

**Cartagena de Indias D. T. y C., nueve (09) de octubre de dos mil veinte (2020)**

**I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO**

|                           |                                                                                                          |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Medio de control</b>   | <b>REPARACION DIRECTA</b>                                                                                |
| <b>Radicado</b>           | <b>13001-33-33-013-2015-00089-01</b>                                                                     |
| <b>Accionante</b>         | <b>JOSE OSPINO MOLINA Y OTROS.</b><br><a href="mailto:roosbelt01@hotmail.com">roosbelt01@hotmail.com</a> |
| <b>Accionada</b>          | <b>NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – UNGRD Y OTRO.</b>            |
| <b>Tema</b>               | <b>NO PAGO DE AYUDA ECONOMICA PARA DAMNIFICADO EN LA OLA INVERNAL</b>                                    |
| <b>Magistrado Ponente</b> | <b>JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL</b>                                                                         |

*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 veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018)<sup>1</sup>, proferida por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, que denegó las pretensiones de la demanda.

**III.- ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA<sup>2</sup>.**

**1.1. Hechos relevantes planteados por el accionante.**

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

- 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 por tal

<sup>1</sup> Folios 344-358 cdr.2

<sup>2</sup> Folios 1-55 cdr.1

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

- 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.
- 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 incluido el señor Jose Ospino Molina.
- Que 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.
- 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.
- 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, generó un retardo en la entrega de la ayuda económica.

## **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 – CDGRD 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 cosas 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.<sup>3</sup>**

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

---

<sup>3</sup> Folios 156-168 cdr.1

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 excepción, 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.

## **2.2. UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES -UNGRD<sup>4</sup>**

La entidad demandada contestó la demanda por fuera del término legalmente establecido para ello, 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.

Propuso como excepción, las siguientes:

1. FALTA DE INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO O LITIS CONSORCIO NECESARIO.
2. CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA.
3. HABÉRSELE DADO A LA DEMANDA EL TRÁMITE DE UN PROCESO DIFERENTE AL QUE CORRESPONDE.
4. CONCEPTO DE SUBVENCIÓN ECONÓMICA – NO GENERA DAÑO ANTIJURÍDICO.

---

<sup>4</sup> Folios 169-183 cdr.1

5. IMPROCEDENCIA DE LA UTILIZACIÓN DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA PARA COBRAR UNA SUBVENCIÓN ECONÓMICA OTORGADA POR EL GOBIERNO NACIONAL.
6. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.
7. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA.
8. DILIGENCIA Y CUIDADO DE LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.
9. AUSENCIA DE LOS ELEMENTOS QUE CONFIGURAN LA RESPONSABILIDAD EXTRCONTRACTUAL DEL ESTADO.
10. INEXISTENCIA DEL DAÑO SUFRIDO POR LOS ACCIONANTES.
11. AUSENCIA DE TÍTULO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD O DE CULPA O FALLA DEL SERVICIO.
12. INEXISTENCIA DE UN NEXO DE CAUSALIDAD FRENTE A LA UNGRD
13. EL HECHO EXCLUSIVO Y DETERMINANTE DE UN TERCERO.
14. EXCEPCIÓN GENÉRICA ARTÍCULO 282 DEL C.G.P.

### **3. ACTUACIÓN PROCESAL.**

#### **3.1. Sentencia de Primera Instancia.**

Mediante sentencia de fecha veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, negó las pretensiones de la demanda, por considerar que, en el asunto bajo estudio, no se lograron acreditar los elementos de la responsabilidad extrapatrimonial en cabeza de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y del Departamento de Bolívar – Comité Regional para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres – CREPAD, respecto del no pago a favor del núcleo familiar demandante de la ayuda económica establecida por el Gobierno Nacional en la Resolución No. 074 del 15 de diciembre de 2011, modificada por la Resolución No. 002 del 02 de enero de 2012, para los damnificados de la segunda temporada invernal del año 2011.

#### **3.2. Recurso de apelación.<sup>5</sup>**

La parte demandante, interpuso recurso de apelación, solicitando la revocatoria de la sentencia de primera instancia, para que en su lugar, sean concedidas las pretensiones de la demandante, teniendo en cuenta que debe estar claramente definido que el medio de control de reparación directa está orientado a la búsqueda de la reparación integral de los

<sup>5</sup> Folios 361-389 cdr.2

perjuicios ocasionados al demandante como consecuencia de la desprotección estatal generada con la no entrega de la ayuda económica humanitaria a pesar del demandante tener acreditada la condición de damnificado.

Alega que resulta una diferencia de los casos en que los que se accede a la ayuda económica de manera tardía, a los casos de no pago, como el que aquí se debate, toda vez que la existencia de perjuicios resulta de mayor gravedad.

Manifiesta que es la no atención oportuna, la consecuencia perjudicial de las actuaciones omisivas de las entidades demandadas, a lo que la parte accionante le solicita la respectiva reparación.

Arguye que el actuar negligente de la UNGRD, al mantener archivada la información que le había sido entregada por el ente departamental en fecha 01 de octubre de 2012 y no haberle dado trámite con relación al demandante, impidió que desde la Fiduciaria S.A., se emitiera el desembolso correspondiente a favor del señor Jose Ospino Molina, aumentado de esa forma el estado de afectación del actor y otras familias.

Así mismo, afirma que el señor Jose Ospino Molina ha sufrido más por los efectos dañinos del actuar negligente de la administración que por los efectos inmediatos del desastre natural acaecido, toda vez que la entrega tardía de la ayuda humanitaria aumentó el estado de afectación dejado por el fenómeno natural ocurrido, prolongando injustificada e indefinidamente el estado de vulnerabilidad y necesidad del actor.

Señala que la falla en el servicio en la que incurrieron el CDGRD – Bolívar y la UNGRD por sus posturas inactivas injustificadas, vulneraron directamente y sin lugar a dudas derechos fundamentales a un sujeto de especial protección constitucional.

### **3.3. Trámite procesal de segunda instancia.**

Con auto de fecha cuatro (04) de julio de dos mil diecinueve (2019)<sup>6</sup>, se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandante. Mediante auto de fecha veinticuatro (24) de enero de dos mil veinte (2020)<sup>7</sup>, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

<sup>6</sup> Folio 4 cdr.3

<sup>7</sup> Folio 10 cdr.3



### **3.4. ALEGACIONES.**

La parte demandante no presentó alegatos de conclusión.

La parte demandada Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres<sup>8</sup> presentó alegatos finales.

La parte demandada Departamento de Bolívar no presentó 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.**

---

<sup>8</sup> Folios 15-23 cdr.3

## **2.1. Problema Jurídico.**

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

*¿Existe responsabilidad administrativa y patrimonial de las entidades demandadas, en razón de los posibles perjuicios sufridos por el demandante, debido al no pago 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 él y su núcleo familiar.

## **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<sup>9</sup> 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 concurren 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<sup>10</sup>

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”*.<sup>11</sup>

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

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

existencia de un daño antijurídico; esto es, aquel que no se está en el 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<sup>12</sup>, 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 hidrometeorológico 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.*
- 3. Estar registrado en la Planilla correspondiente, avalada por los CLOPAD y CREPAD.*
- 4. Presentación de la cédula de ciudadanía amarilla con holograma.*

---

<sup>12</sup> Ver sentencia T-648/13

*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 N° 074 de 2011, en el cual se ordenó que el plazo máximo para entregar la información referente a la asistencia económico 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.<sup>13</sup>

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”*.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

Oficio de fecha 23 de diciembre de 2011 suscrito por el Alcalde Municipal de Soplaviento, en el cual se adjunta el listado en físico del censo de personas damnificadas por la ola invernal del año 2011, dentro del cual se encuentra incluido el demandante Jose Ospina Molina.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> Folios 22-25 cdr.1

<sup>14</sup> Folios 26-27 cdr.1

<sup>15</sup> Folios 28-31 cdr.1

<sup>16</sup> Folios 32-34 cdr.1

<sup>17</sup> Folios 35-36 cdr.1

<sup>18</sup> Folios 45-46 cdr.1

13001-33-33-013-2015-00089-01

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 que el Comité Departamental de Gestión de Riesgo de Desastres de Bolívar a raíz de la ola invernal del 2011, recibió los censos de las familias afectadas en cada uno de los municipios impactados por el citado evento natural.<sup>19</sup>

Constancia de no conciliación de fecha 16 de diciembre de 2014, expedida por la PROCURADURÍA 130 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS.<sup>20</sup>

Acta de fallo de tutela proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial, bajo radicado No. 13001310700120120010100, en el que hizo parte el señor Jose Ospino Molina, el cual revoca el fallo proferido por el Juzgado Penal Especializado del Circuito de Cartagena en fecha 11 de abril de 2013 en el que se negaron las pretensiones de la acción incoada y, en su lugar, se tutelan los derechos fundamentales de dignidad humana, debido proceso e igualdad.<sup>21</sup>

Certificado expedido por el Presidente del CMGRD Ney Durant Bahoque en fecha 04 de julio de 2015, donde consta que el señor Jose Ospino Molina hasta la fecha de expedición de la citada certificación no ha recibido el pago de la ayuda económica por la suma de \$1.500.000, asignado por el Gobierno Nacional en su condición de damnificado de la ola invernal del segundo semestre del año 2011, a pesar de haber sido censado y reportado junto a su núcleo familiar desde el 23 de diciembre de 2011.<sup>22</sup>

Certificado expedido por el Presidente del CMGRD Ney Durant Bahoque en fecha 04 de julio de 2015, donde consta que el señor Jose Ospino Molina junto con su núcleo familiar fueron incluidos en el reporte realizado por el antes CLOPAD de Soplaviento – Bolívar el día 23 de diciembre de 2011, por cumplir con los requisitos para ser beneficiarios de la ayuda económica señalada en la Resolución No. 074 de 2011.<sup>23</sup>

Certificación SMD-RO-0248-2018 de fecha 05 de marzo de 2018 expedido por la UNGRD, donde se señala que no se le hizo entrega de la ayuda económica humanitaria al señor Jose Ospina Molina, por no cumplir con los requisitos establecidos en la Resolución No. 074 de 2011.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Folios 49-50 cdr.1

<sup>20</sup> Folio 55 cdr.1

<sup>21</sup> Folios 65-86 cdr.1

<sup>22</sup> Folio 87 cdr.1

<sup>23</sup> Folio 88 cdr.1

<sup>24</sup> Folio 211 cdr.2

Resolución No. 0230 del 05 de marzo de 2015 expedida por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, *“por la cual se niega el apoyo económico establecido en la Resolución No. 074 de 2011”*.<sup>25</sup>

Resolución No. 0458 de fecha 20 de abril de 2015 expedido por la UNGRD, *“por la cual se resuelve un recurso de reposición”* interpuesto por el Municipio de Soplaviento – Bolívar contra la Resolución No. 0230 del 05 de marzo de 2015.<sup>26</sup>

En el curso del proceso, se practicó la prueba testimonial del señor Hernando Olivo Almeida, quien manifestó que al señor Jose Ospino Molina no le fue pagada la ayuda económica humanitaria decretada por el Gobierno Nacional, debido a una inconsistencia en la información de su número de cédula. Afirma que, de manera posterior fue expedida una Resolución, en la cual se estableció que no se la iba a pagar la ayuda económica al demandante. Señala que el Departamento de Bolívar no realizó las actuaciones pertinentes para rehacer todo el trámite administrativo para proceder a pagarle las ayudas económicas a las personas con las que se tuvieron inconvenientes como en el caso del actor. Arguye que, si bien el demandante se afectó emocionalmente con lo ocurrido con su vivienda, sus hijos pudieron repararle la misma posteriormente.

### **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 concretan y transmiten en el ámbito patrimonial o extrapatrimonial de la víctima que no tiene obligación de soportarlo.”* <sup>27</sup>

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

<sup>25</sup> Folios 281-286 cdr.2

<sup>26</sup> Folios 287-291 cdr.2

<sup>27</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 9/05/14, rad. 24078 y 33685



de existencia del daño, pues para concretarse se necesita la lesión a una situación jurídica amparada previamente por el ordenamiento jurídico.

Como se estudió en el marco normativo, las normas traídas a colación, no radicaron en cabeza del demandante como damnificado un derecho cierto o interés legítimo consistente en recibir la ayuda económica de millón quinientos mil pesos (\$1.500.000,00) en tanto, no se profirió dentro del presente caso, un acto administrativo que aprobara la ayuda económica al demandante y su núcleo familiar.

Para que naciera este derecho se requería que la administración verificara o constatará una serie de requisitos dispuestos en la normativa que regulaba la ayuda como lo admite la propia Corte Constitucional; el único derecho que surgió para el damnificado directo con las normas en comento fue que la administración adelantara hasta su culminación el procedimiento para la entrega de la ayuda económica pero no por ello surge el derecho a recibir el subsidio.

En ese sentido, de lo documentado dentro del proceso se estableció que en la providencia T-648 de 2013, con relación a los actores en su condición de afectados por la ola invernal, sólo se les amparó el derecho fundamental al debido proceso, y no otros derechos fundamentales como el mínimo vital, vida y vivienda digna que fueran solicitados, en ese sentido, se ordena rehacer el procedimiento, más no se ordenó entregar a pagar la ayuda económica.

Conforme a lo anterior, es pertinente afirmar que el afectado o damnificado cuenta con el derecho a que se siga el procedimiento dispuesto en la Resolución No. 074 de 2011 y en la circular del 16 de diciembre de 2011, emitida por el Director General de la UNGRD y se lleve hasta su culminación a efectos de entregar la ayuda económica, pero no radica un derecho cierto a que se le reconozca a ayuda por valor de millón quinientos mil pesos (\$1.500.000,00) y que es alegada por el demandante.

Así las cosas, la Resolución No. 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 de que los subsidios llegaran a las personas directamente afectadas por la ola invernal y que culminaría con la aprobación respectiva, pero esta última nunca se dio en el caso en estudio, como así quedó evidenciado con las pruebas aportadas en el proceso.

De manera que, al no existir un derecho subjetivo y concreto o un interés legítimo por parte del actor de recibir la ayuda económica, no puede establecerse la existencia de un daño indemnizable.

Para la Sala, la decisión tomada por el A-quo es compartida, toda vez que como se señaló:

*“quien pretenda del Estado la reparación de los daños antijurídicos cuya causación imputa a la acción o a la omisión de una autoridad pública y, con tal propósito, ejerce la acción de reparación directa, tiene la carga de acreditar, en el proceso, la concurrencia de los elementos inherentes al régimen de responsabilidad en el cual ampara sus pretensiones, esto es, si se trata, como en el sub judice, de un régimen de Falla del Servicio, derivado de la acción de las entidades estatales, deberá acreditar, además del hecho, el daño, que el hecho dañoso fue causado por acción y/o omisión de las entidades demandadas, así como el nexo de causalidad entre aquel y éstas.”*

El hecho dañoso señalado por el actor es el no pago de la ayuda económica, sin embargo, como se estudió en el marco normativo, y como se determinó en el curso del proceso, no surge la obligación de reparar cuando el afectado no es titular del derecho o interés legítimo, en el entendido que no se certificó o no se probó dentro del proceso la garantía de ser titular o beneficiario del derecho alegado.

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, y la afectación al mismo, en la medida que no se certifica mediante un acto la obligatoriedad de recibir la ayuda económica.

De otra parte, la declaración rendida en el proceso no es suficiente para acreditar la afectación que sufrió el demandante por el detrimento causado en su vivienda, con ocasión de la ola invernal acaecida en el año 2011, comoquiera que dentro del plenario no obra prueba alguna que permita corroborar lo alegado por el testigo.

Además, cabe resaltar que, si bien a raíz de las fuertes lluvias por el fenómeno de la niña pudieron resultar daños en el bien inmueble del demandante, según lo manifestado por el testigo, dicho daño no se

extendió en el tiempo, comoquiera que su núcleo familiar efectuó las actuaciones pertinentes para el restablecimiento de la vivienda del actor.

En virtud de las consideraciones el Tribunal Administrativo de Bolívar confirmará la sentencia de primera instancia, comoquiera que no se dan los elementos propios para declarar la responsabilidad del Estado en el caso objeto de estudio.

## **5. CONDENA EN COSTAS.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicado por remisión del artículo 188 del CPACA, se dispone condenar en costas a la parte *"a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación"*, y de conformidad con el numeral 8 del mismo artículo, según el cual solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron.

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: CONFIRMAR** la sentencia de fecha veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), proferida por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

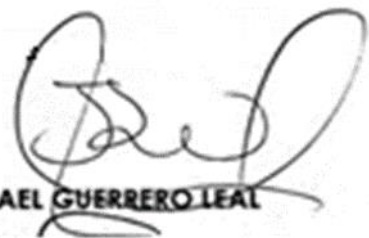
**SEGUNDO** Condenar en costas a la parte demandante, las cuales serán liquidadas por la juez de primera instancia de acuerdo a lo señalado en los artículos 365 y 366 del CGP.

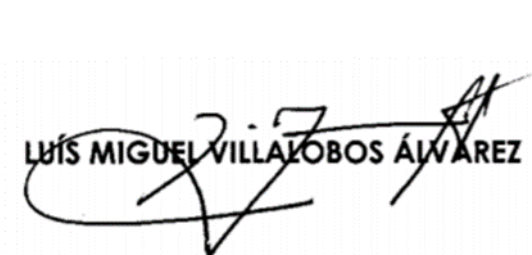
**TERCERO:** Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**LOS MAGISTRADOS**

  
JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

  
LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

  
ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

|                  |                                                                                                   |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Medio de control | REPARACIÓN DIRECTA                                                                                |
| Radicado         | 13001-33-33-013-2015-00089-01                                                                     |
| Accionante       | JOSE OSPINO MOLINA Y OTROS.<br><a href="mailto:roosbelt01@hotmail.com">roosbelt01@hotmail.com</a> |
| Accionado        | NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – UNGRD Y OTRO.            |
| Tema             | NO PAGO DE AYUDA ECONOMICA PARA DAMNIFICADO EN LA OLA INVERNAL                                    |