



Cartagena de Indias D.T y C., ocho (8) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-012-2015-00008-01
Demandante	FRANCISCO JAVIER CASTILLO CUETO Y OTROS
Demandado	DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Responsabilidad del Estado por la mora en el pago de ayudas humanitarias por la ola invernal del año 2011-carga de la prueba.</i>

I.- PRONUNCIAMIENTO

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

II.- ANTECEDENTES

2.1. Demandante

La presente acción fue instaurada por FRANCISCO JAVIER CASTILLO CUETO y MARÍA CONCEPCIÓN PADILLA OLIVO en representación de ANUAR EDUARDO CASTILLO PADILLA y FRANCISCO JAVIER CASTILLO por intermedio de apoderado judicial.

2.2. Demandado

La acción está dirigida en contra de la DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES.

2.3. La demanda¹.

A través de apoderado judicial constituido para el efecto, los actores instauraron demanda de reparación directa en contra la NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES – DEPARTAMENTO DE

¹ Demanda visible a folios 1-16 y su reforma, visible a folio 92-103



13-001-33-33-012-2015-00008-01

BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES, para que, previo el trámite a que hubiere lugar, se accediera a las siguientes,

2.3.1. Pretensiones

"PRIMERO: Que se declare responsables a los demandados por los daños ocasionados ante el pago tardío de la ayuda económica humanitaria decretada por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres mediante Resolución N° 074 de Diciembre 15 de 2011 modificada por la Resolución N° 002 del 02 de enero de 2012.

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

- *Perjuicios Pecuniarios – Daño Emergente: La suma de \$450.000, a favor de FRANCISCO CASTILLO CUETO, como consecuencia del pago de honorarios de abogado, cancelados para gestionar y asesorar en la realización de tutela.*
- *Daño moral: La suma equivalente a 45 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 45 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 30 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.*





13-001-33-33-012-2015-00008-01

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

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

QUINTO: Que se dé cumplimiento al fallo dentro de los términos señalados en los artículos 192, 193 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo².

2.4. Hechos

Sostiene que, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, por motivos de los graves efectos ocasionados por la segunda temporada de lluvias en el período comprendido entre el 1º de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, destinó, mediante resolución N° 074 de diciembre 15 de 2011, unos recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias, consistente en el apoyo económico humanitario por valor de \$1.500.000.00.

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

El mismo Artículo Cuarto de la Resolución N° 074 de Diciembre 15 de 2011 dispone que las planillas deben estar avaladas por el Coordinador de Comité Regional del CREPAD del Departamento de Bolívar, hoy, Consejo

² Folio 2 y 3 Cdno 1.





13-001-33-33-012-2015-00008-01

Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR, a quien además se le impuso la obligación de realizar las acciones necesarias para que los municipios con afectaciones dentro su Departamento, entreguen la información en debida forma y en los plazos determinados. Por su parte, el Director General de la UNGRD mediante Circular de fecha 16 de Diciembre de 2011, impuso como obligación a los Comités Regionales del CREPAD, la revisión y firma de las planillas en mención, así como el envío a la Unidad Nacional la solicitud de ayuda departamental anexando todos los documentos de soporte.

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

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

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

Debido a la Falla del Servicio por parte del Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR representada en el incumplimiento de sus funciones, anteriormente detalladas, **generó un Retardo en la Entrega de la Ayuda Económica.**

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





13-001-33-33-012-2015-00008-01

no había avalado y por ende realizado la solicitud de ayuda departamental ante la UNGRD dado que el antiguo CLOPAD de Soplaviento-Bolívar, les reportó el Censo de dicha población de manera extemporánea al haberlo efectuado el día 23 de Diciembre de 2011.

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

Fue así como en este caso particular en obediencia del Fallo proferido el por el JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO PARA ADOLESCENTES CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO DE CARTAGENA, los hoy accionantes recibieron la ayuda económica decretada por el Gobierno Nacional en el mes de **febrero del año 2013**.

La omisión en la que incurrió Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR ocasionaron a los demandantes, perjuicios tanto del orden pecuniario como no pecuniario, los cuales se relacionan

2.5. Contestación de la Demanda

2.5.1. El Departamento de Bolívar³.

Esta entidad presentó escrito de contestación de la demanda el 08 de agosto de 2016, manifestando que no le constan los hechos planteados en la demanda, por lo cual los mismos 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 la que la tardanza en la entrega de dichos beneficios no le es atribuible.

³ Folio 118-130 del Cdno. 1.





13-001-33-33-012-2015-00008-01

El Departamento de Bolívar manifestó que, a raíz del fenómeno de la niña que se registró en el mes de junio de 2011, recibió de cada uno de los municipios afectados el registro de 86.900 familias afectadas; que entre septiembre y diciembre de 2011 se dio la llamada segunda temporada de la ola invernal, para la cual se dispuso por parte del Gobierno Nacional, a través de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre, la entrega de ayudas económicas.

Sin embargo, el Municipio de Soplaviento entregó de manera tardía la documentación para que la población afectada de dicha localidad accediera a los recursos. A pesar de lo anterior, el Departamento de Bolívar le dio cumplimiento a la orden de tutela que amparó el derecho de los actores y envió las planillas a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo; así las cosas, no existe incumplimiento de los deberes legales de la entidad demandada, y tampoco existe prueba de los supuestos daños que se pretenden reclamar.

Presenta como excepciones: (i) falta de legitimación en la causa por pasiva (ii) Inexistencia de responsabilidad atribuible al Departamento de Bolívar; (iii) fuerza mayor en relación con el fenómeno de la niña (iv) cumplimiento del deber legal y constitucional; y, (v) caducidad.

III. – SENTENCIA IMPUGNADA⁴

Por medio de providencia del 30 de junio de 2017, la Juez Doce Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, y decidió denegar las pretensiones de la demanda, argumentando que, de acuerdo con la corte Constitucional, existe una notoria diferencia entre la responsabilidad del estado frente a la entrega de ayudas económicas brindada a aquellas personas que han sido afectadas por situaciones de desastre, cuyo fundamento legal es el principio de solidaridad; y, la responsabilidad del estado generada por el art. 90 de la constitución. Lo anterior, teniendo en cuenta que las personas que sufren desastres naturales quedan en condiciones de extrema dificultad por la pérdida o destrucción de sus bienes, por lo que resulta imperiosa la ayuda oportuna del Estado, para remediar esta situación calamitosa.

Expone, que en la sentencia SU-254 de 2013, la Corte Constitucional explica que el daño causado por la no entrega ayuda humanitaria no sea antijurídico, toda

⁴ Folios 266-275 Cdno 2





13-001-33-33-012-2015-00008-01

vez que esta obligación encuentra su sustento en el principio de solidaridad en la asistencia en casos de emergencia y no de una disposición que conlleve tal obligación como carga impositiva para la administración, por lo que no se configura la responsabilidad en la forma contemplada en el art. 90 de la Constitución Política.

Sostiene, que en este caso en concreto, no se discute que el demandante sufrió un grave daño con ocasión a los efectos de la ola invernal que azotó a los municipios de la costa, sino que, el problema jurídico se circunscribe a determinar si la entidad demandada es responsable por los daños causados por el pago tardío de las ayudas humanitarias. Al respecto, concluye que del material probatorio allegado al proceso no resulta evidencia de la existencia de dicha responsabilidad, por el contrario, solo queda demostrado que los daños aducidos por el actor corresponden a las consecuencias de la temporada de lluvias del 2011, no a la actuación de la entidad demandada.

IV.- RECURSO DE APELACIÓN⁵

El 24 de julio 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:

Sostiene que, yerra el Juzgador al considerar que la entrega de ayudas humanitarias por desastres naturales no genera responsabilidad del Estado, por cuanto las mismas se fundamentan en el principio de solidaridad contemplado en la Constitución Política, teniendo en cuenta que la sentencia SU 254 del 2013, en ninguno de sus apartes relaciona las conclusiones "transcritas" por la Juez en su sentencia, pues dicho fallo se refiere es a la reparación de víctimas de desplazamiento forzado, respecto a lo cual la corte ha manifestado que las ayudas económicas son de carácter asistencial, entregadas en virtud del principio de solidaridad, que no derivan de un daño antijurídico ocasionado por los hechos violentos. Afirma, que en la misma sentencia se explica que en el marco de un estado social de derechos, si surge la antijurídica del daño de la conducta inadecuada de una autoridad.

En consecuencia, el apoderado de la parte actora asegura que la Juez de primera instancia dio un uso erróneo a la interpretación frente al principio de

⁵Folios 277-283 Cuaderno 2





13-001-33-33-012-2015-00008-01

solidaridad, e invoca como precedente las decisiones adoptadas por los jueces segundo, cuarto y trece administrativos del circuito de Cartagena.

En lo que se refiere a la inexistencia del daño antijurídico, explicó que, lo que se debate en este asunto son los perjuicios causados con la demora en la entrega de las ayudas humanitarias, sin entrar a discutirse el hecho de que el actor es o no damnificado por la ola invernal del 2011 o si tiene derecho a la ayuda; puesto que el actor no se encontraba en el deber jurídico de soportar la espera para la entrega de la ayuda, siendo injustificada dicha mora.

De acuerdo con lo anterior, añade que es del pago tardío que nace la responsabilidad de la entidad accionada a indemnizar, lo anterior lo apoya en la sentencia T-648 de 2013, en la cual se estableció que los actores no tienen la obligación de soportar los errores de las entidades administrativas encargadas de la entrega de las ayudas.

Agrega, que el fin de la ayuda económica era la mitigación de los daños ocasionados por la ola invernal del 2011, pero que este objetivo no se cumplió en la medida en que la ayuda fue dada 1 año después de haberse presentado el hecho. Así las cosas, queda demostrado que no existió atención eficaz y oportuna de las familias damnificadas.

De igual manera, en este acápite el apoderado apelante realiza una relación del precedente horizontal de los Juzgados Administrativos de Cartagena.

V.- TRÁMITE PROCESAL

La demanda en comento fue repartida ante Tribunal Administrativo de Bolívar, el 08 de septiembre de 2017⁶, por lo que se procedió a dictar auto admisorio del recurso el 6 de abril de 2018⁷; y, a correr traslado para alegar de conclusión el 28 de septiembre de 2018⁸.

⁶ Folio 2 c. de apel.

⁷ Folio 4 c. de apel.

⁸ Folio 8 c. de apel.





13-001-33-33-012-2015-00008-01

VI.- ALEGATOS Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

4.1. **Parte Demandante**⁹: Presentó sus alegatos el 12 octubre de 2018, ratificándose en lo manifestado en la demanda y el recurso de apelación.

4.2. **Parte Demandada- Departamento de Bolívar**: No presentó sus alegatos.

4.3. **Ministerio Público**: no presentó concepto.

VII.- CONSIDERACIONES

7.1 Control de Legalidad

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

7.2. Competencia.

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

7.3 Problema Jurídico

El demandante presenta su recurso de apelación argumentando la equivocada interpretación del principio de solidaridad realizada por el Juez a quo, y afirmando que el daño que se pretende reparar por medio de esta acción corresponde a aquel ocasionado por la entrega tardía de la ayuda humanitaria, lo cual lo sometió a una espera prolongada que no tenía la obligación de soportar.

Atendiendo lo anterior, el problema jurídico en el presente caso está dirigido a determinar ¿existe responsabilidad administrativa por la entrega de ayudas humanitarias, que se fundamentan en el principio de solidaridad del Estado? ¿si le asiste responsabilidad al Departamento de Bolívar en su CDGRD, por los daños materiales e inmateriales, como consecuencia de la mora en el pago de la ayuda humanitaria por ser damnificada de la ola invernal del segundo

⁹ Folio 11-24 c. de apel





13-001-33-33-012-2015-00008-01

semestre del año 2011; esto es, desde el 1º de septiembre a 10 de diciembre de dicha anualidad?

En caso de ser responsable el demandado, 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





13-001-33-33-012-2015-00008-01

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 elementos¹⁰:

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

Ahora bien, en lo que se refiere a los tipos de imputación por medio de los cuales se puede encuadrar la responsabilidad del Estado, se tiene la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial; el Consejo de Estado, en lo que tiene que ver con la falla del servicio, expone que, éste ha sido el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; y que, conforme con el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades "debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera"¹¹, 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

¹⁰ Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.

¹¹ Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837





13-001-33-33-012-2015-00008-01

mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponía la autoridad para contrarrestarlo¹².

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 ciudadanía¹³.

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 tercero¹⁴.

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

¹² Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787

¹³ Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.

¹⁴ Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15971, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.





13-001-33-33-012-2015-00008-01

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 terráqueo¹⁵; que obligó al Gobierno Nacional a decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.

Aquellos Decretos¹⁶ fueron sometidos no solo al escrutinio de la H. Corte Constitucional¹⁷, sino por el H. Consejo de Estado, este último, adujo en sus consideraciones, que el reconocimiento que se hace por parte del Estado es una **ayuda humanitaria**, consistente en diversos componentes que pueden ser; desde económicos, como psicológicos, entre otros¹⁸.

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

- a) Estar residiendo en sitio afectado por fenómeno hidrometeorológico.
- b) Que el fenómeno hidrometeorológico que lo afectó tuvo ocurrencia entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.

¹⁵ 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

¹⁶ "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.

¹⁷ Los citados Decretos fueron objeto de revisión automática de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. El primero, a través de la sentencia C-193 de 18 de marzo de 2011 (Expediente núm. RE-177, Magistrado ponente doctor Mauricio González Cuervo), en tanto que el segundo lo fue mediante fallo C-194 del mismo día, mes y año (Expediente núm. RE-190, Magistrado ponente doctor Humberto Antonio Sierra Porto), providencias estas que declararon exequibles el articulado de los citados Decretos (algunos condicionados), con excepción del inciso segundo del artículo 14¹⁷ que fue hallado inexecutable, al igual que su 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.

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





13-001-33-33-012-2015-00008-01

- 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 2011¹⁹).
- e) Que, sobre la base de cumplir los requisitos anteriores, su nombre e identidad aparecieran en el listado de "damnificados directos" enviado por los CLOPAD (hoy CMGRD) a esta Unidad.

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

Para la entrega de los afectados, se estableció el procedimiento para entregar el apoyo económico anunciado por el Gobierno Nacional con ocasión de la segunda ola invernal, en la respectiva Resolución 074 de 2011 y en la circular del 16 de diciembre emitida por el Director General de la UNGRD²¹.

El paso a paso a seguir consistía:

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

1. Los CLOPAD deberán evaluar y analizar el nivel de afectación que se presenta en su jurisdicción.
2. Deberán ingresar a la página web www.reunidos.dgr.gov.co e imprimir la planilla de entrega de apoyo económico de septiembre 01 a diciembre 10 de 2011 y diligenciarla físicamente y elaborar el acta del CLOPAD que la avala.
3. Digitalizar la misma información a través de la página web mencionada.

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

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

²⁰ Puede leerse sentencia T-648 de 2013.

²¹ Ibídem





13-001-33-33-012-2015-00008-01

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"**²².

7.6. Caso concreto.

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

En resumen, el recurso de apelación incoado por la parte demandante requiere la condena a los encartados, Departamento de Bolívar – Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres CDGRD, respecto a la indemnización por la mora en el pago del auxilio humanitario por ser una persona damnificada por la ola invernal del segundo semestre de 2011, tal como lo ordena la Resolución 074 de 2011, expedida por la UNGRD.

Frente a lo anterior, advierte esta Judicatura que la Juez de primera instancia, al resolver el caso de marras, adujo como uno de sus argumentos, el hecho de que la entrega de las referidas ayudas, se fundamentaba en el principio de solidaridad del Estado, y por lo tanto, de acuerdo con la sentencia SU- 254 de 2013, la entrega tardía de las mismas, no genera responsabilidad. Por su parte, el apelante sostiene que la sentencia de primera instancia debe ser revocada, toda vez que se interpretó erradamente lo expresado por la corte

²² Circular del 16 de diciembre de 2011 emitida por el Director General de la UNGRD. Se Aclara que las Negrillas y Subrayas son de la Corporación que emite este fallo.





13-001-33-33-012-2015-00008-01

en el fallo de unificación mencionado, pues el mismo hace referencia a la indemnización administrativa de personas afectadas por desplazamiento forzado y nada tiene que ver con el caso.

Se tiene entonces que, la sentencia SU- 254 de 2013 explica lo siguiente:

"En lo que respecta a la responsabilidad del Estado en materia de desplazamiento forzado y de reparación vía administrativa para las víctimas de este delito, ésta se deriva del artículo 2 de la Constitución Política, a partir de la calidad de garante de los derechos fundamentales del Estado, y de la falta o imposibilidad de prevención del ilícito causante del daño ocasionado a las víctimas de desplazamiento, especialmente cuando se trata de vulneraciones sistemáticas, continuas y masivas de los derechos humanos, lo cual acarrea la responsabilidad del Estado de adelantar programas masivos de reparación vía administrativa. Así mismo, para la Sala es clara la diferencia entre el principio de solidaridad, como fundamento para la ayuda humanitaria y para la atención o servicios sociales por parte del Estado, y el principio de responsabilidad del Estado, como garante de los derechos fundamentales en materia de responsabilidad frente a la reparación vía administrativa.

En este sentido, la Corte evidencia que es notoria la diferencia jurídico-conceptual que existe entre la responsabilidad del Estado frente a la reparación vía administrativa, que encuentra su fundamento constitucional en el artículo 2º de la Carta Política; y la responsabilidad del Estado para la reparación que se deriva de los procesos judiciales, con fundamento en el artículo 90 Superior. Así la Corte encuentra, que el Estado como garante de la vida, honra, bienes y de los derechos fundamentales de los ciudadanos – art.2 CN-, se encuentra en la obligación de velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos, y cuando esos derechos son transgredidos de manera continúa, sistemática y masiva, es necesario que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, y a la reparación, de conformidad con las obligaciones constitucionales e internacionales en la materia.

Evidencia la Sala, que la providencia en mención, de ninguna forma hace alusión a la premisa en la que fundamentó la Juez de primera instancia su sentencia, para denegar las pretensiones de la demanda; por el contrario, solo se refiere a la diferencia que existe entre el principio de solidaridad, el cual es la base de la ayuda humanitaria y el principio de responsabilidad del Estado, como garante de los derechos fundamentales en materia de responsabilidad frente a la reparación vía administrativa.

En ese orden de ideas puede concluirse, que le asiste razón a la parte accionante al manifestar que la Juez a quo erró en la interpretación de pronunciamiento hecho por la Corte Constitucional, en la sentencia SU- 254 de 2013.





13-001-33-33-012-2015-00008-01

Teniendo en cuenta lo expuesto, procede esta Corporación a realizar el estudio de fondo del caso, a efectos de verificar si se cumple o no, con los presupuestos necesarios para la existencia de responsabilidad del estado.

7.6.1 Hechos Probados

- Resolución N° 074 de 2011, "Por la cual se destinan recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias en el período comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011"²³.
- Resolución N° 002 de 2012, "Por la cual se modifica la Resolución N° 074 del 15 de diciembre de 2011"²⁴.
- Circular dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Entidades Técnicas y Operativas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, CREPAD Y CLOPAD²⁵.
- Acta del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Soplaviento, del 20 de octubre de 2011²⁶.
- Comunicación del Alcalde de Soplaviento, dirigida al Coordinador del CREPAD, Bolívar²⁷.
- Formato para el censo y registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia²⁸.
- Oficio N° 531 del Juzgado Décimo Tercero Administrativo, comunicación de fallo de tutela identificado con radicado No. 13-001-33-33-013-2012-00073-00²⁹.
- Oficio del 1° de octubre de 2012, por medio del cual la Unidad de Gestión del Riesgo, le remite las planillas y el censo entregado por el Municipio de soplaviento, a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo³⁰.
- Fallo de primera instancia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento de Cartagena, dentro de la acción de tutela presentada por Juan Pablo Castillo Ávila de fecha 03 de enero de 2013³¹.

²³ Folios 17-20 Cdno 1

²⁴ Folios 21-22 Cdno 1

²⁵ Folios 23-26 Cdno 1

²⁶ Folios 27-29 Cdno 1

²⁷ Folio 30 Cdno 1

²⁸ Folio 31 Cdno 1

²⁹ Folios 32-33 Cdno 1

³⁰ Folio 34 Cdno 1

³¹ Folios 36-63 cdno 1





13-001-33-33-012-2015-00008-01

- Contrato de prestación de servicios con abogado de 12 de diciembre de 2012³²
- Boletín informativo³³.
- Copia del certificado de SISBEN de FRANCISCO JAVIER CASTILLO CUETO³⁴.
- Registro civil de nacimiento de Javier Francisco Castillo Padilla³⁵.
- Registro civil de nacimiento de Anuar Eduardo Castillo Padilla³⁶
- Certificado Único de Damnificados por la emergencia invernal 2010-2011 a nombre de la señora María Padilla³⁷.
- Certificado expedido por el Municipio de Soplaviento, de entrega de ayudas económicas a FRANCISCO JAVIER CASTILLO CUETO en el que consta la ayuda económica por los desastres de la ola invernal fue pagada en marzo de 2013³⁸.
- Testimonio de los señores Hernando Olivo Almeida y Enelis Guerrero Romero³⁹.

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

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

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

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

³² Folios 64 cdno 1

³³ Folios 65-66 Cdno 1

³⁴ Folio 67 Cdno 1

³⁵ Fol. 68 cdno 1

³⁶ Fol. 69 cdno 1

³⁷ Fol. 70 cdno 1

³⁸ Fol. 254 cdno 2

³⁹ Folio 223 (cd) y 236-239





13-001-33-33-012-2015-00008-01

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 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

⁴⁰ Alcalde - Coordinador del CLOPAD – Personero Municipal





13-001-33-33-012-2015-00008-01

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 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 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.

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.

⁴¹ La Circular de fecha 16 de 2011 fijaba como plazo máximo de entrega de la información a la Unidad Nacional validada por los alcaldes, coordinadores CREPAD y CLOPAD y personero municipal, el día 22 de diciembre de 2011.

⁴² Folio 34 Cdno. 1





13-001-33-33-012-2015-00008-01

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 el demandante tiene la condición de afectado con la ola invernal del segundo semestre de 2011, puesto que demuestra estar incluido en el censo, (indica que Francisco Javier Castillo Cueto y su familia, fueron afectados por la ola de lluvia en el año 2011)⁴³y que le cancelaron en **marzo del 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 12 de diciembre de 2012 y un informe de la página web de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo donde se manifiesta que se empezaran a pagar los subsidios por este suceso, y los lugares donde se realizará pero nada se dice de los otros municipios y en especial de Soplaviento. Del primer medio probatorio, no hay ninguna actuación que se haya adelantado en ejercicio de ese mandato entre la fecha de celebración del mismo y la fecha del pago, y del informe sólo es una nueva información de que un proceso de pago, se había iniciado.

Ahora bien, como prueba para demostrar el daño, la parte demandante solicitó la prueba testimonial de los señores ENELIS GUERRERO ROMERO, y HERNADO OLIVO ALMEIDA, compareciendo solo la primera de las citadas, es decir la señora GUERRERO ROMERO, quien a las preguntas realizadas por la juez y los apoderados de la parte demandante y demandada, contestó lo siguiente⁴⁵:

*"¿Juez: Usted conoce al señor Francisco Castillo Cueto y a su familia y si los conoce cuéntenos hace cuanto lo conoció, como lo conoció, que sabe usted de él?
"contestó: Francisco Castillo Cuesto vive en el barrio ciudadela 2000, pero el antes vivía en la calle del tanco, ósea en mi calle, con su señora que se llama María Concepción Padilla, ellos tienen dos hijos, uno se llama Anuar y el otro se llama Francisco Javier esos dos niños cuando tenían la edad de 3 años estuvieron en el hogar infantil*

⁴³ Folio 255 Cdno. 2

⁴⁴ Folio 254 Cdno. 2

⁴⁵ Fol. 223 Cd Min: (27:00- 41:00) cdno 2





13-001-33-33-012-2015-00008-01

comunitario dulces sueños, en el cual yo trabajaba y nosotros tuvimos mucha relación de maestra a padre, como el programa de bienestar familiar es niños, familia y comunidad, esa es la labor que uno tiene. Luego ellos cuando hicieron el barrio ese que fue en el 2000, el de las casitas ciudadela 2000, no accedieron enseguida a mudarse, ellos vivían en esa calle. Ya como en el 2005, ellos se mudan en el barrio de las casitas ahí terminaron de criar a sus niños uno tiene 17 y el otro 18, pero como siempre la señora de él tiene que pasar por mi casa siempre comentamos algo. Yo los conozco a ellos desde muy niño porque sus papás fueron compañeros de estudio mío. Juez ¿háganos un relato de todo lo que usted sepa relacionado con el señor Francisco Castillo Cueto sufrieron algún tipo de padecimientos ocasionado a raíz de la segunda ola invernal del año 2011 y como lo supo? "contestó: él vivía en las casitas el barrio más pobre de Soplaviento y cuando empezaron las lluvias el señor Francisco sufrió con la ola invernal del 2011 fenómeno de la niña, que su casa se le inundó, de ese barrio todo el mundo salió ahí no se quedó nadie porque ya es uno de los últimos barrios que tiene el pueblo, en soplaviento no hay una persona que no sepa como quedaron las casas, porque eso fue tan impresionante porque la gente quedó marcada después de eso, todo el mundo ayudaba, veían, y como eso quedaba tan lejos no había medio para sacar las cosas, era un barrio de interés social; él se mudó a un colegio cerca donde vive la mamá que se llama María Inmaculada Concepción de soplaviento, y pasó la ola invernal allí desde octubre que salió. Tuve acercamiento con ellos por los pelaos. Apoderado Parte demandante: indicar donde habitaba usted para la emergencia, que trabajaba, supo de los subsidio del gobierno? Habitaba en solplaviento en el barrio el cañito calle del tango y me mude en el barrio la loma, trabajaba en el hogar infantil de soplaviento, nos enteramos por los noticieros de la ayuda del gobierno, y el señor Francisco recibió la ayuda en marzo de 2013 a raíz de una tutela que presentaron, sabe las razones de la tardanza en el pago? El señor alcalde tenía enfrentamientos con el señor Larios, la ayuda llegó tarde con acción de tutela. ¿Durante el tiempo de espera el núcleo familiar del señor francisco presentó cambio en el comportamiento? Si, la señora se sentía desesperada como reclama la casita si tenía una esperanza con ese 15000000 y pasaba el tiempo y no llegaba nada, a veces se preguntaba si hoy llegaría la ayuda. Apoderado dpto. Bolivar: sírvase decir si tiene demanda contra el Departamento de Bolivar por los mismos hechos aquí expuestos? Respondo: si señora. ¿El señor Francisco castillo fue beneficiario del programa para adjudicares casa en ciudadela 2000? Respondo: allá esas casas fue por selección que hizo la alcaldía a las familias más necesitadas, no fue para reubicar, si fue beneficiario de esas casas el señor Francisco Javier. ¿Usted sabe si existía un plazo determinado para entregar la ayuda? Respondo: no, sino que cuando lo damnificados de soplaviento se enteraron que otras partes ya les habían dado fue cuando decidieron presentar acción de tutela. El alcalde hizo un censo para saber cuántas fueron las familias damnificadas. Hicieron una planilla donde escribían el núcleo familiar, los procedimientos se hicieron a tiempo porque el alcalde lo dijo, porque no tenemos acceso administrativo a la Alcaldía".

Cabe resaltar que la apoderada del Departamento de Bolívar tacha como sospechosa a la testigo por considerar que la misma es demandante en un proceso en contra de las entidades aquí demandadas, bajo los mismos supuesto de hechos expuestos en esta demanda, por lo que le asiste un intereses directo con las resultas del mismo.





13-001-33-33-012-2015-00008-01

De acuerdo con lo anterior, este Tribunal considera que los hechos narrados por los declarantes en comentario, dan cuenta de los supuestos fácticos manifestados en la demanda, en cuanto a la ola invernal del año 2011, y la demora en la entrega de las ayudas; sin embargo, de dicho relato, solo se puede concluir que los hoy accionantes debieron padecer, en el año 2011, ciertas situaciones generadas como consecuencia de la época invernal que azotó el país en esa anualidad, como es la inundación de su vivienda, el deterioro de la misma y la necesidad de trasladarse a un lugar diferente donde no se vieran más perjudicados por la lluvia; pero, no se desprende de lo anterior, cuál es el daño que le generó a los demandantes con 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, la 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.

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 FRANCISCO JAVIER CASTILLO CUETO, 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;





13-001-33-33-012-2015-00008-01

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 30 de junio 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.

IX.- DECISIÓN

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

FALLA

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





13-001-33-33-012-2015-00008-01

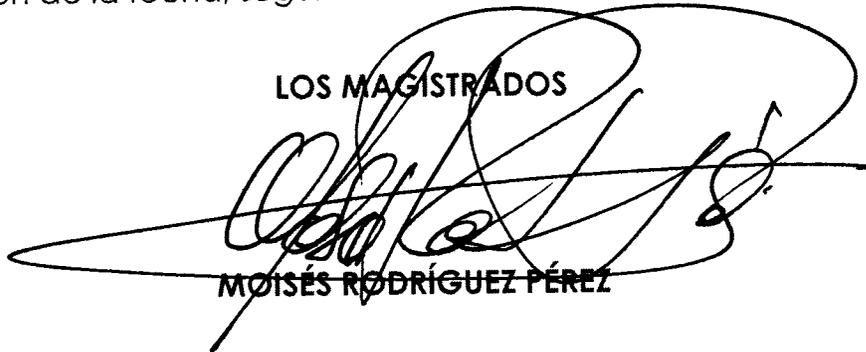
SEGUNDO: No hay lugar a la condena en **COSTAS** a la parte vencida, según lo aquí motivado.

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. 26

LOS MAGISTRADOS



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS



CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE



13-001-33-33-012-2015-00008-01

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. 26

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRIGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

CLAUDIA PATRICIA PENUELA ARCE