

Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

Cartagena de Indias D.T. y C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

Medio de control:	ACCIÓN DE GRUPO
Radicado:	13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante:	LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.
Demandado:	NACIÓN – SISTEMA NACIONAL PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES.
Magistrado Ponente:	ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS.
Tema:	Daño antijurídico/causa común/onus probandi

Procede la Sala de Decisión a pronunciarse de fondo sobre la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de “REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO”, por LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS, contra la NACIÓN – SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES Y OTROS”.

I.- ANTECEDENTES.

1. LA DEMANDA.

1.1. Pretensiones.

Fueron formuladas las siguientes (se transcribe literalmente):

“Declarar la responsabilidad de la NACIÓN, EL SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES y la DIRECCION NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE, LA GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR, en cabeza de su Gobernador, Doctor JUAN CARLOS GOSSAIN RODNINI, EL MUNICIPIO DE SANA CATALINA BOLÍVAR, representada legalmente por el señor: JESUS LEVIN BETTS CONTRERAS, EL COMITÉ LOCAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES, EN ADELANTE CLOPAD, por la violación de los derechos fundamentales de mis poderdantes especialmente, la igualdad, al debido proceso y a la defensa consagrados en los artículos 13 y 29 de la C.N., derechos estos vulnerados por el ente territorial, y por el Ministerio del Interior a través del



Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES, y la DIRECCIÓN NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE.

2. Como consecuencia de lo anterior, se ordene a la Administración Municipal (sic) y al Ministerio del Interior a través del SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES, y la DIRECCIÓN NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas inicie para mis poderdantes, el correspondiente trámite para la adjudicación de los apoyos económicos PARA DAMNIFICADOS DIRECTOS POR EVENTOS HIDROMETEREOLÓGICOS de la SEGUNDA TEMPORADA DE LLUVIAS 2011, de acuerdo a las normas de ley y al Reglamento Técnico, establecido para ello, siempre que las actuaciones administrativas que sean necesarias adelantar garanticen el debido proceso, el principio de publicidad y la aplicación de medios idóneos de notificación. En todo caso para la determinación de la adjudicación de los apoyos se verifique las direcciones casa a casa y quien es la persona o núcleo de familia que la habilita.

3. Ordenar a los responsables a pagar la indemnización a que haya lugar por los perjuicios causados a mis mandantes."

1.2. Hechos.

Fueron narrados en síntesis los siguientes:

- Es un hecho notorio que durante los años 2010 y 2011 se presentó en Colombia la ola invernal más grave de los últimos años, resultando afectados un gran número de familias y personas en distintos departamentos y municipios.
- En el Corregimiento de Loma Arena, jurisdicción del Municipio de Santa Catalina (lugar de residencia de los actores) fue una de las zonas afectadas por ese fenómeno de la naturaleza.
- Debido al fenómeno meteorológico experimentado en el segundo semestre del año 2011, los demandantes sufrieron un gran detrimento en su patrimonio económico, lo cual repercutió a nivel psicológico y social, al ser despojados de sus viviendas, y perder sus enseres y en tanto depositaron sus esperanzas en el apoyo económico asistencial y humanitario prometido por el Gobierno Nacional, apoyo económico que se concretó a través de la

Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

resolución No. 074 del 2011 y su modificatoria 002 de 2012, en la cual se estableció un monto de \$1.500.000 de subsidio.

- Los actores fueron identificados, incluidos y carnetizados por el DANE como damnificados de la ola invernal como damnificados de la ola invernal 2010-2011, recibiendo en varias oportunidades las ayudas correspondientes a alimentos y kits de aseo.

- Para sorpresa de los demandantes, el día 12 de marzo del 2012, día en que inicio el pago de los apoyos económicos a los afectados por el fenómeno invernal, se enteraron que no se encontraban dentro de los beneficiarios, pese a haber sido censados, carnetizados y beneficiados de algunas ayudas humanitarias entregadas al inicio del programa.

- Los actores iniciaron en varias oportunidades actuaciones administrativas a la espera de una respuesta del porque no recibieron el auxilio, las que nunca fueron resueltas de fondo.

- Se ha transgredido el derecho a la igualdad de los actores, al brindarle a vecinos el subsidio aludido y dejándolos a ellos sin esta ayuda.

2. CONTESTACIÓN.

2.1. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD.

Se opuso a las súplicas de la demanda, habida consideración que no es la entidad que elaboró las planillas de apoyo económico, ni tomó la decisión de no incluir o de excluir a los accionantes del registro de damnificados con vocación de recibir apoyo económico.

Asegura que sobre los hechos narrados, ninguna acción u omisión le es atribuible y precisa que si el municipio no incluyó como beneficiarios del apoyo económico a los residentes del municipio, es necesario presumir la legalidad de esa decisión.

Formuló las siguientes excepciones:

“Falta de legitimación en la causa por pasiva”, basada en que con base en la Resolución No. 074 del 2011, expedida por la UNGRD, el deber de elaborar la información en las planillas de apoyo económico de los damnificados directos de la segunda temporada invernal, comprendida entre el 1 de

Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

septiembre al 10 de diciembre del 2011, era el CLOPAD municipal en cabeza del Alcalde Municipal.

“Falta de legitimación en la causa por activa”, arguyendo que dentro de las pruebas que se presentan no se demuestra de ninguna forma la condición de damnificados directos de la segunda temporada invernal del 2011, y la sola afirmación no basta para considerarlos como tales.

“Inexistencia de los elementos de la responsabilidad”, en tanto en la misma se señala la presunta negligencia del CLOPAD del municipio, hoy Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, quien no realizó el censo de estas personas que hoy demandan indemnización, por el no pago del apoyo económico, ante lo cual se observa una clara inexistencia del daño alegado como quiera que los convocantes son damnificados del fenómeno de la niña que es un evento distinto a la segunda temporada invernal debido a que sucedió en un periodo diferente al que reclaman ser damnificados, razón suficiente para asegurar que, como damnificado del fenómeno de la niña fueron objeto de unas ayudas humanitarias diferentes a las establecidas en la resolución No. 074 de 2011.

“Inexistencia del nexo causal” ya que el daño que se alega no tiene conexión con actuación, retardo, irregularidad, ineficiencia, ausencia del servicio u omisión de la UNGRD.

“Falsedad de los accionantes, quienes incurren en el delito de fraude a subvención”, asegurando que los primeros 31 accionantes, no cumplen los requisitos de temporalidad exigidos en la resolución No. 074 del 2011, y dado que la fecha de registro del evento que afectó a cada uno de ellos es anterior al 30 de junio del 2011, lo que demuestra que se solicita de manera fraudulenta el subsidio, ya que la subvención se estableció solo para los damnificados directos de la segunda temporada invernal comprendida entre el 1 de septiembre al 10 de diciembre del 2011.

2.2. Departamento de Bolívar.

Se opuso a las pretensiones de la demanda.

Para el efecto formula las siguientes excepciones:

Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

“Falta de legitimación en la causa por pasiva”, basado en que, con el fin de dar cumplimiento a las directrices señaladas en la resolución No. 074 del 2011, en cada uno de los municipios se registraron cada una de las situaciones calamitosas; los comités locales debían aportar el censo realizado en los municipios y diligencias las planillas de apoyo económico de los damnificados, los cuales debían reportarse a la UNGRD, teniendo como plazo para ello el 30 de diciembre de 2011, ampliado posteriormente a el 30 de enero del 2012, la cual se encargaba de autorizar el pago de un subsidio por el valor de \$1.500.000, los cuales debían ser reclamados en el Banco Agrario.

Aduce si bien es cierto que la carga de la obligación de llenar los requisitos establecidos en la resolución recaía en el municipio (CLOPAD), como era realizar el censo y luego remitirlo junto con las planillas al Departamento de Bolívar (CREPAD) para que este remitiera a su vez a la UNGRD, dicha situación fue omitida por el Comité Local del Municipio de Santa Catalina y fue ello lo que ocasionó que la entidad encargada de realizar los pagos no lo hiciera.

“Inexistencia del daño o perjuicio”, por cuanto no reposa en el expediente prueba alguna que indique los daños que se les causo a los actores por el no pago de la ayuda económica.

“Fuerza mayor con relación al fenómeno de la niña en el año 2010”, pues ello se debió a circunstancia que no pudieron preverse y en ese sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia c – 156 de 2011.

2.3. Municipio de Santa Catalina.

Se opuso a las pretensiones de la demanda asegurando que no tuvo injerencia alguna en la escogencia de los damnificados.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

3.1. Parte demandante.

Arguye el apoderado judicial que se encuentran demostrados los elementos legales necesarios para declarar la responsabilidad por violación de los derechos fundamentales y como consecuencia se debe ordenar al Sistema Nacional de Prevención de Desastres que en termino de 48 horas inicie el

Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

trámite de adjudicación de los apoyos económicos para damnificados directos por eventos hidrometeoro lógicos de la segunda temporada de lluvias 2011.

3.2. Departamento de Bolívar.

Sugiere la denegación de las pretensiones de la demanda, por cuanto los graves padecimientos acaecidos por los demandantes con ocasión de la ola invernal fueron producidos por el fenómeno de la niña y si los demandantes no fueron beneficiados con la subvención económica hay que entender que fue el municipio quien no las censo ni hizo lo pertinente para obtener la ayuda.

3.3. Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Sus alegatos fueron extemporáneos.

4. MINISTERIO PÚBLICO.

En esta oportunidad, el Representante del Ministerio Publico no emitió concepto.

II.- CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO.

Se contraerá el debate a resolver si se encuentran estructurados los elementos de la responsabilidad Estatal en el caso concreto.

3. TESIS.

Se sostendrá que no se acreditó ni el daño antijurídico ni su causa común.

