



Cartagena de Indias D.T y C., veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-007-2015-00117-01
Demandante	JORGE PARRA PARRA e IRENE IBARRA DE PARRA
Demandado	DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES (CDGRD) y la UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES (UNGRD)
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Daños ocasionados por el pago tardío de la ayuda humanitaria por ola invernal del segundo semestre del año 2011 – No se demostró el hecho que generó daño.</i>

I.- PRONUNCIAMIENTO

Incumbe a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante, contra la sentencia del 20 de septiembre de 2017, proferida por el Juzgado Séptimo 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 JORGE PARRA PARRA e IRENE IBARRA DE PARRA, 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) y la UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES (UNGRD).

2.3. La demanda¹.

A través de apoderado judicial constituido para el efecto, los actores instauraron demanda de reparación directa en contra del DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES (CDGRD) y la UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES (UNGRD), para que, previo el trámite a que hubiere lugar, se accediera a las siguientes,

¹ Demanda visible a folios 1-17 y su reforma, visible a folio 59-62



13001-33-33-007-2015-00117-01

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 de JORGE PARRA PARRA como consecuencia del pago de honorarios de abogado, cancelados para gestionar y asesorar en la realización de tutela.
- Daño moral: La suma equivalente a 70 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 60 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 60 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



13001-33-33-007-2015-00117-01

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.

Arguye que, el Artículo Cuarto de la Resolución N° 074 de Diciembre 15 de 2011 dispone que las planillas deben estar avaladas por el Coordinador de Comité Regional del CREPAD del Departamento de Bolívar, hoy, Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR, a quien además se le impuso la obligación de realizar las acciones necesarias para que los municipios con afectaciones dentro su Departamento, entreguen la información en debida forma y en los plazos determinados. Por su parte, el Director General de la UNGRD mediante Circular de fecha 16 de Diciembre de 2011, impuso como obligación a los Comités Regionales del CREPAD, la revisión y firma de las planillas en mención, así como el envío a la Unidad Nacional la solicitud de ayuda departamental anexando todos los documentos de soporte.

² Folio 2 y 3 Cdn 1





13001-33-33-007-2015-00117-01

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.

Señala que se 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.**

Que, solo en virtud del fallo de tutela proferido por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, el Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR envió el censo a la UNGRD. A pesar del fallo de tutela proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena- Sala Penal, los hoy accionantes recibieron la ayuda económica decretada por el Gobierno Nacional en el mes de **noviembre 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 obligatorio en el punto 5 del procedimiento para la entrega de la asistencia 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.



13001-33-33-007-2015-00117-01

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 estas 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.

Por último, expone que la omisión en la que incurrió el 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 Bolívar³.

Esta entidad presentó escrito de contestación de la demanda el 23 de junio de 2016, manifestando que le constan algunos hechos planteados en la demanda, los demás aduce que, deben ser probados por los accionantes.

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 lo que la tardanza en la entrega de dichos beneficios no le es atribuible.

Manifiesta que, a raíz del fenómeno de la niña que se registró entre el 30 de junio de 2010 al 30 de junio de 2011, recibieron los censos de los municipios con la información de los damnificados; que entre el 1 de septiembre de 2011 y el 10 de diciembre de mismo año, se presentó la segunda temporada de la ola invernal para la cual el Gobierno expide la Resolución 074 de 2011 para la entrega de una subvención económica previo al cumplimiento de algunos requisitos. Que para el caso del municipio de Soplaviento, el CMGRD envió los censos a la UNGRD de manera extemporánea. Concluye que no hubo incumplimiento por parte de la UNGRD, por lo que no puede endilgarse responsabilidad y mucho menos ordenar el pago de perjuicios.

³ Folios 100-116 Cdno 1





13001-33-33-007-2015-00117-01

Presenta como excepciones: (i) Falta de legitimación en la causa por pasiva; (ii) Inexistencia de daño o perjuicios atribuibles al Departamento de Bolívar; (iii) Fuerza mayor; y (iv) Caducidad.

2.5.2 Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres⁴.

Esta entidad presentó escrito de contestación de la demanda el 05 de julio de 2016, tuvo como ciertos algunos hechos de la demanda y se opuso a las pretensiones de la misma, manifestando que no le correspondía a la entidad la verificación de la información en las planillas, debido a que en la Resolución 074 de 2011 se establecieron competencias a cada una, por lo que dicha función hacía parte de las entidades municipales. Por otro lado indica que, el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres no prestó su aval a la información suministrada por el municipio, por lo que concluyó que no cumplió los requisitos para el reconocimiento del auxilio económico. En cuanto a la acción de tutela interpuesta por los demandantes, afirma que la decisión del juez constitucional no dispuso el pago de la subvención, sino la revisión de la documentación. Posterior a ello, depositaron el dinero el 8 de octubre de 2013, el cual fue retirado por los accionantes el 13 de noviembre de 2013.

Propuso como excepciones las siguientes: (i) Caducidad; (ii) Falta de integración del contradictorio; (iii) Inexistencia del daño; (iv) Ausencia del título de imputación; (v) Ausencia de nexo causal; (vi) Falta de legitimación en la causa por pasiva; y (vii) culpa de la víctima.

III. – SENTENCIA IMPUGNADA⁵

Por medio de providencia de 20 de septiembre de 2017, el Juez Séptimo Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, y decidió denegar las pretensiones de la demanda, argumentando que no resulta procedente declarar la responsabilidad patrimonial de la entidad accionada, pues no se demostró la existencia de daño antijurídico alegado, el cual, como es bien sabido, constituye el primer elemento de la responsabilidad, en ese sentido, concluyó que no podía existir daño antijurídico por la naturaleza jurídica de la ayuda económica prevista en la Resolución 074 de 2011 y por otro lado, que no existía certeza sobre los daños sufridos por la demora en el pago de la ayuda.

Estableció que, la ayuda económica decretada por el Gobierno tenía como principio rector la solidaridad, por lo que su finalidad no es la de indemnizar perjuicios, sino la de mitigar los efectos causados por el fenómeno natural; de

⁴ Folios. 117-131 cdno 1

⁵ Folios 192-196 Cdno 1



13001-33-33-007-2015-00117-01

igual forma, determinó que en los actos administrativos nunca se fijó un plazo para el pago de la ayuda, que el pago de la misma estaba supeditada al cumplimiento de ciertos requisitos y procedimientos a cargo de distintas entidades, así como al respeto de turnos para su desembolso.

En cuanto a los perjuicios alegados, concluyó que no había prueba del pago tardío debido a que la ayuda no estaba sujeta a un plazo determinado, toda vez que los actos administrativos no lo establecieron, por lo que manifiesta que los demandantes confundieron las consecuencias del hecho de la naturaleza con las de las conductas de las entidades demandadas.

IV.- RECURSO DE APELACIÓN⁶

El 02 de octubre 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:

Expresa su inconformidad, manifestando que yerra el fallador de primera instancia al no identificar lo que está en litigio, toda vez que no es el derecho a recibir el pago de la ayuda humanitaria, sino los perjuicios que se ocasionaron a los demandantes como consecuencia de la demora en el pago de dicha ayuda, pues en el caso en concreto, el principio de solidaridad se activó con la expedición de la Resolución 074 de 2011, por lo que el pago de la subvención económica debía ser preferencia y prioritaria por ser sujetos de especial protección.

En cuanto al argumento del A-quo, con relación al tiempo establecido para la entrega de la ayuda económica, indica que se equivoca el mismo, debido a que la entrega de la subvención se dio como resultado de un procedimiento que de haberse desplegado de manera normal por las entidades demandadas requería de unos trámites y la verificación de requisitos que habían dispendiosa y demorada su entrega, considerando que la espera a los que estuvieron sometidos, constituye una afectación que no estaban en el deber de soportar.

Con relación a los argumentos expuestos por el Juez de primera instancia, de negar los perjuicios alegados, indica que los mismos se encuentran probados con la negligencia de las entidades demandadas, al no desplegar de manera urgente las ayudas a los demandantes, pese a que, son personas de protección constitucional; de igual forma, manifiesta que la prueba testimonial recepcionada, se logra establecer los sentimientos de

⁶ Folios 205-213 Cdno 1



13001-33-33-007-2015-00117-01

desesperación y angustia que obedecen a la espera prolongada e incierta de una ayuda avisada y que requerían con urgencia.

V.- TRÁMITE PROCESAL

La demanda en comento fue repartida ante Tribunal Administrativo de Bolívar, el 01 de marzo de 2018⁷, por lo que se procedió a dictar auto admisorio del recurso el 08 de agosto de 2018⁸; y, a correr traslado para alegar de conclusión el 08 de abril de 2019⁹, este último fue objeto de recurso por parte del Ministerio Público¹⁰, y resuelto mediante auto del 11 de julio de 2019¹¹.

VI.- ALEGATOS Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

6.1. La parte demandante: No presentó escrito de alegatos.

6.2. Departamento de Bolívar¹²: Presentó escrito de alegatos el 9 de mayo de 2019, ratificándose en lo manifestado en la contestación de la demanda.

6.3. Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres¹³: Presentó escrito de alegatos el 29 de abril de 2019, 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 Folio 2 Cdno de apelación

⁸ Folio 4 cdno de apelación

⁹ Folio 11 cdno de apelación

¹⁰ Folio. 14-15 cdno de apelación

¹¹ Folio. 25 cdno de apelación

¹² Folio. 16-20 cdno de apelación

¹³ Fols. 29-36 cdno de apelación





13001-33-33-007-2015-00117-01

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 demora en el pago de la ayuda humanitaria por ser damnificado de la ola invernal del segundo semestre del año 2011; esto es, desde el 1° de septiembre a 10 de diciembre de dicha anualidad?

En caso de ser responsables los demandados, 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 que, de las pruebas aportadas al plenario no se infiere la existencia de un daño derivado concretamente del hecho de haberse entregado en forma tardía las ayudas humanitarias.

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 elementos¹⁴:

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

¹⁴ Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.



13001-33-33-007-2015-00117-01

atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera"¹⁵, así, las obligaciones que están a cargo del Estado –y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión–, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponía la autoridad para contrarrestarlo¹⁶.

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 ciudadanía¹⁷.

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 tercero¹⁸.

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

¹⁵ Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837

¹⁶ Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787

¹⁷ Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.

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





13001-33-33-007-2015-00117-01

Desastres en Colombia. Así las cosas, se permite esta Corporación explicar que, la **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres** fue creada en noviembre del 2011, con el Decreto 4147 de ese año, y fue la entidad cargada de atender en el año 2011, las emergencias por el fenómeno meteorológico denominado "La Niña"; consistente en una fase fría sobre el globo terráqueo¹⁹; que obligó al Gobierno Nacional a decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.

Aquellos Decretos²⁰ fueron sometidos no solo al escrutinio de la H. Corte Constitucional²¹, 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 otros²².

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.

¹⁹ La Niña es un fenómeno climático que forma parte de un ciclo natural-global del clima conocido como El Niño-Oscilación del Sur (ENOS). Este ciclo global tiene dos extremos: una fase cálida conocida como El Niño y una fase fría, precisamente conocida como La Niña. Tomado de la página web. www.elclima.com.mx/fenomeno_la_nina.htm

²⁰ "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.

²¹ 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 14²¹ que fue hallado inexecutable, 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", inexecutable que dio lugar a que se expidiera el Decreto objeto de control.

²² 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.



13001-33-33-007-2015-00117-01

- c) Que es damnificado directo, con el sentido y alcance que a tal expresión le da la propia Resolución 074 de 2011, vale decir que sufrió daños en su vivienda y en sus muebles o enseres al interior de esta.
- d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011²³).
- 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 CLOPAD²⁴.

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 UNGRD²⁵.

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.

²³ "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.

²⁴ Puede leerse sentencia T-648 de 2013.

²⁵ Ibídem





13001-33-33-007-2015-00117-01

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"²⁶.

7.6. Caso concreto.

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

En resumen, el recurso de apelación incoado por la parte demandante requiere la condena de la encartada Departamento de Bolívar – Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres CDGRD, respecto a la indemnización por los perjuicios materiales e inmateriales en favor de los demandantes, por la mora en el 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"²⁷.
- Resolución N° 002 de 2012, "Por la cual se modifica la Resolución N° 074 del 15 de diciembre de 2011"²⁸.
- 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 CLOPAD²⁹.

²⁶ 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.

²⁷ Folios 18-21 Cdno 1

²⁸ Folios 22-23 Cdno 1

²⁹ Folios 24-27 Cdno 1





13001-33-33-007-2015-00117-01

- Acta del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Soplaviento, del 20 de octubre de 2011³⁰.
- Comunicación del 23 de diciembre de 2011, del Alcalde de Soplaviento, dirigida al Coordinador del CREPAD, Bolívar³¹.
- Formato para el censo y registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia³².
- Oficio de fecha 1º. 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 Riesgo³³.
- Contrato de Prestación de servicios con abogado³⁴.
- Copia del certificado de SISBEN del señor JORGE ALBERTO PARRA PARRA³⁵.
- Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal – Reunidos 2010 - 2011³⁶.
- Circular 033 del 04 de junio de 2013, por medio de la cual el Departamento informa la información que debe ser remitida para familias afectadas por el fenómeno de la niña 2010-2011³⁷.
- Testimonio de la señora ENELIS GUERRERO ROMERO³⁸.
- Certificado expedido por la Alcaldía de Soplaviento en el que hace constar la entrega de la ayuda al señor JORGE PARRA PARRA, fue en noviembre de 2013, en las oficinas del Banco Agrario de San Estanislao de Kostka³⁹.

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,

³⁰ Folios 28-30 cdno 1

³¹ Folio 31 Cdno 1

³² Folio 32 Cdno 1

³³ Folio 35 Cdno 1,

³⁴ Folio 40 Cdno 1

³⁵ Folio 43 Cdno 1

³⁶ Folio 44 Cdno 1

³⁷ Fols. 48 cdno 1

³⁸ Folio. 178 cd Min: 01:17:22

³⁹ Folios 185 Cdno 1



13001-33-33-007-2015-00117-01

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 las avalara, iv) diligenciar las planillas físicas en formato digital, y v) entregarlas a las CREPAD con las firmas exigidas⁴⁰.

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

⁴⁰ Alcalde - Coordinador del CLOPAD – Personero Municipal



13001-33-33-007-2015-00117-01

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.

En línea con lo anterior, la **Resolución No. 002 del 2 de enero de 2012**, emitida por la UNGRD, modificó la **Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011** y la Circular de fecha 16 de diciembre de 2011⁴¹, 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 obligatorio estudiado de cara a las probanzas allegadas al proceso, puede concluir la Sala que le sería imputable al CLOPAD y CREPAD, la eventual falla en el servicio por incumplimiento o cumplimiento tardío de las obligaciones contenidas en las Resoluciones estudiadas y la Circular citada anteriormente, toda vez que, se acreditó en el proceso que desde el día 23 de diciembre de 2011 (fol. 31), 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 2012⁴², lo que significa que hubo un retraso entre el 31 de enero al 30 de septiembre de 2012 para enviar la información, incumplimiento obligatorio que el demandante manifiesta que constituye una falla en el servicio.

Igualmente está demostrado que hubo una demora entre el oficio del 23 de diciembre de 2011 y el pago realizado en noviembre de 2013 (folio 185), que el demandante le atribuye a la UNGRD, responsabilidad que se encontró

⁴¹ Folios. 24-27 cdno 1

⁴² Folio. 35 Cdno. 1



13001-33-33-007-2015-00117-01

probada en el proceso, tal es así que, el oficio allegado contentivo de la orden dada en la acción de tutela resuelta por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Cartagena (Fols. 39), iba dirigido a la UNGRD, y no al Departamento de Bolívar.

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

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

El daño:

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 la demandante tiene la condición de afectada con la ola invernal del segundo semestre de 2011, puesto que demuestra estar incluida en el censo (fol. 32), (La ficha de SISBEN, indica que JORGE PARRA PARRA y su familia, fueron afectados por la ola de lluvia en el año 2011⁴³) y que le cancelaron en **noviembre de 2013**, el valor de \$1.500.000⁴⁴, 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 13 de diciembre de 2012⁴⁵ de este medio probatorio, no hay ninguna actuación que se haya adelantado en ejercicio de ese mandato entre la fecha de celebración del mismo y la fecha del pago.

Ahora bien, de los hechos narrados por la declarante señora ENELIS GUERRERO ROMERO⁴⁶, manifiesta que el señor Jorge Parra es ebanista y su esposa modista, que fueron afectados por la ola invernal del 2011, que salió de su casa porque se le inundó, por lo que se mudó al barrio la loma en octubre de 2011 y regresó a mediados de diciembre, es de Soplaviento y vive allá mismo;

⁴³ Folio. 43 Cdno. 1

⁴⁴ Folio 185 Cdno. 1

⁴⁵ Folio 40 Cdno. 1

⁴⁶ Fol. 182 CD Min: 01:17:22 -



13001-33-33-007-2015-00117-01

afirma que el demandante tiene una carpintería. En cuanto al pago de la ayuda se enteró por las noticias pero no conoce el contenido de la Resolución 074, de las planillas exigidas, aduce que se hizo un censo de todos los damnificados en el año 2011, y que el municipio envió a tiempo toda la información y que de esto fue el mismo alcalde quien lo manifestó. Con relación a la tutela interpuesta, indica que todas las familias damnificadas recurrieron a su presentación para el pago, que las ayudas empezaron a pagar en marzo de 2013, y que en el caso en específico, le pagaron en noviembre de 2013, y que al año 2017 muchas personas no han recibido la ayuda. Que aparte de la tutela, no realizaron ninguna gestión, y para el censo no anexaron ningún documento, que la alcaldía no informaba nada, todo lo que conocían lo sabían por comentarios. Por último, manifiesta que tiene una demanda en curso una demanda por los mismos hechos y pretensiones, y que su apoderado es el mismo del presente asunto. Se reitera, que este testimonio fue tachado de sospechoso por la apoderada del Departamento de Bolívar por lo anteriormente manifestado.

De acuerdo con lo anterior, este Tribunal considera 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, y el deterioro de la misma; pero, no se desprende de lo anterior, cuál es el daño que le generó a los demandantes la entrega tardía de las ayudas humanitarias, ni se hace relación a ningún soporte fáctico que sustente la obligación de indemnizar los supuestos perjuicios que aducen los actores.

Así las cosas, advierte esta judicatura que, las declaración anterior, no sirve de prueba para demostrar el daño generado a los accionantes, como quiera que la misma está encaminada precisamente es a evidenciar que las entidades hoy demandadas no tienen responsabilidad por los perjuicios que se le quieren imputar, pues los padecimientos sufridos por los demandantes en este caso, fueron producto de la ola invernal, no de la entrega tardía de las ayudas económicas.

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.



13001-33-33-007-2015-00117-01

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

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

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

7.12. Conclusión

En este caso concreto, la parte demandante no acreditó el daño, por lo que la Sala deberá confirmar la decisión proferida en primera instancia, soportando los presentes argumentos en las anteriores consideraciones, 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 20 de septiembre de 2017, como quiera que, no se demostró cual fue el daño causado por el pago tardío 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.



13001-33-33-007-2015-00117-01

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 20 de septiembre de 2017, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: No hay lugar a la 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 por la Sala, en sesión de la fecha, según consta en Acta No. 073

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

AUTENTE CON PERMISO

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
(En uso de permiso)

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS



