Cartagena de Indias D.T y C, Veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control	**REPARACIÓN DIRECTA**
Radicado	**13-001-33-33-002-2015-00029-01**
Demandante	**JULIA ARRIETA VALENCIA y KELIS MIRANDA ARRIETA**
Demandado	**NACIÓN - UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO Y DESASTRES - DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES**
Magistrado	**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**
Tema	Daños ocasionados por el NO PAGO de la ayuda humanitaria por ola invernal del segundo semestre del año 2011 – No se demostró el hecho que generó daño- Revoca.

I.- PRONUNCIAMIENTO

Procede esta Sala de decisión, a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 26 de abril de 2018, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda.

II.- ANTECEDENTES

2.1. Demandante

La presente acción fue instaurada por los señores JULIA ARRIETA VALENCIA y KELIS MIRANDA ARRIETA, por conducto de apoderado.

2.2. Demandado

La acción está dirigida en contra el NACIÓN - UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO Y DESASTRES - DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES.

2.3. La demanda[1].

La presente acción de reparación directa fue instaurada por los señores JULIA ARRIETA VALENCIA y KELIS MIRANDA ARRIETA, para que, previo el trámite a que hubiere lugar, se accediera a las siguientes,

[1]Folios 1-22 y su reforma a folio. 92-102 cdno 1

2.3.1. Pretensiones

PRIMERO: Que se declare responsables a los demandados por los daños ocasionados ante el no pago de la ayuda económica humanitaria decretada por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres mediante Resolución N° 074 de Diciembre 15 de 2011 modificada por la Resolución N° 002 del 02 de enero de 2012.

SEGUNDO: Que como consecuencia de lo anterior, se condene a los demandados a reparar los daños causados mediante la indemnización de los perjuicios, tanto pecuniarios como no pecuniarios, descritos y cuantificados a continuación:

- Perjuicios Pecuniarios – Daño Emergente: Que se reconozca la suma de $1.500.000, dejados de pagar por cuanto las entidades demandadas no avisaron a tiempo a los demandantes, de la consignación de las ayudas. También, solicita que se reconozca la suma de $450.000, a favor de JULIA ARRIETA VALENCIA, como consecuencia del pago de honorarios de abogado, cancelados para gestionar y asesorar en la realización de tutela.

- Daño moral: La suma equivalente a 90 smlmv para cada uno de los demandantes a título de reparación-compensación por daños morales sufridos a cada uno de los miembros de la unidad familiar compuesta.

- Daño a la Vida de Relación o Alteración grave de sus condiciones de existencia: La suma equivalente a 80 smlmv para cada uno de los demandantes a título de reparación-compensación por daño a la vida de relación o alteración grave de sus condiciones de existencia sufridos a cada uno de los miembros de la unidad familiar compuesta.

- Daño por violación a Derechos Constitucionales y/o Convencionales: La suma equivalente a 80 smlmv para cada uno de los demandantes a título de reparación y compensación por vulneración a los derechos fundamentales de la dignidad humana, igualdad, sufridos a cada uno de los miembros de la unidad familiar.

TERCERO: Se ordene a que todas las sumas provenientes de las liquidaciones que se reconozcan, deberán ser indexadas, mes por mes, aplicando las fórmulas matemáticas y financieras adoptadas por las Altas Cortes.

CUARTO: Que se ordenen los intereses de todo orden que se hubieran causado y el pago de costas y agencia en derecho generadas.

QUINTO: Que se dé cumplimiento al fallo dentro de los términos señalados en los artículos 192, 193 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[2]".

2.4. Hechos

Sostiene que, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, por motivos de los graves efectos ocasionados por la segunda temporada de lluvias en el período comprendido entre el 1° de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, destinó, mediante resolución N° 074 de diciembre 15 de 2011, unos recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias, consistente en el apoyo económico humanitario por valor de $1.500.000.oo.

Afirma que, la Resolución N° 074 de 2011, contenía el procedimiento y los plazos para presentar los documentos para acceder a las ayudas por la segunda ola invernal del año 2011. Explica, que el artículo tercero de la Resolución N° 074 de Diciembre 15 de 2011 dispuso que los Comités Locales para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (CLOPAD), en cabeza del Alcalde Municipal, deberían diligenciar las planillas de apoyo económico de los damnificados directos y reportar tal información ante la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). En el artículo 4, la citada resolución estableció como plazo máximo para la entrega de tal información ante la UNGRD sería el día 30 de diciembre de 2011, plazo que posteriormente, mediante Resolución No 002 del 2 de enero de 2012, fue ampliado hasta el 30 de enero de 2012.

El mismo artículo cuarto de la Resolución N° 074 de Diciembre 15 de 2011 dispone que las planillas deben estar avaladas por el Coordinador de Comité Regional del CREPAD del Departamento de Bolívar, hoy, Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR, a quien además se le impuso la obligación de realizar las acciones necesarias para que los municipios con afectaciones dentro su Departamento, entreguen la información en debida forma y en los plazos determinados. Por su parte, el Director General de la UNGRD mediante Circular de fecha 16 de Diciembre de 2011, impuso como obligación a los Comités Regionales del CREPAD, la revisión y firma de las planillas en

[2] Folio 2-3 Cdno 1.

mención, así como el envío a la Unidad Nacional la solicitud de ayuda departamental anexando todos los documentos de soporte.

En virtud de lo anterior, el Municipio de Soplaviento (Bolívar), a través del CLOPAD, diligenció las planillas de apoyo económico de los damnificados directos, dentro de la cual se incluyó a los hoy demandantes.

Las planillas de apoyo económico de los damnificados directos previamente diligenciadas, por el CLOPAD del Municipio de Soplaviento (Bolívar), fueron reportadas el día 23 de Diciembre de 2011 ante el Comité Regional para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (CREPAD) del Departamento de Bolívar. No obstante lo anterior, éste último ente no avaló, ni entregó ante la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres las planillas antes mencionadas.

Lo anterior denota un incumplimiento a la función impuesta por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) contenida en el punto cinco (5) del procedimiento para la entrega de la asistencia económica, establecido en la Circular de fecha 16 de Diciembre de 2011; Aunado a ello, también incumplió la función impuesta por la Resolución N° 074 de 2011 expedida por la UNGRD contenida en el Artículo Cuarto (4) consistente en avalar las planillas diligenciadas por el CLOPAD del Municipio de Soplaviento (Bolívar).

Debido a la Falla del Servicio por parte del Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR representada en el incumplimiento de sus funciones, se generó un retardo en la entrega de la ayuda económica, para todos los habitantes del Municipio de Soplaviento - Bolívar.

Lo anterior, llevo a un grupo reducido de Damnificados a interponer una acción de tutela para el reconocimiento y pago del subsidio económico mencionado contra la Coordinación Regional CREPAD, en el cual ésta entidad sustentó que no había avalado y por ende realizado la solicitud de ayuda departamental ante la UNGRD dado que el antiguo CLOPAD de Soplaviento-Bolívar, les reportó el Censo de dicha población de manera extemporánea al haberlo efectuado el día 23 de Diciembre de 2011.

La tutela en mención fue tramitada en el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, quien decidió amparar los derechos fundamentales a la dignidad humana, debido proceso e igualdad de los accionantes; ordenando a la Coordinación Regional de la Oficina de Atención y Prevención de Desastres de Bolívar, que procediera con el envío de las planillas respectivas a la UNGRD; lo cual se llevó a cabo el 1 de Octubre de 2012.

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

La omisión en la que incurrió Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR y la Unidad nacional de Desastres y Gestión del Riesgo radica en que omitieron dar cumplimiento a lo establecido en la Resolución 074 de 2011, la circular del 16 de Diciembre de 2011 y la Resolución No. 002 del 2011.

Sostiene que la situación de los demandantes se agravó más con la ola invernal del 2012, pues no contaban con elementos de casa, ni un techo para resguardarse del fenómeno climático que estaban padeciendo.

2.5. Contestación de la demanda

2.5.1. Departamento de Bolívar[3]

Mediante escrito radicado el 15 de diciembre de 2016, el apoderado del Departamento de Bolívar da contestación a la presente demanda, teniendo como ciertos los hechos del 1 al 5 y dejando a cargo de la parte demandante la prueba de los demás.

Refiere que, el municipio de Soplaviento no entregó en tiempo ni el censo, ni las planillas debidamente diligenciadas para poder ser acreedores las personas damnificadas de tal auxilio; de modo que, no sería justo que ahora se le endilgue falla alguna.

En cuanto a las pretensiones de la demanda, manifiesta oponerse a todas por carecer de motivaciones jurídicas y fácticas para invocarlas, pues considera que el Departamento de Bolívar no es el responsable por el no pago de la ayuda económica humanitaria decretada por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

Propuso como excepciones las siguientes: (i) Falta de legitimación en la causa por pasiva; (ii) Inexistencia del daño o perjuicios atribuibles al Departamento de Bolívar; (iii) Fuerza mayor con relación al fenómeno de la niña del año 2011; y (iv) Cumplimiento del deber legal y constitucional del Departamento de Bolívar.

[3] Fols. 136-153 cdno 1

2.5.2. Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres[4]

Presenta contestación de la demanda el 30 de enero de 2017, oponiéndose a la prosperidad de las súplicas de la demanda, aduciendo a su favor que, a la UNGRD no fueron remitidas en la oportunidad indicada en la Resolución 02 de enero 2 de 2011, esto es, a 30 de enero de 2012, los censos de los damnificados del Municipio de Soplaviento, lo que imposibilitó que, en esa oportunidad, la Unidad generara las ayudas destinadas para los beneficiarios de la subvención económica ofrecida por el Gobierno Nacional para los afectados por la segunda temporada invernal, comprendida entre el 1° de septiembre al 10 de diciembre de 2011.

Agregó que, una vez dictada la sentencia T-648 de 2013 de la Corte Constitucional, con efectos inter comunis, se requirió a los municipios afectados por la ola invernal del segundo semestre del año 2011, los reportes de damnificados para su desembolso. Sin embargo, mediante acta del 26 de diciembre de 2014, el CREPAD –CDGRD no avaló la información remitida por el CLOPAD –CMGRD-, por no presentar el soporte y peso jurídico que lograra demostrar o evidenciar que los mismos si fueron afectados con la segunda ola invernal, presentando recurso de reposición al respecto, siendo confirmado según Acta del 18 de febrero de 2015.

Presentó como excepción: (i) Falta de legitimación en la causa por activa; (ii) Falta de integración de los litisconsortes necesarios; (iii) habérsele dado a la demanda un trámite diferente al que le corresponde; (iv) Caducidad; (v) Cosa juzgada; (vi) Inexistencia del daño; y (vii) Hecho de un tercero.

III. – SENTENCIA IMPUGNADA[5]

Por medio de providencia del 26 de abril de 2018, el Juez Segundo Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, y decidió conceder parcialmente las pretensiones de la demanda.

El *A quo*, expuso que en el caso de marras la demandante conforme lo establece el artículo 2 de la Resolución 074 de 2011, tenía derecho al pago del incentivo económico, por estar incluida en el RUV, pero el mismo no le fue otorgado. Estableció que si bien la ayuda tenía la característica de una subvención destinada al restablecimiento de las condiciones de bienestar de las familias damnificadas, la misma representaba un ingreso y mejora en el patrimonio de sus destinatarios.

---

[4]Folios 171-186 cdno 1
[5] Folios 270-290 cdno 2

En tal sentido, y al ser privado el núcleo de la demandante del pago de la asistencia económica, le generó un daño antijurídico, aunque el mismo no establecía una fecha cierta se requería que dicho pago fuera con prontitud y oportunamente, para lo cual se fijaron plazos máximos para la entrega de la información con la finalidad de imprimir celeridad a los pagos. Por lo que se configuró un daño antijurídico.

En cuanto a los perjuicios, solo encontró acreditado el daño emergente por lo que ordenó el pago de $1.500.000 por concepto de la ayuda humanitaria y 3 S.M.L.M.V., por concepto de perjuicios morales, y denegó las demás pretensiones.

IV.- RECURSO DE APELACIÓN

6.1. Demandante[6].

Aduce que, acertó el juez de primera instancia al imputar la responsabilidad a las entidades demandadas en cuanto al contenido obligacional, así como los plazos establecidos para la ejecución de sus deberes legales.

Expresa su inconformidad, en cuanto al monto reconocido por perjuicio moral, debido a que, el mismo no compensa la magnitud del daño causado a los demandantes; indica que no es proporcional y se aleja de las consecuencias derivadas del no pago oportuno de la ayuda económica.

Frente a la negación del reconocimiento de los demás perjuicios, manifiesta que se demostró con el contrato de prestación de servicios, que los accionantes tuvieron que acudir a los servicios de un abogado para que mediante acción de tutela se les entregara la ayuda humanitaria. Con relación a los perjuicios por la afectación de los bienes constitucionalmente amparados, considera que la vulneración está demostrada con las decisiones de los jueces dentro de las acciones de tutela impetradas y que arrojaron la protección de los derechos fundamentales de los damnificados y con la que consecuencialmente, consiguieron el pago de la ayuda humanitaria.

6.2. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres[7].

Manifiesta no estar de acuerdo con las consideraciones del A-quo, toda vez que estableció que el censo era suficiente para considerar que el municipio cumplió

[6] Fols. 294-299 cdno 2
[7] Fols. 301-329 cdno 2

con los requisitos estipulados en los actos administrativos que regularon la entrega de la ayuda, que con ese solo documento el CREPAD debió prestar su aval y la UNGRD ordenar la entrega de la subvención, debido a que la Resolución No. 074 de 2011 establecía los presupuestos para su otorgamiento.

Por lo anterior, manifiesta que no puede endilgársele responsabilidad sino se demostró que los demandantes tenían derecho a recibir la ayuda económica según el procedimiento previsto para acceder a ella.

Por lo anterior, solicita se revoque la decisión de primera instancia y en su lugar, se resuelva que la entidad no es responsable por los daños que aquí se alegan.

6.3. Departamento de Bolívar[8]:

Los motivos de su inconformidad radican en la inexistencia del daño antijurídico toda vez que no se acreditó que los perjuicios alegados se derivaron del no pago de la ayuda humanitaria. Afirman que, en el caso en particular el Municipio de Soplaviento no registró en el en el término en que se dio el evento del 1 de septiembre al 10 de diciembre de 2011, ningún informe, evaluación, censo y el acta del comité local de prevención y atención de desastres que avalara la afectación.

Afirma que, la única función del CDGR era ser intermediario entre la administración municipal y el gobierno. Por lo que solicita se revoque la sentencia de primera instancia y se absuelva a la entidad de cualquier condena.

V.- TRÁMITE PROCESAL

Por medio de providencia del 27 de agosto de 2018[9], se dispuso la admisión del recurso el 26 de marzo de 2018[10]; y, con providencia del 17 de junio de 2019[11], se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión.

VI.- ALEGATOS Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

6.1. Parte Demandante: No presentó alegatos.

6.2. Parte Demandada – UNGRD[12]: Presentó sus alegatos ratificándose en lo manifestado en la contestación de la demanda y el recurso de alzada.

---

[8] Fols. 373-381 cdno 2
[9] Folio. 2 cdno de apelación
[10] Folio. 4 cdno de apelación
[11] Folio. 9 cdno de apelación
[12] Folio. 13-19 cdno de apelación

6.3 Departamento de Bolívar[13]**:** Presentó sus alegatos el 13 de agosto de 2019, por fuera del término de los 10 días establecidos, los cuales vencían el 05 de julio del presente año, por esa razón no se tendrán en cuenta.

6.4. Ministerio Público: No presentó concepto.

VII.- CONSIDERACIONES

7.1 Control De Legalidad

Tramitada la primera instancia y dado que no se observa causal de nulidad, impedimento alguno o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes.

7.2. Competencia.

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

7.3 Problemas Jurídicos

Los demandantes presentan su recurso, con fundamento en los hechos de la demanda, es decir, la omisión en que incurrió el Estado al no pagar el auxilio humanitario a los actores, decretado en la Resolución N° 074 de 2011, para todos los damnificados de la ola invernal del segundo semestre del año 2011. Mora ésta que le ha generado unos perjuicios tanto del orden material como inmaterial, por lo que solicita el reconocimiento de los mismos en su totalidad.

Los demandados, manifiestan que el no pago de la ayuda fue responsabilidad del municipio al no allegar la documentación tal como lo establece el artículo 3 de la Resolución 074 de 2011.

Atendiendo lo anterior, el problema jurídico en el presente caso está dirigido a determinar ¿si le asiste responsabilidad al Departamento de Bolívar en su CDGRD (hoy CREPAD) y la Unidad UNGRD, por los daños materiales e inmateriales, ocasionados a los demandantes como consecuencia del NO pago de la ayuda humanitaria?

En caso de encontrase que efectivamente los actores cumplen con los requisitos antes mencionados, y de hallarse demostrado el daño deprecado, se entrará a determinar ¿Cuáles son los porcentajes a considerar como perjuicios; materiales, morales; y los de vida en relación, requeridos por la demandante?

[13] Folios. 27-34 cdno apelación

7.4 Tesis

La Sala de Decisión, desatando el recurso de apelación de las partes en litigio, revocará la decisión de primera instancia, teniendo en cuenta que de las pruebas aportadas al proceso no se puede evidenciar la existencia de un daño antijurídico causado a los demandantes, y atribuible a las entidades demandadas, tal y como se pasará a establecer a continuación.

La Tesis planteada se soporta en los argumentos que a continuación se exponen, (i) Marco legal y jurisprudencial, (ii) Responsabilidad de Estado (iii) de la ola invernal del 2011 y los Decretos dictados por el Gobierno Nacional frente al fenómeno de la niña definición de ayuda humanitaria; (iv) caso concreto y (v) conclusión.

7.5 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

7.5.1. 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 elementos[14]:

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.

[14] Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.

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 2° inciso 2°, 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"*[15], 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 contrarrestarlo[16].

Ahora bien, la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía[17].

---

[15] Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837.
[16] Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787
[17] Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.

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 obligacional, 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 obligacional 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 tercero[18].

7.5.2 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 terráqueo[19]; que obligó al Gobierno Nacional a decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.

Aquellos Decretos fueron sometidos no solo al escrutinio de la H. Corte Constitucional[20], sino por el H. Consejo de Estado, este último, adujo en sus

---

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

19 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

[20] 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 14[20] que fue hallado inexequible, al igual que su parágrafo primero respecto de la expresión "las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo", inexequibilidad que dio lugar a que se expidiera el Decreto objeto de control.

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 otros[21].

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 hidrometereológico.
b) Que el fenómeno hidrometereológico 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 2011[22]).
e) Que, sobre la base de cumplir los requisitos anteriores, su nombre e identidad aparecieran en el listado de "damnificados directos" enviado por los CLOPAD (hoy CMGRD) a esta Unidad.

Se estableció entonces, que el Fondo Nacional de Calamidades haría entrega de los recursos a través del Banco Agrario, y este a su vez, entregaría el dinero a las personas que fueron inscritas en las planillas de apoyo económico y que fueron considerados como damnificados directos, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por el Banco y la Fiduprevisora de acuerdo a lo dispuesto por la UNGRD. El pago se hará a las personas que hayan sido reportadas como cabeza de familia en las planillas tramitadas por el CLOPAD[23].

Para la entrega de los afectados, se estableció el procedimiento para entregar el apoyo económico anunciado por el Gobierno Nacional con ocasión de la segunda ola invernal, en la respectiva Resolución 074 de 2011 y en la circular del 16 de diciembre emitida por el Director General de la UNGRD[24].
El paso a paso a seguir consistía:

---

[21] 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.
[22] "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.
[23] Puede leerse sentencia T-648 de 2013.
[24] Ibídem

"A su vez, describe paso a paso el procedimiento que deben realizar las autoridades locales y los CLOPAD el cual consiste en lo siguiente:

1. Los CLOPAD deberán evaluar y analizar el nivel de afectación que se presenta en su jurisdicción.

2. Deberán ingresar a la página web www.reunidos.dgr.gov.co e imprimir la planilla de entrega de apoyo económico de septiembre 01 a diciembre 10 de 2011 y diligenciarla físicamente y elaborar el acta del CLOPAD que la avala.

3. Digitalizar la misma información a través de la página web mencionada.

4. Los CLOPAD harán entrega de las planillas con las firmas del alcalde, el coordinador del CLOPAD y el personero municipal al CREPAD.

5. El CREPAD debe revisar y firmar las planillas y enviarlas a la UNGRD.

6. La UNGRD una vez verifique los documentos allegados por el CREPAD, enviará a la Fiduprevisora los registros que cumplan con todos los requisitos y la solicitud de desembolso.

7. La Fiduprevisora transferirá los recursos al Banco Agrario junto con el listado de beneficiarios.

8. Los CLOPAD y los CREPAD deberán hacerle seguimiento al procedimiento de entrega. A su vez, los CLOPAD deberán realizar un plan de contingencia en el que se contemple todos los riesgos que se puedan presentar en el proceso de pago.

Finalmente, informó que "***la no inclusión de afectados en la planilla a la fecha señalada, es responsabilidad del CLOPAD en cabeza del respectivo alcalde y por lo tanto la UNGRD no responderá por el apoyo económico correspondiente"***[25].

7.6. Caso concreto.

Con las elucubraciones anteriores, se introduce la Sala a realizar el estudio del sub lite, teniendo de presente la argumentación de los recurrentes.

En resumen, el recurso de apelación incoado por la parte demandante requiere la condena a las encartadas, Departamento de Bolívar y UNGRD por el NO pago del auxilio humanitario a los demandantes, quienes aseguran tener derecho por ser una familia damnificada de la ola invernal del segundo semestre de 2011, tal como lo ordena la Resolución 074 de 2011, expedida por la UNGRD; que se vieron afectados en el orden moral y material al no recibir las ayudas en comento, debido a la omisión de las entidades demandadas en el cumplimiento de sus deberes.

[25] Circular del 16 de diciembre de 2011 emitida por el Director General de la UNGRD. Se Aclara que las Negrillas y Subrayas son de la Corporación que emite este fallo.

En cuanto al recurso interpuesto por las demandadas, pretenden se revoque la decisión de primera instancia y se determine la falta de responsabilidad de las mismas, por no estar dentro de sus competencias la recolección de la documentación de los damnificados para el reconocimiento y pago de la ayuda humanitaria.

7.6.1 Hechos Probados

- Resolución N° 074 de 2011, "Por la cual se destinan recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias en el período comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011"[26].
- Resolución N° 002 de 2012, "Por la cual se modifica la Resolución N° 074 del 15 de diciembre de 2011"[27].
- 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 CLOPAD[28].
- Acta del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Soplaviento, del 20 de octubre de 2011[29].
- Comunicación del Alcalde de Soplaviento, dirigida al Coordinador del CREPAD, Bolívar[30].
- Formato para el censo y registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia[31].
- Remisión de las planillas de Soplaviento por la CDGRD de Bolívar a la UNGRD, de fecha 1 de octubre de 2012[32].
- Contrato de Prestación de servicios con abogado[33].
- Copia del certificado de SISBEN de JULIA ARRIETA DE MIRANDA[34].
- Copia del certificado de Registro Único de Damnificados de la señora JULIA ARRIETA DE MIRANDA[35]
- Circular S.I. N° 033, de fecha 04 de junio de 2013, para Alcaldes y Personeros de municipios de Bolívar, expedida por el Secretario del Interior de Bolívar[36].

---

[26] Folios 23-26 cdno 1
[27] Folios 27-28 cdno 1
[28] Folios 29-32 cdno 1
[29] Folios 33-35 cdno 1
[30] Folio 36 cdno 1
[31] Folio 37 cdno 1
[32] Folio. 40 cdno 1
[33] Folio. 59 cdno 1
[34] Folio 62 cdno 1
[35] Fol. 63 cdno 1
[36] Folio. 64-65 cdno 1

- Certificado expedido por el Municipio de Soplaviento en el que informa que a la demandante no le fue entregada la ayuda económica[37].
- Testimonio del señor EDILBERTO OROZCO MENDOZA[38].
- Oficio SMD-RO-3791-2017 por medio del cual la UNGRD certifica que no se realizó la entrega de la ayuda por falta de requisitos[39].
- Oficio de fecha 31 de octubre de 2014 emitido por la UNGRD, en el cual solicita información adicional al alcalde municipal de Soplaviento frente a los documentos enviados correspondientes a los damnificados, para efectos del pago de las ayudas[40].

7.6.2 Análisis crítico de la prueba frente al marco normativo y jurisprudencial.

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

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

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

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

---

[37] Folios. 251 cdno 2
[38] Folios. 252 reverso cdno 2
[39] Fol. 261 cdno 2
[40] Folios. 189 CD 3 documento

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 avalara tales planillas, iv) diligenciar las planillas físicas en un formato digital establecido en la página web "reunidosdgr.gov.co" determinada para ello, y v) entregarlas al CREPAD las actas con las correspondientes firmas del alcalde, el coordinador del CLOPAD, y el personero del municipio[41].

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.

Es preciso en esta instancia resaltar que, de acuerdo con la Circular del 16 de diciembre de 2011, el plazo máximo para la entrega de la información, era el **22 de diciembre de 2011**. Sin embargo, por medio de la Resolución No. 002 del 2 de enero de 2012, emitida por la UNGRD, se señaló en el artículo 1° 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.

De lo expuesto, infiere esta Judicatura que la eventual responsabilidad con ocasión de la falla en el servicio radica en el CLOPAD y CREPAD respectivamente, toda vez que, la UNGRD de acuerdo a los pasos a seguir

[41] Alcalde - Coordinador del CLOPAD – Personero Municipal

citados anteriormente, tenía una función específica que no podía ser cumplida sin haberse surtido el trámite que debían cumplir el CLOPAD y CREPAD respectivamente.

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.

En el proceso se acreditó que el plazo para la entrega de los documentos fue el **22 de diciembre de 2011**, y el CLOPAD entregó a la Gobernación de Bolívar las planillas del **censo** realizado por ellos el 23 de diciembre de esa anualidad, cuando ya el plazo inicialmente dado se encontraba vencido; sin embargo, también se encuentra demostrado que el término anterior fue extendido hasta el **30 de enero del 2012**, y el CREPAD no remitió los documentos en mención a la UNGRD, 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 2012[42], 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.

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:

[42] Folio 40 Cdno. 1

Como se dejó sentando en líneas anteriores, el daño antijurídico es conocido doctrinalmente, como el detrimento que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo.

La Sala encuentra demostrado que los demandantes tienen la condición de afectados con la ola invernal del segundo semestre de 2011, puesto que demuestran estar incluidos en el censo realizado por el Municipio de Soplaviento el 7 de octubre de 2011 (fl. 37).

Advierte la Sala que en los hechos de la demanda, y en las pretensiones de la misma, los actores aseguraron que no se les había pagado el valor correspondiente a la subvención económica destinada por el Gobierno Nacional a los afectados por la ola invernal del segundo semestre de 2011; sin embargo, no hace referencia a las afirmaciones hechas por las demandadas al informar las razones por las cuales el pago no pudo ser realizado.

Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que no le asiste razón al juez de primera instancia cuando concluye que las entidades demandadas omitieron el cumplimiento de sus obligaciones al no pagar de manera injustificada los recursos correspondientes a las ayudas humanitarias a los demandantes, toda vez que, la Resolución 074 de 2011 y la circular del 16 de diciembre del mismo año, estableció el procedimiento a seguir para la obtención del apoyo económico, por lo que dentro de los mismos se dejó claro que: "***la no inclusión de afectados en la planilla a la fecha señalada, es responsabilidad del CLOPAD en cabeza del respectivo alcalde y por lo tanto la UNGRD no responderá por el apoyo económico correspondiente***"[43].

De acuerdo a lo anterior se tiene probado que, mediante oficio del 31 de octubre de 2014 (recibido el 07 de noviembre de 2014) la UNGRD da respuesta a la petición radicada por el Alcalde de Soplaviento en la cual solicita la entrega del apoyo económico para las personas relacionadas en las planillas diligenciadas, en dicha comunicación requiere al Alcalde del municipio con el fin de que allegara una relación de las personas que se encontraban pendiente de pagos; teniendo en cuenta que la entidad había realizado algunos pagos y en otras había encontrado inconsistencias en la documentación (Fol. 189 CD dcto 3); no se evidencia en el expediente prueba de la atención a este requerimiento, por lo que la UNGRD expide la Resolución No. 0230 de 2015 por medio de la cual niega el apoyo económico al Municipio (Fols. 189 CD dcto. 10).

---

[43] Circular del 16 de diciembre de 2011 emitida por el Director General de la UNGRD. Se Aclara que las Negrillas y Subrayas son de la Corporación que emite este fallo.

Lo anterior nos permite establecer que, la obligación de inclusión de afectados en las planillas para su remisión a la UNGRD correspondía al Municipio, que en el caso en concreto, no subsanó las inconsistencias informadas por la entidad demandada. En tal sentido, no puede endilgársele responsabilidad a una entidad que dio cumplimiento a sus obligaciones.

Así las cosas, se tiene que los demás medios de pruebas relacionados, como son las resoluciones y circulares expedidas por el Gobierno Nacional y la planilla el censo realizada por el Municipio de Soplaviento, apuntan es a demostrar la condición de que los demandantes, como damnificados de la segunda ola invernal de 2011, hecho que no está en discusión por lo que sobre ello no hay lugar a realizar pronunciamiento alguno; de igual forma, se aportó un contrato de prestación de servicios, para la presentación de una acción de tutela; sin embargo, no existe constancia en el expediente de que se haya pagado algún valor por dicho concepto.

Por último, se tiene el testimonio del señor EDILBERTO OROZCO MENDOZA[44], del cual se desprende los fundamentos fácticos que dieron origen a esta demanda y los daños sufridos en la vivienda de la actora producto de la ola invernal. No obstante, debe tenerse en cuenta que los hechos narrados por el declarante en comento, dan cuenta de los supuestos fácticos manifestados en la demanda, en cuanto a la ola invernal del año 2011, y la demora en la entrega de las ayudas; sin embargo, de dicho relato, solo se puede concluir que los hoy accionantes debieron padecer, en el año 2011, ciertas situaciones generadas como consecuencia de la época invernal que azotó el país en esa anualidad, como es la inundación de su vivienda, el deterioro de la misma.

También debe tenerse en cuenta que los supuestos padecimientos de los demandantes, expuestos por el testigo, constituyen meras apreciaciones de su percepción frente a la situación vivida por ellos; pues, a su juicio, si la ayuda le hubiera llegado a tiempo, éstos hubiesen arreglado completamente su casa, pues el dinero recibido por parte del Gobierno Nacional hubiera sido suficiente para dejarla en condiciones habitables; situación ésta que no está demostrada en el proceso, puesto que no existe claridad sobre las condiciones reales en las que quedó la casa de los accionantes, ni el costo total de las reparaciones de la misma.

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,

[44] Fol. 252 reverso cdno 2

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, por lo que se hace necesario revocar la sentencia de primera instancia.

VIII.- COSTAS -

Se abstendrá este Juez Colegiado 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.

IX.- 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 del 26 de abril de 2018, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, y en su lugar, **DENIÉGUESE** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Abstenerse de condenar en **COSTAS** a la parte vencida, según lo aquí motivado.

TERCERO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. de la fecha. 067

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS **CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**