3. ARGUMENTACIÓN NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL.

3.1. Sobre el medio de control (Reparación de los perjuicios causados a un grupo).

Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

La Constitución Nacional en sus artículos 88 y 89 consagra las acciones colectivas, delegando al Legislador la facultad expresa para regular las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos y las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, en el artículo 89 la Carta Política establece que fuera de las acciones directamente diseñadas por la Carta, *“la ley establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas”*.

La acción de grupo, reglamentada en el artículo 3 de la Ley 472 de 1998, tiene su origen en los daños ocasionados a un número plural de personas que deciden acudir ante la justicia en acción única, para obtener la respectiva reparación, y que no obstante tratarse de intereses comunes, se pueden individualizar en relación con el daño cuya indemnización se persigue.

Contribuye claramente a la realización del derecho de acceso a la administración de justicia y al desarrollo del principio de economía procesal, al resolver en un mismo proceso las pretensiones de un número plural de personas que fueron afectadas por una misma causa. En efecto, una de las finalidades de la acción de grupo es que se simplifique la administración de justicia y se conjuguen los esfuerzos individuales para solicitar la reparación de los daños causados por un evento lesivo.

En síntesis, la Corte Constitucional ha establecido como generalidades de la acción de grupo las siguientes características:

- (i) No involucran derechos colectivos. El elemento común es la causa del daño y el interés cuya lesión debe ser reparada, que es lo que justifica una actuación judicial conjunta de los afectados.
- (ii) En principio, por tratarse de intereses individuales privados o particulares, los criterios de regulación deben ser los ordinarios;
- (iii) Los mecanismos de formación del grupo y la manera de hacer efectiva la reparación a cada uno de sus miembros sí deben ser regulados de manera especial, con fundamento en la norma constitucional, atendiendo

Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

a las razones de economía procesal que inspiran su consagración en ese nivel.¹

Por lo anterior, la acción de grupo se constituye en: (i) Una acción indemnizatoria, por cuanto tiene por objeto la reparación de los daños ocasionados por la vulneración de derechos de carácter subjetivo susceptibles de valoración patrimonial; y (ii) una acción de carácter principal, que procede a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial para obtener la reparación del daño sufrido, pues precisamente el artículo 88 de la Constitución y la Ley 472 de 1998 señalan que la misma puede instaurarse *“sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios”*.²

Como el motivo de la acción de grupo, está constituido por la posibilidad de obtener, a través de un mismo proceso, la declaratoria de responsabilidad y la reparación, con ocasión del daño que ha sido causado a una pluralidad de personas (mínimo de 20), con un mismo hecho o varios hechos, siempre que constituyan causa común, **debe ser ejercida con la exclusiva pretensión de reconocimiento y pago de los aludidos perjuicios.**

Ahora bien, como lo ha señalado el Consejo de Estado³ de manera reiterada, la reparación de perjuicios que se reclama a través de la acción de grupo puede derivarse de la vulneración de derechos de cualquier naturaleza.

Se trata de una acción que se adelanta a través de un proceso en el cual se discute **la existencia de los elementos que estructuran la responsabilidad**, esto es, la existencia del daño y con ello, su antijuridicidad; la proveniencia de una causa común y, por último, su imputabilidad al demandado.

En relación con el **daño**, es de anotar que si el objeto de la acción es obtener la indemnización de los perjuicios ocasionados al grupo, el daño debe aparecer plenamente demostrado en el proceso, porque de lo contrario el

¹ Corte Constitucional Sentencia C-215 de 1999. Bogotá, D.C., abril catorce (14) de mil novecientos noventa y nueve (1999). Magistrada Ponente (E): Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

² Corte Constitucional, Sentencia C- 116 de 2008. Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil ocho (2008) Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO. ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá, D.C., primero (1) de octubre de dos mil ocho (2008). Radicación número: 76001-23-31-000-2005-02076-01(AG). Actor: ELSY MARIA ALZATE TENORIO Y OTROS. Demandado: PENSIONES Y CESANTIAS PORVENIR Y OTROS. Referencia: ACCION DE GRUPO.

Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

sentenciador no podrá ordenar su reparación.

El artículo 46 de la Ley 472 de 1998 establece que *“las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas”*; el artículo 47 dispone: *“sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios, la acción de grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo”*, de lo que se desprende que, son requisitos para la procedencia de la acción de grupo, los siguientes:

- 1.- La demanda debe ser presentada dentro de los dos años siguientes a (i) la fecha en que se causó el daño o (ii) a la fecha en que cesó la acción causante del daño.
- 2.- El número de demandantes debe ser igual o superior a 20 personas, la causa que los une debe ser la misma, así como los perjuicios y los derechos que se vieron afectados con el hecho, así sea en un quantum diferente.
- 3.- Las pretensiones deben tener un contenido exclusivamente indemnizatorio.
- 4.- Se debe predicar del grupo una especial relevancia o entidad social, que por sus condiciones y dimensión exige prontitud, inmediatez y efectividad en su atención.

En cuanto a la legitimación por activa, es dable precisar, que si bien la ley 472 de 1998, exige como presupuesto de la acción de grupo, la afectación de no menos de 20 personas, la demanda la puede ser presentada por una sola de ellas, siempre y cuando proporcione los criterios que permitan identificar al resto de afectados. En este sentido, la Corte Constitucional ha manifestado⁴:

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C- 116 de 2008. Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil ocho (2008)Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL



Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00

Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

"Explicó la Corte en la Sentencia C-898 de 2005, acorde con la jurisprudencia del Consejo de Estado, que la interpretación que debe darse al inciso tercero (3º) del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, es la de que, la exigencia de que el grupo debe estar integrado al menos por veinte personas, no puede entenderse como un obstáculo para la presentación de la demanda, en cuanto no se requiere la concurrencia de todos ellos para tal acto, toda vez que, de conformidad con el artículo 48 del mismo ordenamiento, en la acción de grupo el actor o quien actúa como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas por los hechos lesivos. Por ello, lo que resulta exigible al actor al momento de presentar la demanda, a la luz del numeral cuarto (4º) del artículo 52 del mismo ordenamiento, es el deber de señalar en ella la identidad de por lo menos veinte de los miembros del grupo afectado o, en todo caso, señalar los criterios que permitan su identificación por parte del juez. Sobre este particular, la Corte sostuvo en el referido fallo:

*"Así mismo que en relación con el número mínimo de 20 personas, el Consejo de Estado, luego de dicha decisión de constitucionalidad ha precisado que **el número mínimo aludido no puede entenderse tampoco como una limitante para la presentación de la demanda pues no es indispensable la concurrencia de todos ellos al momento de dicha presentación**, toda vez que, de conformidad con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 48 de la Ley 472 de 1998, '[e]n la acción de grupo el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder'. El Consejo de Estado ha advertido que si bien la acción puede ser interpuesta por una persona esta debe actuar en relación con el daño causado a un grupo no inferior de 20 personas y que la demanda debe, en todo caso establecer los criterios que permitan la identificación del grupo afectado."*

(...)

1. Que según lo dispone el artículo 48 de la propia Ley 472 de 1998, son titulares de la acción de grupo las personas que hubieren sufrido un perjuicio individual, pudiendo presentar la demanda cualquiera de ellas en representación de las demás que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder.

2. Que la determinación del grupo, de por lo menos veinte personas, no es entonces un presupuesto para la legitimación en la causa por activa. Es en realidad un requisito de admisión de la demanda, so pena de su inadmisión y posterior rechazo, y en esa medida, dentro de los presupuestos de la misma deben señalarse entre otras cosas, además de la identificación del demandado y la justificación sobre la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3º y 49 de la ley, los criterios para identificar y definir el grupo de por lo menos veinte (20) integrantes, si no fuere posible proporcionar sus nombres (art 52).

3. Que en el auto admisorio el juez deberá valorar la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3º y 47 de la Ley, y en el mismo auto, además de disponer su traslado al demandado por el término de diez (10) días, deberá ordenar que se informe a los miembros del grupo a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta que serían los eventuales beneficiarios (art 53). Significa lo anterior, que luego de haberse señalado



Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

en la demanda los nombres de por lo menos veinte de los integrantes del grupo, o de señalar los criterios para identificarlos, y luego de valorada por el juez a partir de los mandatos constitucionales y legales la procedencia de la acción respecto del grupo, el juez convocará a los integrantes del mismo que no se hayan hecho presentes al proceso a través de un medio masivo de comunicación.

4. En relación con la integración del grupo, concretamente el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, señala que cuando la demanda se haya originado en daños ocasionados a un número plural de personas por una misma acción u omisión, o por varias acciones u omisiones, derivadas de la vulneración de derechos o intereses colectivos, quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte dentro del proceso, antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y la voluntad de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo. Quien no concurra al proceso, y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes, podrá acogerse posteriormente, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la información anterior, pero no podrá invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor y tampoco se beneficiará de la condena en costas.

3.2. Elementos de la responsabilidad extracontractual del estado.

El Régimen constitucional vigente establece una cláusula general de Responsabilidad Patrimonial del Estado, consagrada en el inciso 1º del artículo 90 Superior, que a la letra dice:

“Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este.”

De la norma en cita, se concluye que son dos los elementos que estructuran la responsabilidad administrativa: (i) La existencia de un daño antijurídico; (ii) La imputabilidad de ese daño a una acción u omisión de una autoridad pública.

Sobre los elementos de la Responsabilidad Estatal, el Honorable Consejo de Estado ha dicho:

“Para que se declare la responsabilidad de la administración pública es preciso que se verifique la configuración de los dos elementos o presupuestos, según la disposición constitucional que consagra la institución jurídica, esto es, el artículo 90



Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

superior, en consecuencia, es necesario que esté demostrado el daño antijurídico, así como la imputación fáctica y jurídica del mismo a la administración pública.”⁵

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 el elemento Daño de la siguiente forma:

“El daño antijurídico a efectos de que sea resarcible, requiere que esté cabalmente estructurado, por tal motivo, se torna imprescindible que se acrediten los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama: i) debe ser antijurídico, esto es, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo; ii) que sea cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente - que no se limite a una mera conjetura - , y que suponga una lesión a un derecho, bien o interés legítimo que se encuentre protegido por el ordenamiento jurídico, y iii) que sea personal, es decir, que sea padecido por quien lo solicita, en tanto se cuente con la legitimación en la causa para reclamar el interés que se debate en el proceso, bien a través de un derecho que le es propio o uno que le deviene por la vía hereditaria.”

Por su parte, la jurisprudencia ha definido la imputabilidad de la siguiente manera:

“La Imputabilidad es la atribución jurídica que se le hace a la entidad pública del daño antijurídico padecido y por el que, por lo tanto, en principio estaría en la obligación de responder, bajo cualquiera de los títulos de imputación de los regímenes de responsabilidad, esto es, del subjetivo (falla en el servicio) u objetivo (riesgo excepcional y daño especial).”⁶

De igual forma, la Alta Corporación ha dicho:

“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”⁷

En consonancia con lo expuesto por la Jurisprudencia Nacional, la imputabilidad se debe analizar desde dos orbitas, la primera desde un ámbito de **imputación material (imputación fáctica)**, entendida como la atribución del resultado dañoso a una acción u omisión del Estado, y la segunda desde un **ámbito jurídico (imputación jurídica)**, en el sentido de que la imputación abarca el título jurídico en el que encuentra fundamento

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

la responsabilidad Administrativa endilgada, esto es la falla en el servicio, el riesgo excepcional o el daño especial, entre otros.

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 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, el 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.

4. CASO CONCRETO.

Evidentemente es este uno de los casos en que debe el operador judicial interpretar la demanda, pues no viene claro el alcance de las pretensiones y sus bases fácticas.

Las pretensiones de la demanda se limitaron a solicitar la declaratoria de responsabilidad por la violación a los derechos fundamentales de igualdad, debido proceso y derecho de defensa. A renglón seguido y como pretensión consecuencial se exige que se ordene a las demandadas que en el término de 48 horas, inicien el trámite para la adjudicación de apoyos económicos a los damnificados por los eventos hidrometeorológicos de **la segunda temporada de lluvias del año 2011.**

Y finalmente en la tercera pretensión se invoca de manera genérica la indemnización de perjuicios.

Lo anterior indica que no se ha manejado con claridad, dentro de la arquitectura de la demanda el concepto de daño antijurídico, más bien se observa que lo que se pide es más propio de una acción de amparo constitucional que de un contencioso de reparación propiamente tal, como viene a ser el que en esencia se ventila en esta causa; no obstante, por el deber que impone el principio *iura novit curia* y la naturaleza del medio de control, es menester interpretar para resolver de fondo.

Es así que, de los hechos se desprende que lo que se identifica como la razón fundamental de la demanda es que al grupo demandante, en su condición

Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

de habitantes del Corregimiento de Loma Arena, Municipio de Santa Catalina, no le fue cancelado un subsidio creado por la resolución No. 074 del 2011, modificada por la 002 de 2012 (acto administrativo creado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres), para mitigar el impacto de la ola invernal del segundo semestre del año 2011, que afectó ese territorio, transgrediéndose con dicha omisión, el derecho a la igualdad, en tanto a algunos vecinos (sic) si se les brindó el subsidio.

Se acusa que ello no debió ser así por cuanto, aun cuando fueron registrados por el DANE como damnificados de la ola invernal 2010 - 2011, finalmente el subsidio no se les pagó.

Fuerza entonces admitir que, interpretada la demanda, deviene que el soporte factico de las la pretensiones, en función de lo que se debe entender por la causa del daño, se contrae al no pago del subsidio ordenado en la resolución 074 del 15 de diciembre del 2011, emanada de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Es evidente pues que en la demanda se parte de supuestos de hecho preestablecidos, con base en los cuales se busca erigir la obligación del Estado de pagar las subvenciones a las que se alude, no obstante lo cual, de todos modos se trata de circunstancias que deben encontrar soporte probatorio en el expediente, como quiera que, de un lado, las afirmaciones deben ser demostradas por quien las realiza, en virtud del cumplimiento del *onus probandi*, y del otro, ello comporta la **causa común** que se presenta como razón de ser del medio de control.

Así las cosas, no basta lisa y sencillamente afirmar que se es damnificado de la ola invernal acaecida en el segundo semestre del año 2011; que por razón de ello el Estado tenía la obligación de otorgar un subsidio y que, dada la omisión en el pago de la misma se genera el daño antijurídico y la obligación resarcitoria. El deber de indagación debe ir mucho más allá, pues debe efectivamente contraerse a las razones y premisas de hecho que se han expuesto en la demanda.

Es así que, se ha afirmado por el grupo accionante que según el **censo del DANE**, son damnificados de la segunda temporada invernal del año 2011, por su condición de habitantes del Corregimiento de Loma Arena, Municipio de Santa Catalina y dada la catástrofe ambiental vivida en dicho territorio.

Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

No obstante, en el expediente no reposa, en calidad de prueba regular y oportunamente allegada, el censo del DANE a que se alude y que, según los actores, demuestra la condición de damnificados de dicho evento.

El único censo que reposa, fue el allegado por la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, proporcionado en medio magnético (fl. 478 Cdo. No. 2), pero que nada aporta sobre el particular, pues como bien se aduce en la demanda y se concuerda en la contestación, esta es la prueba de que ninguno de los elementos integrantes del grupo demandante hace parte del censo confeccionado el CLOPAD del Municipio de Santa Catalina (hoy Consejo Municipal de Gestión del Riesgo), para optar por las ayudas, luego, por razones más que obvias, no es este documento la prueba de la calidad de damnificados que se aduce.

Quizás la prueba de dicha condición pudiera emerger de las fotocopias que reposan entre los folios 82 a 303 del cuaderno No. 1 y 485 a 571 del cuaderno No. 2, no obstante lo cual, en la gran mayoría de esos folios, que no en todos porque otra parte (menor medida) contiene las fotocopias de las cédulas de ciudadanía de cada uno de los miembros del grupo, si bien se enseña la imagen de algo así como un carné de damnificados, no resultan conclusivos frente a lo que se indaga pues la información impresa allí trata genéricamente de un Registro Único de Damnificados por emergencia invernal denominado “REUNIDOS – 2010 – 2011”, pero no se especifica o relaciona, el territorio involucrado; a lo que se agrega que, la información que proporcionan dichos documentos no es consecuente tampoco con los extremos temporales que se han delimitado en la demanda, amén de que se aduce en el carné que se trata de los damnificados del 2010 – 2011, en tanto que en el libelo se hace mención del evento acontecido en el segundo semestre del año 2011. Pero además, dicho carné no fue expedido por el DANE como se asegura en la demanda, sino que fue emitido por el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, y no registra más información relevante que pueda asociarse con los hechos destacados en este proceso, particularmente lo que tiene que ver con el territorio, que viene a ser quizás de las cosas más importantes a juicio de la Sala.

A partir del contenido de los documentos aludidos, no es posible vincular al grupo demandante (incluido allí el que se integró en el interregno del trámite), con el Municipio de Santa Catalina y menos aún del Corregimiento de Loma Arena.

Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

Como si fuera poca la incertidumbre, a folio 62 del primer cuaderno, se certifica por el Alcalde Municipio de Santa Catalina (certificación que se emitió el 8 de febrero del 2012, dirigida a la Coordinación del CREPAD), que el pago de los subsidios fue aplazado en lo que al Corregimiento de Loma Arena y Pueblo Nuevo concierne, en razón a que el CENSO realizado durante los periodos de septiembre a diciembre del año 2011, presentó inconsistencias, luego entonces, como admitir con certeza la condición de damnificados de los actores, cuando ni siquiera se tiende respecto a quienes si figuran en el censo del que dicen haber sido excluidos los demandantes.

Así y todo, dicha certificación comprueba que existió una razón valedera para suspender el pago de subsidios, circunstancia que bien puede constituir razón para legitimar la actuación de la administración en relación con su abstención en el pago de esos subsidios, convirtiéndose esto en la razón para desquiciar la antijuridicidad del daño, si caso este se acreditara.

La realidad se muestra demasiado deformada o trastocada, como para que el juez con la simple afirmación de por acreditado los hechos.

Y esa que en el expediente no hay forma de corroborar siquiera que este nutrido grupo de personas sean habitantes del Corregimiento de Loma Arena, Municipio de Santa Catalina, o lo fueran para el momento del suceso, luego, aun cuando en efecto está probado, según el informe presentado por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (fls. 679 a 689 Cdo. No. 3), que el Corregimiento de Loma Arena se “*vio afectado por la segunda temporada invernal comprendida entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre del 2011*”, por razón de esa incertidumbre deviene imposible asociar como damnificados de ese hecho a los demandantes.

Siendo más específicos, de acuerdo a lo informado por la CORPORACIÓN AUTONONOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE, se encuentra acreditado que el **centro poblado** de Loma Arena, Corregimiento del Municipio de Santa Catalina (Bolívar), se inundó como consecuencia de las precipitaciones producidas por el fenómeno de la niña en el segundo semestre del año 2011. No obstante, no se demuestra que los actores sean damnificados de dicho evento.

Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

Sería del caso concluir lo contrario, en tratándose de las 31 personas relacionadas en el Registro Único de Damnificados “REUNIDOS” aportado por la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (fls. 259 a 388 Cdo. No. 2), sin embargo, dicho registro involucra un siniestro ocurrido entre el 10 de abril del 2010 al 30 de junio del 2011, es decir, un acontecimiento natural ostensiblemente distinto a aquel que se menciona en la *causa petendi* de la demanda, y al cual hizo referencia CARDIQUE en su informe, ergo, evidentemente, la penumbra no se aclara.

Los testigos fueron traídos al proceso para dar fe sobre el acontecimiento como tal y los efectos que en la población del Corregimiento de Loma Arena, Municipio de Santa Catalina irradió el fenómeno.

ARNALDO JOSÉ BELTRAN FONTALVO, manifestó que tuvo conocimiento de la ola invernal y cómo ella afectó a los pobladores del Corregimiento de Loma Arena; indicó que *“todos los habitantes de loma arena fueron testigos de esa gran violencia de la naturaleza”*, que fueron barrios enteros tanto en 2010 como en 2011”, que *“el agua llegaba a la altura de las ventanas”*, y que *“las familias fueron damnificadas, en sus enseres y animales”*.

Manifestó que tanto en el año 2010 como en el 2011, los sectores afectados siempre fueron los mismos, estos es, los barrios “La Victoria”, “La Ceiba” y “La Autopista”, aclarando que no fue en todo el territorio, sino en esos sitios puntuales.

Adicionó de manera genérica y sin enunciar nombre propios que, muchos de los damnificados no han recibido ayuda.

Por su parte, CARMELO ACEVEDO FLÓREZ destacó que era un líder comunitario de la zona e indicó que a los verdaderos damnificados les vulneraron el derecho, porque que a algunos que no eran damnificados si les reconocieron el pago. Informó que el fenómeno de la niña fue bastante fuerte y sufrieron inundación, que los daños fueron muy evidentes puesto que el agua en muchísimas viviendas llegó a las ventanas, que ante la alcaldía se aclamó para que los verdaderos damnificados fueran atendidos.

Mencionó nombres propios de personas que según él no tenía el derecho a recibir el subsidio, y respecto a los reales afectados arguyó que muchos no recibieron el subsidio, pero dijo no recordar quienes fueron los que recibieron los subsidios que realmente hayan sido afectados.

Preguntado por el magistrado de turno sobre los demandantes aclaró que no podía confirmar el nombre de algunas personas. Preguntado por INES MARIA ROMERO NAVARRO, dijo que no la conocía; por CARMEN CORTINA dijo que si la conocía; por LUECELY CERVANTES y CAREMEN SALGADO indicó no conocerlas.

En lo demás, se limitó a emitir opiniones de las presuntas razones del porque los subsidios y las ayudas no llegaron a donde debían llegar.

Los testimonios no logran variar la opinión de la Sala, pues contrario a proporcionar razones para ello, dan mayor fuerza a lo concluido, particularmente en cuanto al elemento territorial o geográfico que se señala como conspirador de las aspiraciones de los demandantes y en tanto es determinante de la conclusión acerca de la falta de demostración de la calidad de damnificados circunscrita al territorio aludido.

BELTRAN FONTALVO por ejemplo, fue incisivo en que las inundaciones, tanto en el 2010, como en el 2011, siempre afectaron los mismos sectores (refirió tres en particular) y también dejó ver, que existieron otros pueblos contiguos que también resultaron afectados, mencionando a “Pueblo Nuevo”, hecho que también fue demarcado por ACEVEDO FLÓREZ.

También devienen como puntos de contacto de los dos testimonios, que hubo mal manejo de los censos de damnificados, que recibieron ayudas quienes no tenían esa condición y no la recibieron algunos que realmente fueron afectados

Con todo y lo anterior a partir de los testimonios tampoco es posible persuadirse de la calidad de damnificados del Corregimiento de Loma Arena, Municipio de Santa Catalina, del grupo demandante, más aun cuando se ha podido precisar que, la parte afectada por el fenómeno natural no fue todo el casco urbano o centro poblado del corregimiento, sino tres sectores en particular, a los que por obvias razones se debió vincularse a través de los medios de prueba el grupo demandante, cosa que no ocurre.

Por demás y aun cuando ACEVEDO FLÓREZ confirmó que conocía a algunos de los nombre aludidos en la demanda como pertenecientes al grupo, en ese aspecto la Sala no se fía por varias razones: i) las reglas de la experiencia

Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

enseñan que la homonimia existe, ii) la sola confirmación de que se conoce un nombre no es argumento infalible, pues nada asegura que realmente se trate de la misma persona, más aun cuando el testigo no da detalles precisos acerca de la fuente del conocimiento, iii) el testigo no atina en exponer la razón de la ciencia del dicho y, iv) aunado a lo anterior, la calidad de líder comunitario que se atribuye el testigo lo obliga a conocer a todos los miembros del grupo de afectados del sector al que dice pertenecer, no obstante ello contrasta con el hecho de no poder identificar a varios de los miembros del grupo cuando fue interrogado por el magistrado de turno.

Corolario de todo lo anterior es que, no se acreditan los supuestos de hecho narrados en la demanda que se tiene como causa común del supuesto daño antijurídico.

Debe recordarse que nuestro sistema procesal se enmarca en la tradición racionalista continental-europea, según **la cual la averiguación de la verdad como presupuesto de la justicia material es el principal objetivo institucional del proceso**. La pretensión de racionalidad de la decisión judicial a través del descubrimiento de la verdad y la materialización de la justicia está incorporada en el principio constitucional de la prevalencia de la ley sustancial sobre los ritos (Art. 228 C.P.).

El aludido principio fue consagrado en el Código General del Proceso, al expresar que *“el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial”* (Art. 11 C.G.P). Es decir que el fin último del proceso es la materialización de la justicia en la sentencia a través del establecimiento de la verdad de los hechos en que se basa la controversia y la aplicación de las normas sustanciales pertinentes.

En armonía con lo dicho, el criterio de valoración racional de las pruebas impone a los jueces la obligación de motivar razonadamente su decisión sobre los hechos limitándose al examen *crítico de las pruebas y a los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones*, según lo prescribe el artículo 280 del Código General del Proceso, en los siguientes términos: *“La motivación de la sentencia deberá limitarse al examen crítico de las pruebas con explicación razonada de las conclusiones sobre ellas, y a los razonamientos constitucionales, legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones”*.

Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

Por demás, el derecho que tienen los usuarios de la administración de justicia a que las pruebas sean valoradas *razonadamente* se concreta en la obligación del juez de apreciarlas en forma individual y conjunta según las **reglas de la sana crítica**, es decir según los argumentos lógicos, las reglas de la experiencia, los estándares científicos y los procedimientos admitidos por los distintos ámbitos profesionales o técnicos.

Por ello, el artículo 176 del Código General del Proceso impone al juez la obligación de sustentar razonadamente sus conclusiones sobre los **hechos**: *“Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de la solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos. El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba”*.

La valoración individual y en conjunto de las pruebas, así como la elaboración de las conclusiones sobre los hechos probados, corresponden a la fase de apreciación material de las pruebas, es decir al desentrañamiento, develación o interpretación de su significado; o, lo que es lo mismo, a lo que la prueba dice respecto de su objeto, o a su **correspondencia con los hechos**, que es en últimas lo que determina la *calidad de la prueba* y la verdad en que se basa la decisión.

En tal sentido, las incoherencias en los argumentos probatorios; su falta de correspondencia con los hechos; la ausencia de confirmación del significado o contenido de las pruebas a partir de los conceptos de la disciplina jurídica, de la ciencia no jurídica, o de las reglas de la experiencia que se derivan del conocimiento del hombre común; y la improbabilidad de las hipótesis probatorias a la luz del análisis contextual de la información contenida en el conjunto de los medios de prueba, inexorablemente conllevan al despacho negativo de las pretensiones, por falta de acreditación de las premisas fáctica que las sustentan.

Recuérdese que el motivo de la acción de grupo, está constituido por la posibilidad de obtener, a través de un mismo proceso, la declaratoria de responsabilidad y la reparación consecuencial, con ocasión de un **daño** que ha sido causado a una pluralidad de personas, con un mismo hecho o varios hechos, siempre que constituyan causa común, luego por ello esta acción **debe ser ejercida con la exclusiva pretensión de reconocimiento y pago de perjuicios**, razones para que no sean de recibo las pretensiones que se dirigen a que se conmine a las demandas a adelantar el trámite administrativo para determinar beneficiarios y posteriores reconocimientos de subsidios.

Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

Por las mismas razones y dado que se trata de una acción en la que se discute la existencia de los elementos que estructuran la responsabilidad, esto es, la existencia del daño y con ello, su antijuridicidad, lo mismo que la proveniencia de una **causa común** para por último, pasar al análisis de su imputabilidad, lo que queda es ratificar no se acreditaron ni el daño antijurídico ni su causa común, así se entienda por aquel, el no pago del subsidio.

5. Condena en costas.

No se impondrán costas, por razón de lo dispuesto en el artículo 64 de la ley 472 de 1998 y como quiera que esta sentencia es desestimatoria de la pretensiones de la demanda.

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

III.- FALLA

PRIMERO: DENIÉGANSE las súplicas de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Una vez ejecutoriada la presente providencia archívese el expediente.

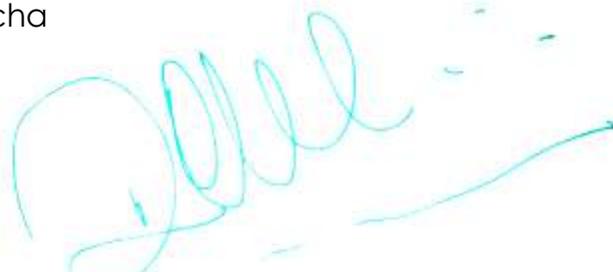
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El proyecto de esta providencia fue debatido y aprobado en la sesión de la fecha

LOS MAGISTRADOS



DIGNA MARIA GUERRA PICON



ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS
(Ponente)



JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SENTENCIA No. 001 /2021
SALA ALFABETICA DE DECISIÓN No. 001

SIGCMA

Radicado: 13-001-33-31-000-2013-00485-00
Demandante: LASTENIA GÓMEZ JARAMILLO Y OTROS.

Firmado Por:

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 001 SIN SECCIONES DE BOLIVAR

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

fcae4154dfc9db2562bfb579dabfb1848e5a1ea1e46ca1411e74724e69937f15

Documento generado en 23/03/2021 09:29:20 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

