Cartagena de Indias D.T y C., Veintiuno (21) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

DIGITALIZADO SIGLO XXI

Acción	**REPARACIÓN DIRECTA**
Radicado	**13-001-33-33-004-2015-00085-01**
Demandante	**SAMUEL MENDOZA MENDOZA Y OTROS**
Demandado	**DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**
Magistrado	**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**
Tema	*Responsabilidad del Estado por la mora en el pago de ayudas humanitarias por la ola invernal del año 2011- carga de la prueba.*

I.- PRONUNCIAMIENTO

Incumbe a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante, contra la sentencia del 30 de junio de 2017, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual negaron las pretensiones de la demanda.

II.- ANTECEDENTES

2.1. Demandante

La presente acción fue instaurada por SAMUEL MENDOZA MENDOZA, ESTERI LUZ PÉREZ MANGA y ALEXIS MENDOZA PÉREZ, por intermedio de apoderado judicial.

2.2. Demandado

La acción está dirigida en contra del DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES (CDGRD – BOLÍVAR)

2.3. La demanda[1].

A través de apoderado judicial constituido para el efecto, los actores instauraron demanda de reparación directa en contra DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES

[1] Demanda visible a folios 1-18 y su reforma, visible a folio 71-74

(CDGRD – BOLÍVAR), para que, previo el trámite a que hubiere lugar, se accediera a las siguientes,

2.3.1. Pretensiones

PRIMERO: Que se declare responsables a los demandados por los daños ocasionados ante el pago tardío 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: La suma de $450.000, a favor del señor SAMUEL MENDOZA MENDOZA, como consecuencia del pago de honorarios de abogado, cancelados para gestionar y asesorar en la realización de tutela.

- Daño moral: La suma equivalente a 55 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 55 smlmv para cada uno de los demandantes a título de Reparación, Compensación por daños a la Vida de Relación o Alteración de sus condiciones de Bienestar Familiar y en Comunidad sufridos, a cada uno de los miembros de la Unidad Familiar.

- Daño por violación a Derechos Constitucionales y/o Convencionales: La suma equivalente a 50 smlmv para cada uno de los demandantes a título de Reparación, 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

[2] Folio 2 y 3 Cdno 1.

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 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, anteriormente detalladas, **generó un Retardo en la Entrega de la Ayuda Económica.**

El Retardo en la entrega de la ayuda humanitaria llevo a un grupo reducido de Damnificados y no Damnificados del Municipio de Soplaviento Bolívar a interponer una Acción de Tutela para el reconocimiento y pago del Subsidio económico mencionado contra la Coordinación Regional CREPAD, cuyo reparto fue asignado al Juzgado Décimo Tercero Oral Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, en el cual la CDGRD de Bolívar 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.

Manifiesta que, el Juzgado Décimo Tercero Oral Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena decidió el día 20 de Septiembre de 2012 amparar los Derechos Fundamentales a la Dignidad Humana, Debido Proceso e Igualdad de los Accionantes, por lo que la Coordinación Regional de la Oficina de Atención y Prevención de Desastres de Bolívar, envió a la UNGRD el día 1 de Octubre de 2012 el Censo de Unidades Familiares Damnificadas por la Segunda Temporada de Lluvias del año 2011 del Municipio de Soplaviento Bolívar.

Fue así como en este caso particular en obedecimiento del Fallo proferido el por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cartagena, los hoy accionantes recibieron la ayuda económica decretada por el Gobierno Nacional en el mes de **febrero del año 2013**.

Arguye que se evidencia una falla en el servicio por parte del Consejo Departamental de Gestión de riesgos de Desastres – CDGRD Bolívar, consistente en la omisión de un deber legal contenido obligacional en el punto 5 del procedimiento para la entrega de la asistencial económica, establecido en la Circular de fecha 16 de diciembre de 2011, consistente en revisar y firmar las planillas y enviar a la Unidad Nacional la solicitud de ayuda departamental anexando todos los documentos de soporte, así como lo dispuesto en el artículo 4 de la Resolución No. 074 de 15 de diciembre de 2011, modificada por la Resolución No. 002 de enero 02 de 2012; omisión que fue corregida por el CDGRD de Bolívar, sólo hasta el día 01 de octubre de 2012.

Afirma que, tal falla del servicio del CDGRD de Bolívar, es la conducta fuente de la vulneración de los derechos de los demandantes, ya que al general el pago tardío de la ayuda económica fue la que causó que los damnificados tuvieran que esperar y convivir con las secuelas e impactos del desastre natural citado y con nuevas temporadas invernales del año 2012 especialmente las del primer semestre, quedando en un estado de desesperación y desamparo total por parte de esta entidades estatales, tratando de poder sobrevivir sin poder suplir las necesidades básicas para el mantenimiento de una familia, causándoles tristezas, congojas, desánimo y desplazamiento forzado que disgregó el núcleo familiar. Que sólo hasta el mes de febrero de 2013 (trece meses después), se hizo efectiva la entrega de la ayuda económica dispuesta por el Gobierno Nacional, teniendo que acudir a la vía judicial (Juez Constitucional).

Por último, expone que ña omisión en la que incurrió Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR ocasionaron a los demandantes, perjuicios tanto del orden pecuniario como no pecuniario.

2.5. Contestación de la Demanda

2.5.1. El Departamento de Bolívar[3].

Esta entidad presentó escrito de contestación de la demanda el 04 de febrero de 2016, aceptando los hechos 1°, 2°, 3°, 4° y 5°; manifestando que no le constan los hechos 6°, 7°, 8°, 10°, 11°, 13°, 14°, 18°, por lo cual los mismos deben ser probados por los accionantes; y negando los hechos 9°, 12°, 15°, 16° y 17° planteados en la demanda.

Igualmente, se opone a todas y cada una de las pretensiones de los actores, explicando que dicha entidad no es la responsable de los daños que se le quieren imputar, toda vez que los mismos son producto de la ola invernal que afectó al país en el año 2011. Agrega, que el Departamento de Bolívar no es el ente encargado del pago de las ayudas humanitarias, por la que la tardanza en la entrega de dichos beneficios no le es atribuible.

El Departamento de Bolívar manifestó que, a raíz del fenómeno de la niña que se registró en el mes de junio de 2011, recibió de cada uno de los municipios afectados el registro de 86.900 familias afectadas; que entre septiembre y diciembre de 2011 se dio la llamada segunda temporada de la ola invernal, para la cual se dispuso por parte del Gobierno Nacional, a través de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre, la entrega de ayudas económicas. Sin embargo, el Municipio de Soplaviento entregó de manera tardía la documentación para que la población afectada de dicha localidad accediera a los recursos. A pesar de lo anterior, el Departamento de Bolivar le dio cumplimiento a la orden de tutela que amparó el derecho de los actores y envió las planillas a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo; así las cosas, no existe incumplimiento de los deberes legales de la entidad demandada, y tampoco existe prueba de los supuestos daños que se pretenden reclamar.

Presenta como excepciones: (i) la caducidad de la acción, (ii) falta de legitimación en la causa por pasiva, (iii) Inexistencia del daño o perjuicios atribuibles al Departamento de Bolívar, (iv) Fuerza Mayor en relación con el fenómeno de la niña en el año 2010 – 2011; y (v) Cumplimiento del deber legal

[3] Folio 96-115 del Cdno. 1.

y constitucional por parte del Departamento de Bolívar en relación con la segunda ola invernal registrada en el país desde el 1 de septiembre hasta el 10 de diciembre de 2011.

III. – SENTENCIA IMPUGNADA[4]

Por medio de providencia del 30 de junio de 2017, la Juez Cuarto Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, y decidió denegar las pretensiones de la demanda, argumentando, que si bien se encontraba demostrado el retraso en la entrega de la documentación necesaria para las concesión de las ayudas humanitarias, a la UNIDAD NACIONAL DE REPARACIÓN DE VÍCTIMAS, no se encuentra demostrado en el proceso cual fue el daño que dicha omisión le causó a los demandante.

De igual forma, no se encuentra probado en el expediente, ninguno de los perjuicios que reclama, y que supuestamente sufrió como resultado de la tardanza en la entrega de las ayudas.

IV.- RECURSO DE APELACIÓN[5]

El 8 de agosto de 2017, el apoderado de la parte demandante presentó recurso de apelación en contra de la decisión que le puso fin a la primera instancia, argumentando lo siguiente:

Expone que, el perjuicio moral de los demandantes se creó al tener éstos una expectativa frente a la ayuda que les iba a ser suministrada, teniendo en cuenta las condiciones de pobreza extrema en las que se hallaban.

Explica, que justificar la falla de la administración bajo el entendido de que las ayudas no tenían un plazo para ser entregadas, es desconocer los padecimientos adicionales que sufrieron los accionante frente a aquellos que recibieron las ayudas a tiempo; lo cual generó que su situación se agravara.

Resalta lo que a su parecer fue expresado por el testigo en la práctica de la prueba testimonial, en lo atinente a la afectación económica y sicológica de los actores.
Invoca a su favor, las sentencias de la Corte Constitucional, frente a la configuración de un perjuicio irremediable y la defensa a las personas de

[4] Folios 167-177 Cuaderno 1
[5] Folios 179-184 Cuaderno 1

especial protección, sosteniendo que no existe duda en cuanto a que la sociedad y el Estado tienen el deber de protección de los sujetos afectados por fenómenos naturales, por lo cual tampoco puede existir duda en cuanto a que las omisiones de las autoridades en la entrega de dichas ayudas, subsidios, o demás mecanismos de estabilización socioeconómica, son circunstancias justiciables por vía de acción de tutela.

Afirma, que a la familia que representa se le violó su derecho a la igualdad, puesto que no recibió la correspondiente ayuda en la misma oportunidad que los demás afectados por la ola invernal, surgiendo perjuicios que nacieron de la espera prolongada, por lo que es evidente el perjuicio moral causado a los demandante, quienes carecían de las herramientas necesarias para establecer mínimamente sus condiciones de bienestar.

En lo referente al daño a la vida en relación, sostiene que la juez confunde el acaecimiento del desastre natural y consecuente abandono de la zona afectada, con la demora en la no entrega de las ayudas necesarias para que los actores recobraran su estabilidad económica y condiciones de bienestar que los hace sujetos de especial protección Estatal.

Referente al daño por la violación de los derechos constitucionalmente protegidos, esgrimió que, en este caso se abandonaron a unos seres humanos sujetos de especial protección y que la falla del servicio provocada por las entidades que no cumplieron de manera eficiente los contenidos obligacionales comprometiendo de manera grave algunos derechos de rango constitucional.

Finaliza solicitando se revoque la sentencia de primera instancia y sean concedidas las pretensiones incoadas en la demanda.

V.- TRÁMITE PROCESAL

La demanda en comento fue repartida ante Tribunal Administrativo de Bolívar, el 19 de septiembre de 2017[6], por lo que se procedió a dictar auto admisorio del recurso el 6 de abril de 2018[7]; y, a correr traslado para alegar de conclusión el 16 de mayo de 2018[8].

[6] Folio 2 cuaderno apelación
[7] Folio 4 cuaderno apelación
[8] Folio 8 cuaderno apelación

VI.- ALEGATOS Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

4.1. Parte Demandante[9]: Presentó sus alegatos el 7 de junio de 2018, ratificándose en lo manifestado en la demanda y el recurso de apelación.

4.2. Parte Demandada – Departamento de Bolivar[10]**:** Presentó sus alegatos el 31 de mayo de 2018, ratificándose en lo manifestado en las contestaciones de la demanda.

4.3 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 Problema Jurídico

Los demandantes presentan su recurso reafirmando en los hechos de la demanda; esto es, la mora en que ha incurrido el Estado, en el pago del auxilio humanitario, ordenado en la Resolución N° 074 de 2011, para todos los damnificados de la ola invernal del segundo semestre del año 2011; esto es, desde el 1° de septiembre a 10 de diciembre de esa anualidad; demora que le ha generado unos perjuicios tanto del orden material como inmaterial.

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, por los daños materiales e inmateriales, como consecuencia de la mora en el pago de la ayuda humanitaria por ser damnificada de la ola invernal del segundo semestre del año 2011; esto es, desde el 1° de septiembre a 10 de diciembre de dicha anualidad?

[9] Folio 75-82 cuaderno apelación
[10] Folio 11-14 cuaderno apelación

En caso de ser responsable las demandadas, se entrará a determinar ¿Cuáles son los porcentajes a considerar como perjuicios; materiales, morales; y los de vida en relación, requeridos por la demandante?

7.4 Tesis

La Sala de Decisión, desatando el recurso de apelación de la parte demandante, mantendrá incólume la decisión de primera instancia, según las consideraciones que se pasan a establecer; teniendo en cuenta las pruebas aportadas.

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 el actor 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[11]:

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 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"*[12], 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[13].

[11] Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.
[12] Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837.
[13] Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787

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[14].

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[15].

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 encargada de atender en el año 2011 las emergencias por el fenómeno meteorológico denominado "La Niña"; consistente en una fase fría sobre el

[14] Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.
[15] Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15971, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

globo terráqueo[16]; que obligó al Gobierno Nacional a decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.

Aquellos Decretos[17] fueron sometidos no solo al escrutinio de la H. Corte Constitucional[18], 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 otros[19].

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.

---

16 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

17 "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.

18 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[18] 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.

19 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.

d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011[20]). 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[21].

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[22].

El paso a paso a seguir consistía:

> "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.

---

[20] "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.

[21] Puede leerse sentencia T-648 de 2013.

[22] Ibídem

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***"[23].

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 la recurrente.

En resumen, el recurso de apelación incoado requiere la condena a las encartadas, Departamento de Bolívar y UNGRD por la mora respecto al pago del auxilio humanitario por ser la familia damnificada de la ola invernal del segundo semestre de 2011, tal como lo ordena la Resolución 074 de 2011, expedida por la UNGRD.

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"[24].

- Resolución N° 002 de 2012, "Por la cual se modifica la Resolución N° 074 del 15 de diciembre de 2011" [25].

- Circular dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Entidades Técnicas y Operativas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, CREPAD Y CLOPAD[26].

---

[23] 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.
[24] Folios 19-22 Cdno 1
[25] Folios 23-24 Cdno 1
[26] Folios 25-28 Cdno 1

- Acta del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Soplaviento, del 20 de octubre de 2011[27].

- Comunicación del Alcalde de Soplaviento, dirigida al Coordinador del CREPAD, Bolívar[28].

- Formato para el censo y registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia[29].

- Oficio N° 531 del Juzgado Décimo Tercero Administrativo, comunicación de fallo de tutela identificado con radicado No. 13-001-33-33-013-2012-00073-00[30].

- Oficio del 1° de octubre de 2012, por medio del cual la Unidad de Gestión del Riesgo, le remite las planillas y el censo entregado por el Municipio de soplaviento, a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo[31].

- Copia simple de página donde la unidad nacional anuncio 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[32]

- Fallo de tutela proferido por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cartagena, en el cual se amparan los derechos fundamentales de los demandantes y se ordena a la UNGRD que resuelva la solicitud de desembolso de las sumas que deban ser reconocidas como ayuda humanitaria[33].

- Contrato de Prestación de servicios con abogado[34].

- Boletín informativo sobre monitoreo de los Fenómenos de vairabilidad climática "El Niño" y "La Niña"[35].

---

[27] Folios 29-31 Cdno 1
[28] Folio 33 Cdno 1
[29] Folio 32 Cdno 1
[30] Folios 34-35 Cdno 1
[31] Folio 36 Cdno 1
[32] Folio 37 Cdno 1
[33] Folios 38-52 Cdno 1
[34] Folio 54 Cdno 1
[35] Folios 55-56 Cdno 1

- Copia del certificado de SISBEN del demandante SAMUEL MENDOZA MENDOZA[36].

- 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[37].

- Certificado expedido por la UNGRD, en el que hace constar que fue girado el apoyo al señor SAMUEL MENDOZA MENDOZA, en el mes de febrero de 2013, y entregado el día 11 de marzo de 2013 en las oficinas del Banco Agrario de San Estanislao de Kostka, por valor de $1.500.000[38].

- Certificado expedido por la Alcaldía Municipal de Soplaviento - Bolívar, en el que hace constar que se realizó pago y/o entrega de la ayuda económica humanitaria, en el mes de marzo de 2013, en las oficinas del Banco Agrario de San Estanislao de Kostka.

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,

[36] Folio 57-58 Cdno 1
[37] Folios 59-60 Cdno 1
[38] Folios 144 Cdno 2

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 exigidas[39].

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.

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.

[39] Alcalde - Coordinador del CLOPAD – Personero Municipal

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,** señalando 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.

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 CREPAD hoy CDGRD Bolívar, 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, 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 2012[40], 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:
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.

---

[40] Folio 36 Cdno. 1

La Sala encuentra demostrado que el demandante tiene la condición de afectado con la ola invernal del segundo semestre de 2011, puesto que demuestra estar incluido en el censo, (La ficha de SISBEN, indica que Samuel Mendoza Mendoza y su familia, fueron afectados por la ola de lluvia en el año 2011)[41]y que le cancelaron en **Marzo del 2013**, el valor de $1.500.000[42], 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 2012 y un informe de la página web de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo donde se manifiesta que se empezaran a pagar los subsidios por este suceso, y los lugares donde se realizará pero nada se dice de los otros municipios y en especial de Soplaviento. Del primer 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, y del informe sólo es una nueva información de que un proceso de pago, se había iniciado.

En lo atinente a los perjuicios morales no hay ningún tipo de prueba. Es de anotar, que el apoderado de la parte demandante al atacar la decisión adoptada por el A quo, resalta lo que a su parecer fue expresado por el deponente en la práctica de la prueba testimonial, en lo atinente a la afectación económica y sicológica de los actores. Aseveración que se encuentra lejos de la realidad procesal, pues, si bien es cierto que dentro del presente asunto se decretaron pruebas testimoniales, después de una revisión minuciosa, se logra constatar que no fue practicada prueba testimonial alguna. Lo anterior se puede verificar en audiencia de pruebas celebrada el día 22 de mayo de 2017[43], dentro de la cual se dispuso prescindir de la prueba testimonial y se ordenó cerrar el debate probatorio dentro del proceso, y del acta se desprende claramente que los testigos no comparecieron a dicha audiencia.

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.

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

---

[41] Folio 58 Cdno. 1
[42] Folio 144 Cdno. 1
[43] Folio 155 Cdno. 1

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 Samuel Mendoza Mendoza 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 acarrearon 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.

7.12. Conclusión

En este caso concreto, la parte demandante no acreditó el daño, por lo que la Sala sólo podrá confirmar la decisión proferida en primera instancia, soportando los presentes argumentos, en lo considerado en sede inferior, y concluyendo que no se dan los elementos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial 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.

Así las cosas, se confirmará la sentencia del 30 de junio de 2017, como quiera que, no se demostró cual fue el daño causado por el no pago de la ayuda humanitaria.

Encontrándose el interrogante primero como negativo; obviándose de realizar cualquier pronunciamiento frente a los demás.

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: CONFIRMAR la sentencia de 30 de junio de 2017, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: No hay lugar a condena 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. 93 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE