



Cartagena de Indias D.T y C, veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019)

Acción	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-005-2015-00028-01
Demandante	GERMAINE OSPINO DE TORRES Y OTROS
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 <u>NO PAGO</u> de la ayuda humanitaria por ola invernal del segundo semestre del año 2011 – no se demostró el hecho que generó daño

I.- PRONUNCIAMIENTO

Procede esta Sala de decisión, a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 28 de junio de 2018, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

II.- ANTECEDENTES

2.1. Demandante

La presente acción fue instaurada por los señores GERMAINE OSPINO DE TORRES, ARLE EDMUNDO TORRES OSPINO, RICARDO JOSE UTRIA TORRES, ELKIS MARIA TORRES OSPINO y EDUAR RAUL ALMEDIDA TORRES 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 demanda¹.

La presente acción de Reparación Directa fue instaurada por los GERMAINE OSPINO DE TORRES, ARLE EDMUNDO TORRES OSPINO, RICARDO JOSE UTRIA TORRES, ELKIS MARIA TORRES OSPINO y EDUAR RAUL ALMEDIDA TORRES, para que, previo el trámite a que hubiere lugar, se accediera a las siguientes,

¹Folios 1-22 cuaderno 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 recoozca la suma de \$450.000, a favor de GERMAINE OSPINO DE TORRES, 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 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 80 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 Administrativo².

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 1º 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 \$1.500.000.00.

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

² Folio 2 y 3 Cdno 1.



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 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 el 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 13° 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 4° Civi 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.

Afirma, que a pesar de que la UNGRD realizó el desembolso del valor de la ayuda humanitaria, éste hecho no fue informado a los actores generando con ello que éstos no se acercaran a la entidad bancaria a reclamar el pago, y por lo tanto, la ayuda terminó siendo devuelta a la UNGRD. Sostiene que la situación de los demandantes se agravó mas 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. Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres³

Se opone 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

³Folios 116-146 Cuaderno No. 1



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 1º. 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) Inexistencia de una fecha cierta y determinada para la entrega de la subvención económica que establece caducidad del medio de control; (iii) alegación de su propia culpa para obtener un provecho; (iv) caducidad; (v) Falta de legitimación en la causa por pasiva y (vi) Cosa juzgada.

2.5.2. Departamento de Bolívar⁴

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.

Se opone a las pretensiones de la demanda, 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.

⁴ Folios 158-171 Cuaderno 1



Presenta como excepciones: (i) Falta de legitimación en la causa por pasiva; (ii) Inexistencia del daño o perjuicio atribuibles al Departamento de Bolívar; (iii) Fuerza mayor, en relación con el fenómeno de la Niña; y (iv) Cumplimiento del deber legal y constitucional por parte del Departamento de Bolívar, en relación con la segunda ola invernal.

III. – SENTENCIA IMPUGNADA⁵

Por medio de providencia del 28 de junio de 2018, la Juez Quinta Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, y decidió denegar las pretensiones de la demanda.

El A quo, expuso que en el caso de marras no se encontraban acreditados los elementos de la responsabilidad estatal frente al CREPAD y a la UNGRD, toda vez que los demandantes obtuvieron el pago de la ayuda económica en el mes de noviembre de 2015. Que existió una falla del servicio por parte del CLOPAD del Municipio, puesto que no enviaron a tiempo los documentos requeridos para el pago de las ayudas económicas a los damnificados por la ola invernal del 2011, como quiera que los documentos que entregaron eran los references al censo, mas no, los que tenían que ver con las planillas de que trata la Resolución 74 de 2011, con sus debidos soportes.

De otro lado sostiene que no es posible hablar de un pago tardío de una obligación que no está sometida a un plazo determinado, por lo que llegadas las fechas para que los municipios entregaran la información necesaria para la asignación de la ayuda, era cuando se abría el trámite administrativo correspondiente a la verificación de los requisitos. Trámite éste que se reabrió con la expedición de la Resolución 840 de 2014.

Por ultimo manifestó que los daños sufridos en las viviendas son consecuencia de la ola invernal del 2011, y no del pago tardío de unas ayudas económicas.

IV.- RECURSO DE APELACIÓN⁶

Motivo de inconformidad por la parte demandante, en este asunto, puntualmente es que la asistencia humanitaria sea tenida como una obligación

⁵ Folios 345-355 C. 2

⁶ Folios 367-408 Cuaderno 2 y 3



civil sometida a término y por ende generadora de un perjuicio en virtud de la demora en su cumplimiento.

Sostiene que, con la expedición del acto administrativo – Resolución N° 074 de 2011-, se estableció una obligación a las entidades y un derecho para los damnificados, existiendo el daño y el nexo de causalidad entre este y la omisión de las demandadas.

Anota que, los desastres naturales afectan derechos humanos, los cuales deben protegidos por las autoridades debidamente constituidas para ello; por tanto, debe dárseles una respuesta eficaz.

Expone en sus argumentos que el fallador yerra desde que desata la Litis, sustentando la inexistencia del daño antijurídico por el no establecimiento de un plazo predeterminado para el cumplimiento de la entrega de la ayuda, dando a entender que solo así se podría calificar de tardía o no la entrega de dicha ayuda, desconociendo la protección preferente y prioritaria que debía brindárseles a estas familias damnificadas directas para cumplir con la finalidad de esa política de mitigación, debido a que no tenía razón de ser establecerla como deber estatal, para proceder a entregarla en cualquier tiempo.

Colofón, requiere la revocación del fallo de primera instancia y se concedan las pretensiones.

V.- TRÁMITE PROCESAL

Por medio de providencia del 4 de diciembre de 2018⁷, se dispuso la admisión del recurso en este Tribunal; y, con providencia del 5 de febrero de 2019⁸, 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.

⁷ Folio 4 Cdno 2

⁸ Folio 8 Cdno 2





6.2. Parte Demandada – UNGRD⁹: Presentó sus alegatos ratificándose en lo manifestado en la contestación de la demanda.

6.3 Parte Demandada – DEPARTAMENTO DE BOLIVAR¹⁰: Presentó sus alegatos, ratificándose en lo manifestado en la contestación de la demanda.

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 Problema Jurídico

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.

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 o pago tardío de la ayuda humanitaria?

⁹ Folio 81-88 c. de apel

¹⁰ Folio 12-16 c. de apel



En caso de encontrarse 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?

7.4 Tesis

La Sala de Decisión, desatando el recurso de apelación de la parte demandante, mantendrá incólume 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 elementos¹¹:

1. El **Daño antijurídico**, que se traduce en la afectación del patrimonio material o inmaterial de la víctima, quien no está obligada a soportar esa carga. Sin daño, no existe responsabilidad, de ahí que sea el primer elemento que debe analizarse.
2. El **Hecho Dañino**, que es el mecanismo, suceso o conducta que desata el daño, el cual puede concretarse en una acción u omisión; este se atribuye para efectos de declarar la responsabilidad y
3. El **Nexo Causal**, que se constituye en la relación causa efecto que debe existir entre el hecho dañino y el daño.

Ahora bien, en lo que se refiere a los tipos de imputación por medio de los cuales se puede encuadrar la responsabilidad del estado, se tiene la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial; el Consejo de Estado, en lo que tiene que ver con la falla del servicio, expone que, éste ha sido el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; y que, conforme con el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades *"debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera"*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 contrarrestarlo¹³.

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 ciudadanía¹⁴.

En términos generales, la falla del servicio surge a partir de la comprobación de que el daño se ha producido como consecuencia de una violación –conducta activa u omisa- del contenido obligatorio, determinado en la Constitución Política y en la ley, a cargo del Estado, lo cual constituye una labor de diagnóstico por parte del Juez, de las falencias en las que incurrió la Administración y que implica un consecuente juicio de reproche. Por su parte, la entidad pública demandada podrá exonerarse de una declaratoria de responsabilidad si prueba que su actuación no constituyó una vulneración a ese contenido obligatorio que le era exigible, es decir, que acató los deberes a los que se encontraba obligada o, si demuestra que el nexo causal era apenas aparente, mediante la acreditación de una causa extraña: fuerza mayor, hecho exclusivo y determinante de la víctima o, hecho también exclusivo y determinante de un tercero¹⁵.

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

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.



Niña"; consistente en una fase fría sobre el globo terráqueo¹⁶; 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 Constitucional¹⁷, sino por el H. Consejo de Estado, este último, adujo en sus consideraciones, que el reconocimiento que se hace por parte del Estado es una **ayuda humanitaria**, consistente en diversos componentes que pueden ser; desde económicos, como psicológicos, entre otros¹⁸.

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

- a) Estar residiendo en sitio afectado por fenómeno hidrometeorológico.
- b) Que el fenómeno hidrometeorológico que lo afectó tuvo ocurrencia entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.
- c) Que es damnificado directo, con el sentido y alcance que a tal expresión le da la propia Resolución 074 de 2011, vale decir que sufrió daños en su vivienda y en sus muebles o enseres al interior de esta,

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 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 14¹⁷ que fue hallado inexecutable, al igual que su párrafo primero respecto de la expresión "las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo", inexecutable que dio lugar a que se expidiera el Decreto objeto de control.

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





- d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011¹⁹).
- e) Que, sobre la base de cumplir los requisitos anteriores, su nombre e identidad aparecieran en el listado de "damnificados directos" enviado por los CLOPAD (hoy CMGRD) a esta Unidad.

Se estableció entonces, que el Fondo Nacional de Calamidades haría entrega de los recursos a través del Banco Agrario, y este a su vez, entregaría el dinero a las personas que fueron inscritas en las planillas de apoyo económico y que fueron considerados como damnificados directos, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por el Banco y la Fiduprevisora de acuerdo a lo dispuesto por la UNGRD. El pago se hará a las personas que hayan sido reportadas como cabeza de familia en las planillas tramitadas por el CLOPAD²⁰.

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 UNGRD²¹.

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.

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

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

²⁰ Puede leerse sentencia T-648 de 2013.

²¹ *Ibidem*



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"**²².

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 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.

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"²³.

²² 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.

²³ Folios 24-27 Cdno 1



13-001-33-33-005-2015-00028-01

- Resolución N° 002 de 2012, "Por la cual se modifica la Resolución N° 074 del 15 de diciembre de 2011"²⁴.
- 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 CLOPAD²⁵.
- Acta del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Soplaviento, del 20 de octubre de 2011²⁶.
- Comunicación del Alcalde de Soplaviento, dirigida al Coordinador del CREPAD, Bolívar²⁷.
- Formato para el censo y registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia²⁸.
- Remisión de las planillas de Soplaviento por la CDGRD de Bolívar a la UNGRD, de fecha 1 de octubre de 2012²⁹.
- Contrato de Prestación de servicios con abogado³⁰.
- Bolefín IDEAM³¹
- SISBEN, de GERMAINE OSPINO DE TORRES³²
- Registro civil del EDUAR RAUL ALMEIDA TORRES, en el que consta que es hijo de la demandante ELKIS MARIA TORRES OSPINO³³.
- Copia de Registro Único de Damnificados Reunidos (Fenómeno de la Niña), de GERMAINE OSPINO DE TORRES.³⁴
- Circular N° 033 de junio 4 de 2013³⁵
- CD, aportado por la UNGRD en el que se encuentra una reproducción de las resoluciones aquí relacionadas³⁶.
- Certificado expedido por el Municipio de Soplaviento en el que se hace constar que GERMAINE OSPINO DE TORRES le fue cancelada la ayuda económica en el mes de noviembre de 2015³⁷.

²⁴ Folios 28-29 Cdno 1

²⁵ Folios 30-33 Cdno 1

²⁶ Folios 34-36 Cdno 1

²⁷ Folio 37 Cdno 1

²⁸ Folio 38 Cdno 1

²⁹ Folio 41 Cdno 1

³⁰ Folio 46 Cdno 1

³¹ Folio 47-48 Cdno 1

³² Folio 49 Cdno 1

³³ Folio 50 Cdno 1

³⁴ Folio 51 Cdno 1

³⁵ Folio 52-53 Cdno 1

³⁶ Folio 152 Cdno 1

³⁷ Folio 281 Cdno 2



- Certificado de la UNGRD en el que consta que a GERMAINE OSPINO DE TORRES se le giró la ayuda económica el 25 de noviembre de 2015³⁸

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 obligatorio 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 deprecia.

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.

De acuerdo con el contenido obligatorio 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

³⁸ Folio 290 Cdo 1



correspondientes firmas del alcalde, el coordinador del CLOPAD, y el personero del municipio³⁹.

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 1º que el término para la entrega de la documentación por los CLOPAD y CREPAD a la UNGRD se ampliaba hasta el **30 de enero de 2012**, en los mismos términos señalados en la Resolución modificada.

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 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

³⁹ Alcalde - Coordinador del CLOPAD – Personero Municipal



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 2012⁴⁰, 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.

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

⁴⁰ Folio 31 Cdn. 1



el 7 de octubre de 2011 (fl. 38) y, que la ayuda destinada por el Gobierno Nacional para mitigar la crisis de las familias afectadas, le fue cobrada por GERMAINE OSPINA ATENCIO (DE TORRES), en **noviembre de 2015**, por un valor de \$1.500.000 (fl. 281 c. 2).

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, se observa que la demanda fue presentada en el mes de **enero de 2015**, mientras que la subvención en comento fue girada en **noviembre de 2015**

Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que el hecho que supuestamente generó daño a los accionantes – el no pago de la ayuda económica - ya no existe, desapareció, puesto que las entidades realizaron el pago en comento.

Así las cosas, se tiene que los demás medios de pruebas relacionados, como lo 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 de la señora Angela García Berrio, en el cual esta manifiesta que la casa de la señora GERMAINE OSPINA ATENCIO (DE TORRES), se encontraba en malas condiciones y que ésta no contaba con recursos para reconstruirla; lo que le generaba a la demandante un grado de preocupación.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que los hechos narrados por la 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 la 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. No puede perderse de vista que en ese caso se demandó fue el NO PAGO de la ayuda humanitaria, hecho que ya se encuentra suoperado puesto que en el expediente se encuentra demostrado que la UNGRD giró el valor correspondiente a la misma en noviembre de 2015.

Por otra parte, de la declaración también se infiere la imposibilidad que tenía el demandante de ejercer su actividad económica como costurera, sin embargo, debe tenerse presente que la no entrega de las ayudas económicas ordenadas por el gobierno en el 2011, no es la razón de dicho perjuicio.

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

Así las cosas, se concluye que en este evento no existen suficientes medios que den cuenta de que el daño alegado por los demandantes se haya concretado, por lo que se hace necesario confirmar 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: CONFIRMAR la sentencia de 28 de junio de 2018, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



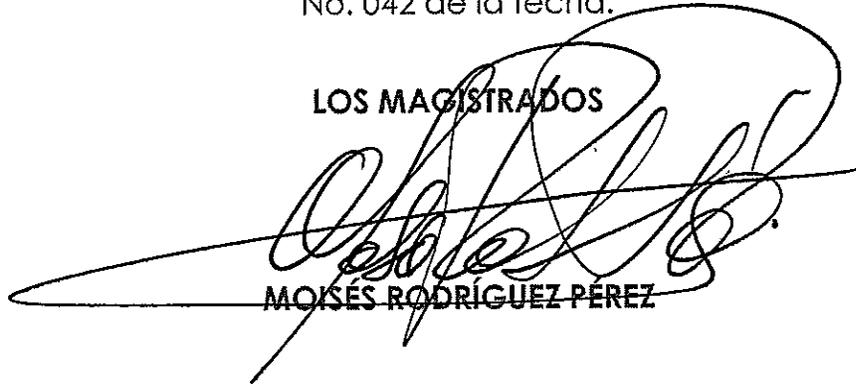
SEGUNDO: Abstenerse de condenar en **COSTAS** a la parte vencida, según lo aquí motivado.

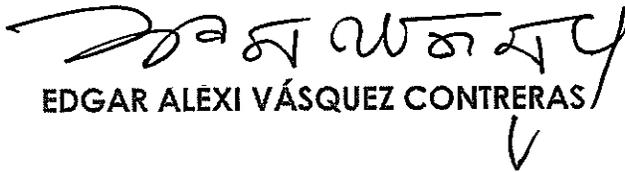
TERCERO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 042 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS


CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

