.1

del censo de personas damnificadas por la ola invernal del año 2011, dentro del cual se encuentran incluidos los demandantes.[18]

- Boletín Informativo sobre el monitoreo de los fenómenos de variabilidad climática "El Niño" y "La Niña" efectuado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM.[19]

- Circular S.I. No. 033 de fecha 04 de junio de 2013 suscrito por el Secretario del Interior del Departamento de Bolívar, en el cual se informa a los Alcaldes y Personeros de los Municipios de Bolívar que los CLOPAD debían diligenciar la planilla de apoyo económico de los damnificados, sin embargo, al no haberlas enviado en tiempo, les solicitan abstenerse de solicitar subsidios.[20]

- Constancia de no conciliación de fecha 28 de noviembre de 2014, expedida por la PROCURADURÍA 130 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS.[21]

- Certificación con radicado 2018EE06098 de fecha 01 de junio de 2018 expedido por la UNGRD, donde se señala que se hizo entrega de la ayuda económica humanitaria a la señora Elvia Rosa Vega González el día 13 de noviembre de 2013.[22]

En el curso del proceso, se practicó la prueba testimonial del señor Hernando Olivo Almeida, quien describió la situación que padeció la demandante y su núcleo familiar por el pago tardío de la ayuda humanitaria, trayendo como consecuencia diversas circunstancias que provocaron un menoscabo en su persona y su familia, viéndose en una situación de vulnerabilidad y desamparo que evidentemente le generó zozobra y desesperación.

5.1. SOLUCIÓN AL CASO

Para la Sala, todo juicio de responsabilidad estatal debe imputarse a partir del daño. Para que el daño pueda ser resarcido se requiere que "*(i) exista una conducta que constituya una infracción a la norma que tutela un derecho o un interés legítimo y (ii) los efectos dañosos antijurídicos que se*

[18] Folios 34-35 cdr.1
[19] Folios 44-45 cdr.1
[20] Folios 53-54 cdr.1
[21] Folio 52 cdr.1
[22] Folio 274-275 cdr.2

concretan y transmiten en el ámbito patrimonial o extrapatrimonial de la víctima que no tiene obligación de soportarlo." [23]

De manera que uno de los aspectos para establecer que el daño es antijurídico es la constatación de la afectación o vulneración de un derecho o de un interés legítimo.

Así las cosas, no surge la obligación de reparar cuando el afectado no es titular del derecho o interés legítimo, constituyéndose ello en un presupuesto de existencia del daño, pues para concretarse se necesita la lesión a una situación jurídica amparada previamente por el ordenamiento jurídico.

La Resolución 074 de 2011 solo estableció un procedimiento para la entrega de esas ayudas, para lo cual se establecieron una serie de requisitos que las autoridades debían verificar a fin que los subsidios llegaran a las personas directamente afectadas por la ola invernal y que culminaría con la aprobación respectiva, situación que en el caso en concreto se presentó.

El hecho dañoso señalado por el actor es el pago tardío de la ayuda económica, sin embargo, como se estudió en el marco normativo, no se dispuso de un término para la entrega definitiva de la ayuda al damnificado directo. En consideración de esta afirmación, no se podría realizar un juicio de imputabilidad, en tanto, no existe un parámetro normativo que nos otorgue un rango o medida necesaria para señalar si la actuación de la administración fue tardía o morosa.

Como se demostró en el acápite de pruebas, la norma no estableció plazos para el pago de la ayuda una vez la UNGRD aprobara la misma. Ante ello, sería un yerro jurídico por parte del Juez determinar con base en su libre discrecionalidad que la actuación en el presente caso por parte de la administración fue tardía o morosa. Es evidente que en la normatividad quedaron muchos vacíos sobre los términos para la entrega de las ayudas económicas, de manera que al no existir un deber legal con relación al tiempo en que se debía cumplir la obligación, un derecho subjetivo y concreto o un interés legítimo en cabeza de la parte actora, de recibir la ayuda humanitaria en un tiempo claro y preciso, no puede establecerse la existencia de un daño indemnizable.

[23] CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 9/05/14, rad. 24078 y 33685

En conclusión, estima la Sala pertinente definir que no se podría realizar un juicio de imputabilidad, en tanto no se acreditó por parte del demandante la consolidación de un derecho, en la medida que no se probó la obligatoriedad de las demandadas de cumplir con la entrega de los subsidios en determinado lapso.

En virtud de las anteriores consideraciones el Tribunal Administrativo de Bolívar revocará la sentencia de primera instancia, ya que contrario a lo aducido por el Juez Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, en el proceso objeto de estudio, no se dan los elementos probatorios propios para declarar la responsabilidad del Estado.

5. CONDENA EN COSTAS.

De conformidad con lo establecido en el artículo 365, numeral 4 del Código General del Proceso, cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

Así las cosas, se condenará al pago de las costas a la parte demandante, las cuales serán liquidadas por el Juez de primera instancia de acuerdo con lo señalado en el artículo 366 del CGP.

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: REVOCAR la sentencia de fecha veintiocho (28) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En su lugar, se decide, **NEGAR** las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Condenar en costas a la parte demandante, las cuales serán liquidadas por la juez de primera instancia de acuerdo a lo señalado en los artículos 365 y 366 del CGP.

CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de la presente providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

Las anteriores firmas hacen parte del proceso de radicado No. 13001-33-33-013-2015-00109-01.

Medio de control	**REPARACION DIRECTA**
Radicado	**13001-33-33-002-2015-00109-01**
Accionante	**ELVIA ROSA VEGA GONZALEZ Y OTROS.** roosbelt01@hotmail.com
Accionada	**NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – UNGRD, DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR Y CDGRD.**
Tema	**PAGO TARDÍO DE AYUDA ECONOMICA PARA DAMNIFICADO EN LA OLA INVERNAL**
Magistrado Ponente	**JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL**