



Cartagena de Indias D.T y C, treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

Acción	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-008-2015-00038-01
Demandante	YADIRA BEDRAN CASTILLO
Demandado	NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA –UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES – DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	Daños ocasionados por el no pago de la ayuda humanitaria por ola invernal

I.- PRONUNCIAMIENTO

Procede esta Sala de decisión, a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 7 de marzo de 2017, proferida por el Juzgado Octavo 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 la señora YADIRA BEDRAN CASTILLO, por conducto de apoderado.

2.2. Demandado

La acción está dirigida en contra de la NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE 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 la señora YADIRA BEDRAN CASTILLO, por conducto de apoderado judicial, con el siguiente objetivo:

"PRIMERO: Que se declaren responsables a la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres –UNGRD–, y al Departamento de Bolívar – Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres – CDGRD– Bolívar 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 la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres –UNGRD y el Departamento de Bolívar – Consejo de Gestión de Riesgos de Desastres – CDGRD– Bolívar 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

i. La **Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres y Unidad Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres**, incurren en una falla del servicio, consistente en no dar cumplimiento a lo ordenado en las Resoluciones N° 074 de 2011 y N° 002 de 02 Enero de 2012, así como las establecidas en la Circular del 16 de Diciembre de 2011, expedidas por la **Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres**.

ii. La omisión Administrativa de estas entidades públicas ha impedido que mis mandantes, quienes ostentaban la calidad de damnificados directos, hayan recibido hasta la presente la ayuda humanitaria económica ordenada.

El valor de la ayuda \$1.500.000 en cualquier momento procesal que se ejecute debe ser liquidado, cuantificado con la indexación correspondiente y es reclamado a los demandados a título de perjuicio pecuniario de tipo daño emergente y/o si se produce dentro del trámite de la demanda el pago de dicho valor señalado anteriormente, se tomará como daño emergente la suma de \$450.000 a favor de **YADIRA BEDRAN CASTILLO**, quien representó al núcleo familiar convocante, correspondiente al pago de los honorarios profesionales por la gestión realizada y asesorara en la elaboración y presentación de una acción de tutela, estos servicios tendrían el costo anteriormente señalado, valor que fue efectivamente cancelaría (sic) al señor (sic) YADIRA BEDRAN CASTILLO tal como se demuestra con el contrato de mandato suscrito por este y el profesional del derecho, Dr. **ROOSBELT BAHOQUE QUEZADA**.

Daños Morales:

¹Folios 1-21 cuaderno 1



La suma equivalente a NOVENTA SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (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 por:

- YADIRA BEDRAN CASTILLO

Daño a la Vida de Relación o Alteración grave de sus condiciones de existencia.

La suma equivalente a OCHENTA SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (80smlmv) 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 compuesta por:

- YADIRA BEDRAN CASTILLO

Daño por violación a Derechos Constitucionales y/o Convencionales.

La suma equivalente a OCHENTA SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (80smlmv) 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 compuesta por:

- YADIRA BEDRAN CASTILLO

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. Hechos³

Como soporte fáctico de sus pedimentos, la parte demandante expone los siguientes:

Anuncia 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

² Folio 2 y 3 Cdno 1.

³ Folios 3 a 8 Cdno 1.





segunda temporada de lluvias, consistente en el apoyo económico humanitario por valor de \$1.500.000.00.

Afirma que, en el parágrafo del artículo 1º de la Resolución N° 074 de 2011, entiéndase por damnificado directo para efectos de la mentada Resolución: Familia residente en la Unidad de vivienda afectada al momento del evento que ha sufrido daño directo en el inmueble y bienes muebles al interior del mismo ocasionado por los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias en el período comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 en el territorio nacional.

Se indica todo el procedimiento que se debía llevar y los tiempos que tenían las alcaldías locales para la recolección de nombre de los damnificados por la ola invernal; las Resoluciones dictadas con sus respectivas ampliaciones de términos, hasta señalar que la hoy demandante fue incluida en las planillas como uno de aquellos damnificados del municipio de Soplaviento, siendo remitida la misma al Comité Regional para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (CREPAD), el 23 de diciembre de 2011.

Sostiene que, como causa de la omisión que, el Comité –CREPAD, de Bolívar, hoy, Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres –CDGRD- de Bolívar, no avaló, ni entregó a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres las planillas de apoyo económico diligenciados por el Comité Local de Soplaviento, denotando un incumplimiento a la función impuesta por la Unidad Nacional UNGRD.

Precisa que, debido a tal incumplimiento por el Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres de Bolívar, se ha generado dilación y traumatismo en la entrega de la ayuda económica.

Informa que, debido a esta mora, un grupo reducido de afectados presentaron acción de tutela, amparándoseles los derechos fundamentales invocados, de allí que en sometimiento al fallo, el CDGRD de Bolívar el 1º de octubre de 2012, envió a la UNGRD, el censo de las unidades familiares damnificadas por la segunda temporada de lluvias del año 2011, del municipio de Soplaviento/Bolívar.

Ante esta novedad, se emitió la orden de pago de la ayuda humanitaria a esos damnificados quienes tuvieron el conocimiento preciso y concreto de la omisión administrativa de dicha entidad, generadora del daño, de allí que los demás damnificados empezaron a incoar la misma acción constitucional, con el fin de recibir dicha ayuda; es así como el Juzgado Cuarto Civil del Circuito,



el 24 de mayo de 2013, tuteló los derechos de la aquí demandante, sin que haya recibido la ayuda económica decretada por el Gobierno Nacional.

Lo anterior, generó la falla en el servicio no solo del Consejo CDGRD de Bolívar, sino de la Unidad Nacional –UNGRD-; esto ha hecho que los damnificados entre los que se encuentra la demandante, lo que ha provocado que tenga que convivir con las secuelas e impactos del desastre natural citado y las nuevas temporadas invernales del año 2012; especialmente las del primer semestre, así como las acontecidas en el año 2013 y lo causado en el 2014, quedando en un estado de desesperación y desamparo total.

Refiere que, ni presentando incidente de desacato por la falta de atención en la orden tutelar ha logrado que la UNGRD, realice dicho pago; lo que le ha causado perjuicios de orden pecuniario y no pecuniario.

2.5. Contestación de la Demanda

2.5.1. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD-⁴

Se opone a la prosperidad de las pretensiones, por carecer de fundamento fáctico y jurídico.

Explica inicialmente todo lo que ha sido el trámite para la consecución de las ayudas a las poblaciones que a nivel nacional sufrieron daños como consecuencia de la ola invernal del segundo semestre del año 2011; en lo que hace al municipio de Soplaviento, las planillas fueron enviadas extemporáneamente, por lo que, al no reunir los requisitos que se establecieron en la Resolución N° 074 de 2011, en cuanto a las fechas señaladas en la misma, la omisión es del citado municipio y el CLOPAD, porque las enviaron tarde.

Informa que, según debe ser conocimiento de esta jurisdicción, a raíz de tal proceder se desencadenaron un sinnúmero de tutelas, por parte de abogados inescrupulosos, entre los que se encuentra el apoderado de la demandante, en donde damnificados que no reunían los requisitos o damnificados de otras olas invernales buscaban aquel beneficio, como es este caso; en donde aún a pesar de efectuarse el pago de unos recursos con naturaleza de subvención; es decir, un apoyo, el apoderado judicial pretende unos honorarios valiéndose del detrimento patrimonial del Estado, radicando un buen número de demandas.

⁴Folios 88-93 Cuaderno No. 1



Puntualiza que, la demandante hace parte del listado del municipio de Soplaviento que se envió extemporáneamente a la UNGRD, del cual no se tramitó ningún pago, pues no cumplió con los requisitos establecidos en la citada Resolución.

Frente a los hechos, señala que la Resolución N° 074 de 2011, exigía como requisitos:

- a) Estar residiendo en el sitio afectado por el 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/o en sus muebles o enseres al interior de ésta.
- d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011).
- e) Que además de cumplir los requisitos anteriores su nombre e identidad aparecen en el listado de "damnificados directos" enviados por el CLOPAD a esta Unidad.

Reitera que, el listado debía ser enviado a más tardar el 30 de enero de 2012, previo aval de los CREPAD a la UNGRD, que el municipio de Soplaviento lo envió extemporáneamente; el cual fue remitido por el CREPAD a dicha unidad una vez conocida la acción de Tutela; que los CREPAD, no tienen la obligación de otorgar aval; es una obligación condicional a la espera que el municipio cumpliera con los requisitos expuestos por la Resolución N° 074 de 2011; por ello, si se dio alguna omisión esta se dio por parte del Municipio que no fue demandado en este asunto.

Presenta como excepciones: (i) Haberse dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde; (ii) Improcedencia de la utilización del medio de control de reparación directa para cobrar una subversión económica otorgada por el Nacional; (iii) cosa juzgada; (iv) Falta de legitimación en la causa por pasiva; (v) Falta de legitimación en la causa por actividad; Falta de estimación razonada de la cuantía; (vi) Ausencia de los elementos que configuran la responsabilidad extracontractual; (vii) Inexistencia del hecho dañoso realizado por la UNGRD; (viii) Inexistencia del daño sufrido por los accionantes; (ix) Inexistencia de un nexo de causalidad frente a la UNGRD.



2.5.2 El Departamento de Bolívar⁵.

Se opone a todas y cada una de las pretensiones aquí planteadas; frente a los hechos alude que, la UNGRD, expidió la Resolución N° 074 de 2011, con el fin de brindarle ayuda humanitaria de todos los damnificados de la ola invernal del segundo semestre del año 2011, que los municipios serían los encargados de hacer el censo de la población afectada y el levantamiento de las planillas con todos los soportes probatorios; una vez lo anterior, debían enviarlos a las CREPAD, quien los revisaría y firmaría, enviándolos a la UNGRD.

Refiere que deberá probarse por la demandante de que era parte de los damnificados del municipio de Soplaviento, que fue incluida en el censo; además que, el CREPAD, hoy CDGRD, incumplió en su deber de remitir en tiempo dichas planillas; así como que sufrieron algún perjuicio, por cuanto no existe prueba de ello en la demanda.

Presenta como excepciones: (i) Falta de legitimación en la causa por pasiva; (ii) Inexistencia del daño o perjuicios atribuibles al Departamento de Bolívar; (iii) Fuerza mayor en relación con el fenómeno de la Niña en el año 2010-2011; (iv) Cumplimiento de un deber legal y constitucional por parte del Departamento de Bolívar en relación con la segunda ola invernal, registrada en el País desde el 1 de noviembre hasta el 10 de diciembre de 2011.

III. – SENTENCIA IMPUGNADA⁶

Por medio de providencia del 7 de marzo de 2017, el Juez Octavo Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, y decidió denegar las pretensiones de la demanda.

El A quo inicialmente hace un recuento de los que fue el fenómeno atmosférico denominado "La Niña", el cual se caracterizó por las lluvias torrenciales que dejaron damnificados en toda la Geografía Nacional, en los períodos 2010-2011.

Para mitigar las pérdidas ocasionadas por la ola invernal, se expidió la Resolución 074 de 2011, precisándose cuál sería la metodología para la entrega de unas ayudas dinerarias, por valor de \$1.500.000.00, por grupo familiar afectado.

⁵ Folio 97 a 115 del Cdno. 1.

⁶ Folios 207-217 cuaderno N° 2





Define a la luz de la jurisprudencia lo que es el daño; así como la prueba del daño moral; a la vida en relación, alteración de las condiciones de existencia y a la salud; para luego descender a lo que es el caso en concreto.

Se considera que, para acceder a la ayuda humanitaria dispuesta en la Resolución N° 074 de 2011, se exigían unos requisitos, por lo que se puede haber de que el beneficio contenía una condición, la cual era que el damnificado fuere víctima de la ola invernal del segundo semestre del año 2011, en el interregno del 1° de septiembre al 10 de diciembre de 2011, pero dentro de ese documento no existe un plazo definido de cuándo sería el plazo al cumplimiento de dicha obligación, de allí que no se pueda decir, que se está ante la existencia de un daño que reparar.

Afirma que se puede comprobar los padecimientos de los demandantes, pero que estos no son imputables a los demandados, rompiéndose el nexo causal, entre el hecho o la omisión de la administración y la demandante.

Dice que, tampoco, está demostrado el daño moral, dado que, no existe nexo de causalidad entre la mora administrativa y el daño que se aduce, puesto que el mismo, fue producido por el fenómeno hidrometeorológico, que al ser una causa extraña, no le es imputable a la administración.

En lo que hace al daño emergente, se indica que este no fue probado; además, que se señala, que los \$450.000.00, son los pactados por concepto como pago de honorarios, los cuales le resultan desproporcionados, por ser el auxilio destinado por el Gobierno de \$1.500.000.00, entendiéndose que se tratan de personas en condición de pobreza y vulnerabilidad, por tanto, se deniegan.

IV.- RECURSO DE APELACIÓN

4.1. Parte demandante⁷

Demuestra su inconformismo, precisando que esta Corporación, haciendo el estudio de la caducidad del medio de control, señaló que el tema; lo pretendido en este asunto era, el pago de perjuicios que se ocasionaron con la mora en el pago de la ayuda humanitaria asignada a los damnificados de la ola invernal del segundo semestre del año 2011.

⁷Folios 219-250 Cuaderno No.2





Alega que, el principio de solidaridad, previsto en el artículo 2º de la Constitución Política, se activó con la expedición de la Resolución N° 074 de 2011; actuación que arrojó resultados favorables para la gran mayoría de las familias damnificadas, por el citado desastre natural; quienes recibieron su ayuda adecuada y oportuna, desde enero de 2012.

Afirma que este medio de control no va encaminado a desprender una responsabilidad del Estado; planteando una discusión jurídica desde la naturaleza de la subvención, su monto y demás; lo anterior, porque el fallador, realiza el estudio de la antijuricidad de los perjuicios reclamados con referencia al principio de solidaridad – naturaleza de la ayuda humanitaria de emergencia -; así como de la no existencia de una fecha límite para su entrega.

Persiste que lo que está en juego son los perjuicios derivados de la falla en el servicio por el defectuoso funcionamiento de la administración –CREPAD Y UNGRD-, la cual se ha generado por la tardanza y/o no entrega de la ayuda económica humanitaria a la unidad familiar demandante; causa eficiente y determinante del daño a la luz del artículo 90 de la Constitución Política.

Apunta que, la Resolución N° 074 de 2011, contiene unas obligaciones claras a las entidades competentes del orden Nacional, Departamental y Municipal; miembros principales del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –SNGRD, para que de manera coordinada le dieran la dimensión en estos casos alcanza el principio de solidaridad.

Sobre el tema, transcribe apartes de jurisprudencia constitucional, en donde se hace alusión a los damnificados por desastres naturales.

Refiere que, al momento de que el Juez afirma que no existe plazo para la entrega de la ayuda humanitaria desconoció el contenido de lo que supone ser damnificado y por ende la sensibilidad para inferir las graves consecuencias de no atenderlos, como también desconoció, que en el marco del Estado Social de Derecho, la protección a estas familias damnificadas directas debía brindárseles de manera preferente y prioritaria para cumplir con la finalidad de esa política pública de mitigación, debido a que no tenía razón de ser establecerla como deber estatal.

Precisa que, la atención eficaz no fue recibida por fallas en el servicio, debido a las situaciones que tuvieron que padecer; situaciones que no estaban en la obligación de soportar.



Concluye que la UNGRD, es solidariamente responsable de los daños que se reclaman ya que falló en la prestación eficiente del servicio cuando no cumplió con el segmento que le correspondía en la actuación administrativa, tomando como excusa la falla en la que había incurrido otro miembro del SNGRD, cuando lo que debía era brindar un grado máximo de eficiencia a sujetos desprotegidos, que estaban resguardados por una protección especial del Estado, causando de manera clara e indiscutible el daño antijurídico.

La imputación del daño para la demandante, está en las entidades aquí demandadas, dada la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de las entidades demandadas, de realizar la acción –desembolso–, con la cual habrían evitado los perjuicios.

V.- TRÁMITE PROCESAL

Por auto calendado 30 de marzo de 2017⁸ se concedió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante; con providencia del 18 de agosto de 2017⁹, se dispuso la admisión de la impugnación en este Tribunal; y, con providencia del 4 de diciembre de 2017¹⁰, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión.

VI.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

6.1. Alegatos de la parte demandante¹¹

La parte demandante vuelve sobre lo que fue la argumentación del fallo de primera instancia, con el principio de solidaridad, para descender a los que en su decir, es la configuración del daño antijurídico; señalando que se debe determinar el origen de la demora, si está o no justificada; puesto que esta demora nace directamente del actuar negligente de las entidades demandadas.

Refiere que, se debe determinar si los damnificados están o no en el deber de soportar el incumplimiento de los deberes de los demandados.

Para el recurrente, los derechos de personas afectadas por desastres naturales no pueden afectarse por negligencia de la administración pública.

⁸ Folio 251 cuaderno No. 2

⁹ Folio 5 C. 2ª instancia

¹⁰ Fol. 9 C. 2ª instancia

¹¹ Folios 47 a 60 Cdno 2ª Instancia



Precisa que, las fallas en el servicio en las que incurrieron el CDGRD de Bolívar y la UNGRD desde sus posturas inactivas injustificadas, vulneraron directamente y sin lugar a dudas, derechos fundamentales a sujetos de especial protección constitucional; por lo que, además del perdón público que se le debe ordenar al ente Departamental y a la UNGRD, de igual forma se debe hacer uso de esta figura reciente en lo que concierne a reconocer la indemnización a esta demandante en daños por la violación de derechos constitucionales, para garantizarle una efectiva reparación integral.

Concluye que, el daño se da por la demora en la entrega de un auxilio que era para mitigar los estragos sufridos por la ola invernal, lo cual se extendió hasta el mes de noviembre de 2013, esto es casi dos años después para recibirla; resultando incoherente frente a la finalidad – naturaleza misma del apoyo Estatal.

6.2. Alegatos de la parte demandada:

6.2.1. Departamento de Bolívar¹²:

Vuelve en sus alegatos lo que fue motivo de defensa inicial, precisando que la responsabilidad en el trámite de los formatos para el listado de damnificados de la ola invernal del segundo semestre del año 2011, eran los municipios, con su representante, que para que se constituya la falla en el servicio, no solo debe existir el daño sino que se debe probar el nexo causal, puesto que este no se presume; convirtiéndose en una carga del que alega tal situación; de modo que, lo que hace a este asunto, no se prueba la existencia de los perjuicios sufridos por el actor y su núcleo familiar, mucho menos el daño emergente.

Por ello, solicita, se confirme la sentencia objeto de revisión.

6.2.2. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres¹³

Anuncia que, no le ha generado daño alguno a la demandante; insiste que con la segunda temporada invernal del año 2011, se profirió la Resolución N°

¹² Folios 22- 30 Cdnº 2ª Instancia

¹³ Folios 12-21 y 37-46 C. 2ª instancia. Se deja constancia que, aun cuando el sello de Secretaría indica como fecha de registro el 12 de enero de 2018; que haría a los alegatos aportados del folio 37ss, extemporáneos, el pantallazo de la página, indica que se aportaron en fecha del 11 de aquella calenda; igualmente se tiene que el día 18 de enero de esta anualidad se volvió a recibir alegatos de la UNGRD –f.12-, lo que en principio se tomarían como extemporáneo, se advierte que esos mismos folios se adjuntaron al correo institucional, el día 11 de enero antes referenciado; por tanto, se atienden las conclusiones de esta entidad.



074 de 2011, modificada por la N° 002 de 2012, que disponían el otorgamiento de un apoyo económico humanitario de hasta \$1.500.000.00 para las familias damnificadas del citado fenómeno, para lo cual correspondía a las autoridades locales, concretamente a los entonces CLOPAD de cada municipio, diligenciar las planillas incluyendo en ellas a las personas damnificadas que cumplieran con las condiciones allí señaladas.

Persiste en que, el municipio de Soplaviento no reportó damnificados por esa temporada de lluvias a la UNGRD, sin embargo, varios fallos de tutela ordenaron el auxilio económico a personas que se decían damnificadas, las cuales obtuvieron el socorro; otros, al no llenar los requisitos, o presentar errores en el nombre, el número de cédula, respecto del registro del censo y el fallo constitucional, no se les asignó beneficio alguno.

Sin embargo, con otro pronunciamiento de dicha acción en el año 2013, esa entidad le pide al municipio citado que, rehaga la actuación administrativa; pretendiendo en este nuevo informe incluir el registro de la señora Bedran Castillo; nuevamente se detecta que entre los registrados existían algunos que no contaban con la documentación requerida, por ello, el Consejo Departamental de Riesgo de Bolívar no los avaló; por ello, como era necesario el cumplimiento de los fallos de tutela T-648/2013 y del 31 de octubre de 2014, requirió tanto al Municipio como al Departamento de Bolívar, aportar la documentación de aquellos que tenían inconsistencias.

Vuelve el Municipio de Soplaviento a enviar la documentación sin las planillas, ni actas, el informe de la defensa civil, ni el acta que declaraba el estado de emergencia preventiva por inundaciones en algunos corregimientos y barrios periféricos de la citada localidad, solicitada mediante Resolución N° 840 de 2013.

Por ello, la UNGRD, mediante Resolución N° 0230 del 5 de marzo de 2015, negó la solicitud de apoyo económico, dentro del trámite administrativo iniciado por el Municipio de Soplaviento, por incumplimiento de requisitos; por ello a la demandante no se le giró recurso alguno, según lo establecido en la Resolución N° 840 de 2014, que daba cumplimiento a la sentencia T-648 de 2013, acatando en estricto sentido dicho fallo; tal como lo reconoció la Corte Constitucional en Auto 457 de 2015.

De allí, la improcedencia de la Reparación Directa aquí intentada, dado que a los ciudadanos que no se les giró la ayuda fue porque no cumplían como los requisitos para ser beneficiarios, o fueron damnificados de otros períodos de lluvia.



Advierte que, para la vigilancia y cumplimiento de los deberes de todos los responsables, la Corte Constitucional en el citado fallo, incluyó a la Procuraduría General de la Nación, quien ha realizado el seguimiento sobre el sometimiento de la orden judicial.

Informa que resulta de trascendental importancia referirse que, la H. Corte Constitucional, en ese pronunciamiento dejó sin efecto cualquier otro fallo que ordenara el pago del plurimencionado auxilio; conforme a lo anterior, no hay lugar a reconocer la ayuda económica a quien, (i) se le reconoció el pago, pero se les reintegró, por no reclamarlo; y (ii) no se les activo el pago por contener errores de identificación, que impedían su determinación como sujetos del beneficio.

Apunta que, todo el trámite administrativo impartido en cumplimiento de la sentencia T-648 de 2013, ha sido informado tanto a la Corte Constitucional, como a la Procuraduría General de la Nación. Afirma que, la cuantía solicitada como pretensión en esta y otras 300 demandas presentadas solo en el Departamento de Bolívar por la Ola invernal, es un claro desfaldo al erario público; aquí no existe prueba del daño, porque jamás existió, además de no tener derecho a la ayuda; si no se verificó la lesión de un derecho o un interés legítimo.

6.3. Ministerio Público.

El agente del Ministerio Público no rindió concepto.

VII.- CONSIDERACIONES

7.1 Control De Legalidad

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

7.2. Competencia.

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





7.3 Problema Jurídico

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

Atendiendo lo anterior, el problema jurídico en el presente caso está dirigido a determinar ¿si le asiste responsabilidad al Departamento de Bolívar en su CDGRD y la Unidad UNGRD, por los daños materiales e inmateriales, como consecuencia de la mora en el pago de la ayuda humanitaria por ser damnificada de la ola invernal del segundo semestre del año 2011; esto es, desde el 1° de septiembre a 10 de diciembre de dicha anualidad?

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

7.4 Tesis

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

La Tesis planteada se soporta en los argumentos que a continuación se exponen, (i) Marco Legal y Jurisprudencial, (ii) Responsabilidad de Estado (iii) de la Ola invernal del 2011 y los Decretos dictados por el Gobierno Nacional frente al fenómeno de la Niña Definición de Ayuda Humanitaria; (iv) caso concreto y (v) conclusión.

7.5 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

7.5.1. Responsabilidad Administrativa del Estado

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



En efecto, los estatutos citados disponen:

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

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

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

¹⁴ Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.





*cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera*¹⁵, así, las obligaciones que están a cargo del Estado –y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión–, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponía la autoridad para 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.

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.





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

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

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.





- a) Estar residiendo en sitio afectado por fenómeno hidrometereológico.
- b) Que el fenómeno hidrometereológico que lo afectó tuvo ocurrencia entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.
- c) Que es damnificado directo, con el sentido y alcance que a tal expresión le da la propia Resolución 074 de 2011, vale decir que sufrió daños en su vivienda y en sus muebles o enseres al interior de esta.
- d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011²³).
- e) 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.

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 Ibidem



2. Deberán ingresar a la página web www.reunidos.dgr.gov.co e imprimir la planilla de entrega de apoyo económico de septiembre 01 a diciembre 10 de 2011 y diligenciarla físicamente y elaborar el acta del CLOPAD que la avala.
3. Digitalizar la misma información a través de la página web mencionada.
4. Los CLOPAD harán entrega de las planillas con las firmas del alcalde, el coordinador del CLOPAD y el personero municipal al CREPAD.
5. El CREPAD debe revisar y firmar las planillas y enviarlas a la UNGRD.
6. La UNGRD una vez verifique los documentos allegados por el CREPAD, enviará a la Fiduprevisora los registros que cumplan con todos los requisitos y la solicitud de desembolso.
7. La Fiduprevisora transferirá los recursos al Banco Agrario junto con el listado de beneficiarios.
8. Los CLOPAD y los CREPAD deberán hacerle seguimiento al procedimiento de entrega. A su vez, los CLOPAD deberán realizar un plan de contingencia en el que se contemple todos los riesgos que se puedan presentar en el proceso de pago.

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

En resumen, el recurso de apelación incoado requiere la condena a las encartadas, Departamento de Bolívar y UNGRD por la mora respecto al pago del auxilio humanitario por ser la familia damnificada de la ola invernal del segundo semestre de 2011, tal como lo ordena la Resolución No. 074 de 2011, expedida por la UNGRD.

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.



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 dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Entidades Técnicas y Operativas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, CREPAD Y CLOPAD²⁹.
- Acta del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Soplaviento, del 20 de octubre de 2011³⁰.
- Comunicación 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 N° 531 del Juzgado Décimo Tercero Administrativo, comunicación fallo tutela³³.
- Oficio dirigido a la UNGRD de la Unidad de Gestión de Riesgo de Bolívar, el 1° de octubre de 2012³⁴.
- Pantallazo del Sistema Informativo del Gobierno sobre los pagos de los subsidios a los damnificados³⁵.
- Comunicación fallo de tutela, Expediente N° 0147-2013³⁶.
- Contrato de Prestación de servicios con abogado³⁷.
- Boletín informativo³⁸.
- Ficha Sisben de la demandante³⁹.
- Carné Registro Único de Damnificado por la emergencia invernal 2010-2011, de la demandante⁴⁰.

²⁷ Folios 22 a 25; y 165 a 168 Cdno 1

²⁸ Folios 26 a 27; y 169 a 170 Cdno 1

²⁹ Folios 28 a 31 Cdno 1

³⁰ Folios 32 a 34 Cdno 1

³¹ Folio 35 Cdno 1

³² Folio 36; y 133 Cdno 1

³³ Folios 37 y 38 Cdno 1

³⁴ Folios 39; y 132 Cdno 1

³⁵ Folio 40; y 131 Cdno 1

³⁶ Folios 41 a 43 Cdno 1

³⁷ Folio 44 Cdno 1

³⁸ Folios 45 y 46 Cdno 1

³⁹ Folio 47 Cdno 1

⁴⁰ Folio 48 Cdno 1





- Circular S.I. N° 033, para Alcaldes y Personeros de municipios de Bolívar⁴¹, expedida por el Secretario del Interior de Bolívar.
- Escrito enviado a la UNGRD, por el apoderado de la aquí demandante⁴².
- Oficio dirigido por el Alcalde de Soplaviento al Coordinador del CREPAD Bolívar⁴³, se lee: "Son 119 Folios".
- CD, que contiene 46 planillas de inscritos como damnificados de la ola invernal de Soplaviento del 25 de septiembre de 2011, y Sentencia T-648 de 2013⁴⁴.
- Comunicación dirigida por el Alcalde de Soplaviento el 26 de agosto de 2014, a la UNGRD⁴⁵.
- Certificado del Presidente del Consejo municipal de Gestión del Riesgo de Soplaviento, del 21 de julio de 2015⁴⁶.
- Certificado del Presidente del Consejo municipal de Gestión del Riesgo de Soplaviento, del 3 de diciembre de 2015⁴⁷.
- Oficio del 5 de julio de 2012, dirigido a la Asesora Grupo de tutela por el Coordinador Unidad de Gestión de Bolívar⁴⁸.
- Oficio remitido por el Alcalde de Soplaviento al Coordinador del CREPAD, del 21 de octubre de 2011⁴⁹.

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 depreca.

⁴¹ Folios 49 y 50 Cdno 1

⁴² Folio 53 Cdno 1

⁴³ Folio 130 y 171 Cdno 1

⁴⁴ Folio 133B Cdno 1

⁴⁵ Folios 134 a 139 Cdno 1

⁴⁶ Folios 140 a 142 Cdno 1

⁴⁷ Folios 143 a 145 Cdno 1

⁴⁸ Folios 172 a 173 Cdno 1

⁴⁹ Folio 175 Cdno 1





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 exigidas⁵⁰.

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.

⁵⁰ Alcalde - Coordinador del CLOPAD – Personero Municipal



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

En este orden de ideas y del contenido 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, 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 2012⁵¹, 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 la 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.

⁵¹ Folio 39 Cdno. 1



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.⁵²

Como prueba de ese daño se acompañó un contrato de prestación de servicios por el apoderado demandante suscrito el 12 de diciembre de 2012⁵³ y un informe de la página web de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo donde se manifiesta que se empezaron a pagar los subsidios por este suceso, y los lugares donde se realizará pero nada se dice de los otros municipios y en especial de Soplaviento. Del primer medio probatorio, no hay ninguna actuación que se haya adelantado en ejercicio de ese mandato entre la fecha de celebración del mismo y la fecha del pago, y del informe sólo es una nueva información de que un proceso de pago, se había iniciado.

En lo atinente a los perjuicios morales no hay ningún tipo de prueba. Es de anotar, que el apoderado de la parte demandante en el acápite de la demanda, solo indica que equivalen a 90 salarios mínimos legales mensuales vigentes, pero no existe prueba de su dicho, pues, dentro del presente asunto se decretaron pruebas testimoniales, pero no comparecieron a la audiencia de pruebas⁵⁴, luego entonces, incorporada toda la prueba documental se declaró agotada la etapa probatoria y dando paso a los alegatos finales.

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

De acuerdo con el art. 164 del CGP, toda decisión judicial debe fundamentarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso;

⁵² Folio 36 Cdno. 1

⁵³ Folio 44 Cdno 1

⁵⁴ Folio 190 reverso



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 la demandante se haya concretado, pues lo único que quedó demostrado fue el censo, en el cual se encuentra registrada YADIRA BEDRAN CASTILLO.

Lo anterior, lleva a concluir que en el expediente no hay prueba alguna de las razones por las cuales a la señora YADIRA BEDRAN CASTILLO, no se le otorgó el subsidio a las personas que fueron víctimas de la segunda ola invernal del año 2011; sólo lo que existe es que está incluida en el censo realizado, pero el demandante no probó cuál de las obligaciones contempladas a cada uno de los actores relacionados en la Resolución 074 de 2011, fue la incumplida, es decir, no se demostró si las planillas fueron realizadas en debida forma por el CLOPAD, no se demostró que el CREPAD fue el que ocasionó el no pago de la señora antes mencionada y que la UNGRD haya incumplido la obligación de cancelación. Como quiera que se le endilgó a estas dos últimas la responsabilidad por el no pago, debía demostrarse quien incurrió en la omisión y que generó el perjuicio a la demandante.

7.12. Conclusión

En este caso concreto, la parte demandante no acreditó el daño, por lo que la Sala sólo podrá confirmar la decisión proferida en primera instancia, 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 7 de marzo de 2017, como quiera que, no se demostró cual fue el daño causado por el no pago de la ayuda humanitaria.

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



VIII.- COSTAS -

Se abstendrá este Juez Colegiado de condenar en costas toda vez que, se trata de una persona, de precarios recursos económicos que como quedó aquí demostrado, fue víctima de desastre natural.

IX.- DECISIÓN

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 7 de marzo de 2017, proferida por el Juzgado Octavo 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 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. 093

LOS MAGISTRADOS

MOISES RODRIGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

CLAUDIA PATRICIA PENUELA ARCE