

Cartagena de Indias D.T. y C., once (11) de junio de dos mil veintiuno (2021)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

MEDIO DE CONTROL	REPARACION DIRECTA
RADICADO	13001-33-33-013-2015-00064-01
DEMANDANTE	DAYLEE ZARATE CARRILLO Y OTROS roosbelt01@hotmail.com
DEMANDADO	NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – UNGRD Y OTRO.
MAGISTRADO PONENTE	JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL
TEMA	PAGO TARDÍO DE AYUDA ECONOMICA PARA DAMNIFICADO EN LA OLA INVERNAL

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala de Decisión No. 03 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de fecha diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecinueve (2018)¹, el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, que concedió las pretensiones de la demanda.

III. ANTECEDENTES

3.1. LA DEMANDA².

3.1.1. 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

¹Folio 264-178 cdr.2

²Folios 1-18 cdr.1

13001-33-33-013-2015-00064-01

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 incluidos la señora Daylee Zarate Carrillo a nombre propio y en representación de su hijo menor Eduar Farid Rojano Zarate y John Franklin Rojano Vega.
- 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.
- 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.
- 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.
- En el mes de noviembre de 2013 los demandantes reciben la ayuda económica decretada por el Gobierno Nacional.

3.1.2. 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, por lo daños ocasionados ante el pago tardío 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.

3.1.3. 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.

3.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

3.2.1. DEPARTAMENTO DE BOLIVAR.³

³ Folios 150-160 cdr.1

13001-33-33-013-2015-00064-01

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 no ha incumplido con su obligación de avalar y remitir a la UNGRD las planillas de los presuntos damnificados demandantes, y que a quien le corresponde de avalar el cumplimiento de los requisitos es de exclusividad de CLORAD municipal, luego el hecho de que no se hubiera enviado a la UNGRD oportunamente fue responsabilidad del municipio, que omitió el cumplimiento de los trámites y requisitos que debían cumplirse.

Arguye que no existe falla en el servicio originada en incumplimiento alguno por parte del CREPAD BOLIVAR hoy UDGRD, toda vez que cuando ocurre un evento catastrófico, un desastre o calamidad, de acuerdo con las normas que regula el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, le corresponde a la autoridad local realizar la evaluación de los daños y las posibles necesidades que se deban satisfacer, realizar el CENSO que debe ser avalado por el CLOPAD, y con base a la evaluación y el censo de damnificados se da la respuesta por parte del Gobierno nacional, como se hizo con la resolución No. 074 de 2011.

Afirma que, si los accionantes no se encontraban dentro del censo de damnificados del Municipio, o no aportaron los anexos requeridos, no puede el Departamento de Bolívar y EL CREPAD haber incluido a los accionantes como beneficiarios de subsidio o apoyo económico alguno y remitirlo a la UNGRD, por tanto, el Departamento y su UDGRD no incumplieron ni tuvieron falla alguna respecto de los hechos que se expresan en la presente demanda.

Propuso como excepciones, las siguientes:

1. INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES POR PARTE DEL MUNICIPIO DE SOPLAVIENTOBOLIVAR - CULPA DE UN TERCERO.
2. EXCEPCION DE EXPEDICION DE LA SENTENCIA T 648 DE 2013 DE LA CORTE
3. CONSTITUCIONAL Y DE LA RESOLUCION No. 840 DE 6 DE AGOSTO DE 2014 POR LA UNGRD.
4. INEXISTENCIA DEL DAÑO O PERJUICIOS ATRIBUIBLES AL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR.

13001-33-33-013-2015-00064-01

5. FUERZA MAYOR EN RELACIÓN CON EL FENOMENO DE LA NIÑA EN EL AÑO 2010-2011.
6. CADUCIDAD DE LA ACCION.

3.2.2. UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - UNGRD⁴

La entidad demandada contestó la demanda por fuera de los términos legales, sin embargo, en ella señaló se opuso 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.

IV. ACTUACIÓN PROCESAL.

4.1. Sentencia de Primera Instancia.

Mediante sentencia de fecha diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)⁵, el Juzgado Décimo Tercero 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 Jhon Franklin Rojano Vega y la señora Daylee Zarate Carillo, en nombre y representación de su hijo menor Eduar Farid Rojano Zarate, por consiguiente, lo condena al pago de los perjuicios materiales y niega las demás pretensiones de la demanda, por considerar que, estas últimas no fueron acreditadas en el trámite del proceso.

⁴ Folios 169-181 cdr.1

⁵ **PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y fuerza mayor presentadas por el Departamento de Bolívar, conforme a lo dicho en esta sentencia.

SEGUNDO: DECLARAR responsabilidad extracontractual del Departamento de Bolívar en el asunto de la referencia y a favor de los señores Jhon Frankiin Rojano Vega y Dayiee Zarate Carillo, en nombre propio y en representación de su menor hijo Eduar Parid Rojano Zarate.

TERCERO: Como consecuencia de la declaración anterior, **CONDENAR** al Departamento de Bolívar para que pague a favor de los demandantes, por perjuicios materiales, el valor de quinientos sesenta mil quinientos noventa y nueve pesos con veinte centavos (\$570,599,20)

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: NO CONDENAR en costas a la parte demandada, por las razones dadas en la parte motiva.

SEXTO: ORDENAR se disponga por secretaría;

6.1 Remitir copia de la sentencia a la entidad demandada en los términos de la Ley 1437 de 2011

6.2 Liquidar los gastos del proceso conforme se ordenó en el auto admisorio de la demanda y previa solicitud, devolver si existieren, los remanentes a la parte demandante.

6.3 Archivar una vez ejecutoriada la presente providencia, con las anotaciones de rigor."

4.2. Recurso de apelación.

La parte demandada **Departamento de Bolívar**⁶, 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.

Arguye que los padecimientos de los accionantes no se deben al retardo del pago de la subvención económica, sino a la pérdida de sus posesiones materiales a causa del fenómeno de la niña, concluyendo que si hay un daño antijurídico este no es atribuible al Departamento de Bolívar sino al fenómeno de la niña que constituye fuerza mayor, causal de exoneración de responsabilidad.

Arguye que el Departamento De Bolívar (CREPAD hoy CDERG) no incurrió en ninguna omisión administrativa ya que su obligación dependía de la información suministrada por el municipio de Soplaviento, ya que su competencia señalada en la resolución 074 de 2011, solo se limitaba a avalar las planillas debidamente diligenciadas, es decir las que cumplieran con los parámetros establecidos en dicha resolución y realizar las acciones necesarias para que los municipios entregaran la información en los términos señalados, pero no hacer las funciones de los CLOPAD, que a su consideración el A quo confundió dichas funciones.

Sostiene que el daño que reclaman los demandantes, no tiene nexo de causalidad alguno entre la actuación, retardo, irregularidad, deficiencia, ausencia del servicio u omisión con relación al Departamento de Bolívar, como quiera que conforme a los mismos hechos de la demanda, la omisión que generó el presunto daño cuestionado anteriormente a los demandantes, se generó por parte de sus autoridades cuando el Municipio no envió las planillas en el tiempo establecido en las resoluciones 074 de 2011 y 02 de 2012.

4.3. Trámite procesal de segunda instancia.

Con auto de fecha dieciséis (16) de octubre de dos mil diecinueve (2019)⁷, se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandada. Mediante auto de fecha dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)⁸, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

⁶ Folios 281-291 cdr.2

⁷ Folio 4 cdr.3

⁸ Folio 8cdr.3

4.4. ALEGACIONES.

La parte demandante no presentó alegatos de conclusión.

La parte demandada-Departamento de Bolívar presentó alegatos de conclusión.⁹

4.5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público no rindió concepto de fondo.

V. 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. Por ello y como en esta instancia no se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver la alzada.

VI. CONSIDERACIONES

6.1. 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”*.

6.2. Problema Jurídico.

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

⁹ Folios 12 cdr.3

¿Existe responsabilidad administrativa y patrimonial de las entidades demandadas, en razón de los posibles perjuicios sufridos por los demandantes, 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?

6.3. Tesis de la Sala

La Sala de Decisión sustentará que no se los elementos probatorios propios para declarar la responsabilidad del Estado en los términos del Art. 90 de la Constitución Política, pues no se ha demostrado la existencia de un daño antijurídico endilgable a la administración que pueda ser reparado, en consecuencia, revocará la sentencia apelada, como se pasará a indicar en la parte resolutoria de esta providencia.

6.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

6.4.1. Responsabilidad Administrativa del Estado

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

En efecto, los estatutos citados disponen:

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

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

En ese marco, tanto la jurisprudencia como la doctrina nacional e internacional, coinciden en señalar que para que opere la responsabilidad extracontractual del Estado, es imperativo que confluyan los siguientes elementos¹⁰:

¹⁰ Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación

1. El **Daño antijurídico**, que se traduce en la afectación del patrimonio material o inmaterial de la víctima, quien no está obligada a soportar esa carga. Sin daño, no existe responsabilidad, de ahí que sea el primer elemento que debe analizarse.

2. El **Hecho Dañino**, que es el mecanismo, suceso o conducta que desata el daño, el cual puede concretarse en una acción u omisión; este se atribuye para efectos de declarar la responsabilidad y

3. El **Nexo Causal**, que se constituye en la relación causa efecto que debe existir entre el hecho dañino y el daño.

Ahora bien, en lo que se refiere a los tipos de imputación por medio de los cuales se puede encuadrar la responsabilidad del estado, se tiene la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial; el Consejo de Estado, en lo que tiene que ver con la falla del servicio, expone que, éste ha sido el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; y que, conforme con el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades *“debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera”*¹¹, así, las obligaciones que están a cargo del Estado –y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión–, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponía la autoridad para contrarrestarlo¹².

Ahora bien, la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas,

¹¹ Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837

¹² Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787

13001-33-33-013-2015-00064-01

reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio, pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía.¹³

En términos generales, la falla del servicio surge a partir de la comprobación de que el daño se ha producido como consecuencia de una violación – conducta activa u omisa- del contenido obligatorio, determinado en la Constitución Política y en la ley, a cargo del Estado, lo cual constituye una labor de diagnóstico por parte del Juez, de las falencias en las que incurrió la Administración y que implica un consecuente juicio de reproche. Por su parte, la entidad pública demandada podrá exonerarse de una declaratoria de responsabilidad si prueba que su actuación no constituyó una vulneración a ese contenido obligatorio que le era exigible, es decir, que acató los deberes a los que se encontraba obligada o, si demuestra que el nexo causal era apenas aparente, mediante la acreditación de una causa extraña: fuerza mayor, hecho exclusivo y determinante de la víctima o, hecho también exclusivo y determinante de un tercero¹⁴.

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

Para una mejor comprensión a los lectores de este fallo se hará un recuento de lo que ha sido el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia. Así las cosas, se permite esta Corporación explicar que, la **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres** fue creada en noviembre del 2011, con el Decreto 4147 de ese año, y fue la entidad cargada de atender en el año 2011, las emergencias por el fenómeno meteorológico denominado “La Niña”; consistente en una fase fría sobre el globo terráqueo¹⁵; que obligó al Gobierno Nacional a decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.

¹³ Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.

¹⁴ Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15971, C.P. Ramiro Saavedra Becerra

¹⁵ La Niña es un fenómeno climático que forma parte de un ciclo natural-global del clima conocido como El Niño-Oscilación del Sur (ENOS). Este ciclo global tiene dos extremos: una fase cálida conocida como El Niño y una fase fría, precisamente conocida como La Niña. Tomado de la página web. www.elclima.com.mx/fenomeno_la_nina.htm

13001-33-33-013-2015-00064-01

Aquellos Decretos¹⁶ fueron sometidos no solo al escrutinio de la H. Corte Constitucional¹⁷, sino por el H. Consejo de Estado, este último, adujo en sus consideraciones, que el reconocimiento que se hace por parte del Estado es una **ayuda humanitaria**, consistente en diversos componentes que pueden ser; desde económicos, como psicológicos, entre otros¹⁸

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

- a) Estar residiendo en sitio afectado por fenómeno hidrometeorológico.
- b) Que el fenómeno hidrometeorológico que lo afectó tuvo ocurrencia entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.
- c) Que es damnificado directo, con el sentido y alcance que a tal expresión le da la propia Resolución 074 de 2011, vale decir que sufrió daños en su vivienda y en sus muebles o enseres al interior de esta.
- d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011¹⁹).
- e) Que, sobre la base de cumplir los requisitos anteriores, su nombre e identidad aparecieran en el listado de "damnificados directos" enviado por los CLOPAD (hoy CMGRD) a esta Unidad.

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

¹⁶ **"El Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el Decreto Legislativo 4580 de 7 de diciembre de 2010, mediante el cual declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.** Con fundamento en dicho Decreto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4702 de 21 de diciembre de 2010, a través del cual se adoptaron medidas de fortalecimiento para el Fondo Nacional de Calamidades, con el propósito de establecer mecanismos ágiles para la asignación de recursos a las comunidades afectadas con dicho fenómeno natural.

¹⁷ **Los citados Decretos fueron objeto de revisión automática de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. El primero, a través de la sentencia C-193 de 18 de marzo de 2011 (Expediente núm. RE-177, Magistrado ponente doctor Mauricio González Cuervo), en tanto que el segundo lo fue mediante fallo C-194 del mismo día, mes y año (Expediente núm. RE-190, Magistrado ponente doctor Humberto Antonio Sierra Porto), providencias estas que declararon exequibles el articulado de los citados Decretos (algunos condicionados), con excepción del inciso segundo del artículo 1420 que fue hallado inexecutable, al igual que su párrafo primero respecto de la expresión "las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo", inexecutable que dio lugar a que se expidiera el Decreto objeto de control.**

¹⁸ Puede leerse la sentencia, de legalidad; CONSEJO DE ESTADO; Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; 5 de febrero de 2013; C. PONENTE: Doctora María Elizabeth García González.

¹⁹ Asignación de asistencia económica destinada a los damnificados por la segunda temporada de lluvias... y estableció los siguientes requisitos:

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

13001-33-33-013-2015-00064-01

hayan sido reportadas como cabeza de familia en las planillas tramitadas por el CLOPAD²⁰

6.5. EL CASO CONCRETO

6.5.1. 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.²¹
- 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”*.²²
- 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 2011.²³
- Acta de Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Soplamiento 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.²⁴

²⁰ Puede leerse sentencia T-648 de 2013

²¹ Folios 19-22 cdr.1

²² Folios 23-24 cdr.1

²³ Folios 25-28 cdr.1

²⁴ Folios 29-31 cdr.1

13001-33-33-013-2015-00064-01

- 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 encuentran incluidos los demandantes.²⁵
- Oficio N° 531 donde se comunica el fallo de tutela de 20 de septiembre de 2012, el Juzgado Décimo Tercero Oral Administrativo del Circuito de Cartagena ordenó al CREPAD del Departamento de Bolívar remitir a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres el censo en el que figuran los accionantes que fuere entregado por el municipio de Soplaviento el 23 de diciembre de 2011, previa revisión y firma de las planillas.²⁶
- Copia simple de página donde la unidad nacional anunció los pagos del subsidio, que realizaron el 21 de enero y el 23 de enero de 2012, a los damnificados de la segunda temporada de lluvias del año 2011.²⁷
- Contrato de prestación de servicios abogado celebrado entre la demandante y el Dr. Roosbelt Bahoque Quezasa para llevar a cabo acción de tutela en contra de la CREPAD y la UNGRD. ²⁸
- 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.²⁹
- Certificado del Sisbén siendo beneficiaria la señora Daylee Zarate.³⁰
- Registro Civil de Nacimiento de Eduard Farid Rojano Zarate con NUIP 1.051.417.826.³¹
- Copia de Registro Único de Damnificados-REUNIDOS, aparece como beneficiaria la señora Daylee Zarate.³²
- 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

²⁵ Folios 32-33 cdr.1

²⁶ Folios 34-36 cdr.1

²⁷ Folio 37 cdr.1

²⁸ Folio 41 cdr.1

²⁹ Folios 42-43 cdr.1

³⁰ Folio 44 cdr.1

³¹ Folio 45 cdr.1

³² Folio 46 cdr.1

13001-33-33-013-2015-00064-01

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.³³

- Copias de certificaciones expedidas por la CMGRD de Soplaviento-Bolívar, donde se emite orden de desembolso a jefes de familia, en el presente caso a la señora Daylee Zarate Bahoque. ³⁴
- En respuesta al Oficio N° 799, el profesional especializado de la oficina de gestión del riesgo de desastre del Departamento de Bolívar el señor Edgar Rafael Lario, señaló que el Municipio de Soplaviento no entregó los requisitos establecidos en la resolución N° 074 de 2011 y que además que UNGRD a través de un correo electrónico de fecha 16 de diciembre de 2011 no lo incluye. Agrega que el municipio de Soplaviento envió fue el acta de CLOPAD con el listado físico del censo que debió entregar el 1 de septiembre al 10 de diciembre de 2011. Además, manifiesta que al Municipio de Soplaviento no le fue tramitado el envío de la información a la UNGRD, por cuanto no fue incluido por esta entidad. ³⁵

6.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

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

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

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

³³ Folios 47-48 cdr.1

³⁴ Folio 49-50 cdr.1

³⁵ Folio 226-227 cdr.2

13001-33-33-013-2015-00064-01

Posterior a la expedición del acto administrativo anterior, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, expidió la Circular del 16 de diciembre de 2011 dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Entidades Técnicas y Operativas del Sistema Nacional para la Prevención y atención de desastres, CREPAD y CLOPAD, en la que en nombre del Presidente de la República para la época de los hechos, informa que el Gobierno ha dispuesto recursos para atender a las familias damnificadas por tales emergencias y que para acceder a la asistencia económica mencionada se deben cumplir con determinados requisitos.

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

Obligaciones a cargo de los CLOPAD: i) evaluar el nivel de afectación, ii) imprimir y diligenciar físicamente las planillas de entrega de apoyo económico, iii) elaborar el acta que las avalara, iv) diligenciar las planillas físicas en formato digital, y v) entregarlas a las CREPAD con las firmas exigidas³⁶.

Obligación a cargo de los CREPAD: i) revisar las planillas entregadas por el CLOPAD, es decir, verificar que el trámite efectuado se realizó de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución 074 de 2011 y circular del 16 diciembre de 2011, ii) el Coordinador del CREPAD debía firmar las anteriores planillas, iv) enviar las planillas a la UNGRD.

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

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

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

³⁶ Alcalde-Coordinador del CLOPAD-Personero Municipal.

13001-33-33-013-2015-00064-01

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

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

En este orden de ideas y del contenido obligacional estudiado de cara a las probanzas allegadas al proceso, puede concluir la Sala que le sería imputable al CLOPAD y CREPAD, la eventual falla en el servicio por incumplimiento o cumplimiento tardío de las obligaciones contenidas en las Resoluciones estudiadas y la Circular citada anteriormente, toda vez que, se acreditó en el proceso que desde el día 23 de diciembre de 2011 (fol. 32), el Coordinador del CLOPAD del Municipio de Soplaviento remitió un oficio al Coordinador del CREPAD de Bolívar, que contenía un listado físico del censo de las personas damnificadas por la ola invernal 2011 en dicho territorio, y que sólo en virtud de una orden contenida en sentencia de tutela, se adelantaron los trámites subsiguientes.

De tal manera que, es posible identificar una demora o dilación en el procedimiento, pues está claro que, al 30 de enero de 2012, el CREPAD no cumplió lo ordenado en la Resolución No. 002 de 2012. Igualmente aparece probado que el Director del CREPAD remitió la información sólo hasta el 01 de octubre de 2012³⁷, lo que significa que hubo un retraso entre el 31 de enero al 30 de septiembre de 2012 para enviar la información, incumplimiento obligacional que el demandante manifiesta que constituye una falla en el servicio.

Igualmente está demostrado que hubo una demora entre el oficio del 23 de diciembre de 2011 y el pago realizado en 23 de noviembre de 2013 (folio 107), que la demandante le atribuye al DEPARTAMENTO DE BOLIVAR, demora que se encontró probada en el proceso, tal es así que, el fallo allegado contentivo de la orden dada en la acción de tutela resuelta por el

³⁷ Folio 36 cdr.1

13001-33-33-013-2015-00064-01

Juzgado Penal especializado del Circuito de Cartagena el 11 de abril de 2013 (Folios. 67-87), iba dirigido a la UNGRD, y no al Departamento de Bolívar.

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

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

El daño:

El daño es conocido doctrinalmente, como el detrimento que es provocado a una persona en su integridad o en sus bienes que no tiene el deber jurídico de soportarlo ocasionado por el actuar o la omisión de una entidad estatal o de un particular que cumpla funciones administrativas.

La Sala encuentra demostrado que el demandante tiene la condición de afectada con la ola invernal del segundo semestre de 2011, puesto que demuestra estar incluido en el censo (fol. 33), (La ficha de SISBEN, indica que DAYLEE KARINA ZARATE CARRILLO y su familia, fueron afectados por la ola de lluvia en el año 2011³⁸) y que le cancelaron en **noviembre de 2013**, el valor de \$1.500.000³⁹, por concepto de ayuda económica por lo acontecido con la ola invernal del 2011.

Como prueba de ese daño se acompañó un contrato de prestación de servicios por el apoderado demandante suscrito el 12 de diciembre de 2012⁴⁰ de este medio probatorio, no hay ninguna actuación que se haya adelantado en ejercicio de ese mandato entre la fecha de celebración del mismo y la fecha del pago.

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

³⁸ Folio 44 cdr.1

³⁹ Folio 107 cdr.1

⁴⁰ Folio 41 cdr.1

13001-33-33-013-2015-00064-01

De acuerdo con el Art. 164 del CGP, toda decisión judicial debe fundamentarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso; en igual sentido, el Art. 167 establece que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

Así las cosas, se concluye que en este evento no existen suficientes medios que den cuenta de que el daño alegado por los demandantes se haya concretado, pues lo único que quedó demostrado fue el censo, en el cual se encuentra registrados el señor DAYLEE KARINA ZARATE, y su familia.

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

En 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 Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, en el proceso objeto de estudio, no se dan los elementos probatorios propios para declarar la responsabilidad del Estado en los términos del Art. 90 de la Constitución Política, pues no se ha demostrado la existencia de un daño antijurídico endilgable a la administración que pueda ser reparado.

6.6. CONDENA EN COSTAS.

La Sala de Decisión N° 3 del Tribunal Administrativo de Bolívar se abstendrá de condenar en costas toda vez que, se trata de una persona, de precarios recursos económicos que como quedó aquí demostrado, fue víctima de desastre natural.

VII. DECISIÓN.

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

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de fecha diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), proferida por el Juzgado Décimo Tercero 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: Sin condena en costas en esta instancia.

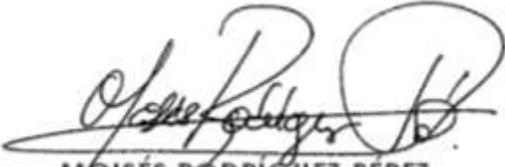
CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

LOS MAGISTRADOS,


JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

Las anteriores firmas corresponden a la sentencia de segunda instancia proferida dentro del Proceso Radicado con el No. 13001-33-33-013-2015-00064-01.

Firmado Por:

José Rafael Guerrero Leal
Magistrado
Mixto 005
Tribunal Administrativo De Cartagena - 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:

c264c878df3b12f0716f94e81be47d4c616ee97541faea4764e43e7f8494883c

Documento generado en 30/08/2021 03:48:14 p. m.

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