

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

Acción	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-012-2015-00018-01
Demandante	ALFONSO PARRA ZUÑIGA y OTROS
Demandado	NACIÓN - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO 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 del segundo semestre del año 2011 - Falta de Requisitos para la obtención de la ayuda económica - Carencia de Prueba.

I.- PRONUNCIAMIENTO

Procede esta Sala de decisión, a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 30 de junio de 2017, proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

II.- ANTECEDENTES

2.1. Demandante

La presente acción fue instaurada por los señores ALFONSO PARRA ZUÑIGA, DAIRIS NIETO MUÑIZ, ALDAIR PARRA NIETO y LORELEYS PARRA NIETO, 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 RIESGO DE DESASTRES - DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR - CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES.





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 segunda temporada de lluvias, consistente en el apoyo económico humanitario por valor de \$1.500.000.00; dándose en ella las directrices de cómo se debía proceder para su entrega.

Señala que, teniendo en cuenta el procedimiento indicado el municipio de Soplaviento y le CLOPAD, hoy CMGRD, el 21 de diciembre de 2011, enviaron las planillas con los nombres de los damnificados de esa zona, incluidos los demandantes, al CREPAD, hoy CDGRD.

Manifiesta que, el CDGRD, no avaló las planillas antes citadas, incumpliendo con la función impuesta en la Resolución N° 074 de 2011, generando dilaciones y traumatismos en la entrega de la ayuda económica humanitaria, por lo que fue necesario, la presentación de una acción de tutela.

Apunta que, teniendo una orden tutelar del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena del 12 de junio de 2013, ni así, se ha logrado la entrega de la ayuda a los demandantes.

2.5. Contestación de la Demanda

2.5.1. Departamento de Bolívar⁴

Se opone a la prosperidad de las súplicas de la demanda, aduciendo a su favor que, el municipio de Soplaviento no remitió en tiempo a la UNGRD, además advierte que no le consta el hecho de tener que pagar \$450.000.00 por servicios profesionales cuando el diligenciamiento de la ayuda humanitaria, no requería tales servicios.

No existe prueba de los daños que se alegan; además no avaló la información remitida por el CLOPAD –CMGRD-, por no presentar el soporte y peso jurídico que lograra demostrar o evidenciar que los mismos si fueron afectados con la segunda ola invernal.

⁴Folios 123–134 Cuaderno No. 1

Que la sentencia T-648 de 2013, ordenó rehacer el procedimiento administrativo, por lo que la UNGRD, dictó la Resolución N° 840 de 2014.

Presentó como excepción: (i) Incumplimiento de las obligaciones por parte del Municipio de Soplaviento Bolívar- Culpa de un tercero; (ii) Expedición de la Sentencia T 648 de 2013 de la Corte Constitucional y de la Resolución No. 840 de 6 de Agosto de 2014 por la UNGRD; (iii) Inexistencia del Daño o Perjuicios atribuible al Departamento de Bolívar, (iv) Fuerza mayor en relación con el fenómeno de la niña en las olas invernales 2010 y 2011, (v) caducidad de la acción.

2.5.2. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD-⁵

Presenta todo lo que fue las gestiones realizadas por el Gobierno previo a la iniciación de la ola invernal para el año 2011, señalándose una ayuda por valor de \$1.500.000.00, una vez existieron los damnificados no se hicieron esperar las acciones de tutela, culminando con el pronunciamiento de la H. Corte Constitucional quien mediante sentencia T-648 de 2013, ordenó reiniciar el procedimiento administrativo en todo el territorio Nacional; dado los efectos *inter comunis*, de aquella decisión.

Para cumplimiento de la orden tutelar se dictó la Resolución N° 840 de 2013, precisándose los requisitos que se debían reunir para dicha ayuda; en lo que hace al municipio de Soplaviento, aquel trámite culminó con la expedición de la Resolución N° 230 de 2015; de modo que, de no haberse dado la ayuda a los aquí demandados es por causas a dicha entidad territorial y no al UNGRD.

Se opone a las pretensiones de la demanda.

Presenta como excepciones: (i) Falta de integración del contradictorio o Litis consorcio necesario; (ii) Caducidad del medio de control de reparación directa; (iii) falta de legitimación en la causa por activa; (iv) falta de legitimación en la causa por pasiva; (v) Diligencia y cuidado de la Unidad Nacional para la gestión del riesgo de desastre; (vii) Inexistencia del daño ; (viii) ausencia de título de imputación de responsabilidad o de culpa o falla del servicio; (ix) ausencia de nexo causal.

⁵Folios 142 –157 Cuaderno No. 1



III. – SENTENCIA IMPUGNADA⁶

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 si bien es obligatorio por parte del Estado prestar asistencia a las personas afectadas por la Ola Invernal, el no pago de dichas ayudas no genera automáticamente un daño antijurídico que deba ser reparado puesto que esta obligación encuentra su sustentante en el principio de solidaridad de asistencia en casos de emergencia, mas no en disposiciones que conlleven a una obligación como una carga impositiva de la administración, por lo que no se configura la responsabilidad en cabeza del Estado, conforme a lo preceptuado en el art. 90 de la Constitución Nacional.

De igual forma, expuso que los padecimientos sufridos por los demandantes, fueron generados directamente por el fenómeno natural de la ola invernal del segundo semestre de 2011 y no por el no pago de la ayuda económica, por lo que concluye, que no está demostrada la existencia de algún daño, que a la vez produjera perjuicios de índole material o inmaterial tal como lo pretende el actor.

IV.- RECURSO DE APELACIÓN

4.1. Parte demandante⁷

Argumenta que es inaceptable pretender que se justifique que no se generó un daño antijurídico entre la no entrega de la ayuda a la familia del demandante, porque la normatividad que reguló la misma, como son la Resolución No. 074 de 2011 y Resolución 002 de 2012 no prevén un término para su reconocimiento y pago, por lo que no puede generarse un daño antijurídico, al no existir la obligación concreta que genere una expectativa concordante, manifestando que es incoherente frente a la posición de garante protector de la dignidad humana que ostenta las entidades demandadas.

Indica el recurrente que no es admisible el argumento que la UNGRD, donde explica que no se hizo el pago, porque encontró unas inconstancias en nombres y número de identificación, puesto no intentó coordinar con el ente

⁶ Folios 340-350 cuaderno N° 2

⁷ Folios 353-361 Cuaderno No.2



municipal para resolver las mencionadas inconsistencias, después de ejecutadas las correspondiente labores de verificación y revisada la información allegada desde octubre de 2012; en efecto, se infiere claramente una inactividad injustificada en las que incurrió UNGRD, olvidando a un ser humano que no entiende como no pudieron acceder a la ayuda.

Arguye que el fenómeno de la niña se dio por oleadas y se encuentra probado que la unidad familiar demandante, había sido afectada por la primera temporada de lluvias, por lo que el Estado debía desplegar una mayor actividad administrativa con esos damnificados, en aras de aminorar ese grado de afectación y de cualquier forma precaver su agravación, por consiguiente al no prestarse la atención debida, en vez de aminorarse se agravó la afectación, sometiendo a esa unidad familiar permanecer de manera indefinida en situación de extrema necesidad.

V.- TRÁMITE PROCESAL

Por auto calendado 8 de agosto de 2017⁸ se concedió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante; con providencia del 6 de abril de 2018⁹, se dispuso la admisión del recurso en este Tribunal; y, con providencia del 6 de julio de 2018¹⁰, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión.

VI.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

6.1. Alegatos de la parte demandante¹¹

Vuelve sobre sus alegaciones del principio de solidaridad, transcribiendo apartes de sentencias dictadas por los Juzgados Administrativos; segundo, cuarto y décimo tercero de esta Seccional, en donde se precisa que los damnificados de la ola invernal del año 2011, son sujetos de especial protección constitucional; por tanto, la subvención económica viene a ser el cumplimiento de los deberes del Gobierno, tal como se lo impone la Carta Política, en su artículo 2º.

⁸ Folio 363 cuaderno No. 2

⁹ Folio 7 C. 2ª instancia

¹⁰ Fol. 18 C. 2ª instancia

¹¹ Folios 85 a 104 Cdno 2ª Instancia



Igualmente, transcribe jurisprudencias de la Corte Constitucional, referida al tema de los damnificados por desastres naturales.

Requiere sea revocada la sentencia de primera instancia y se concedan las súplicas de la demanda.

6.2. Alegatos de la parte demandada:

6.2.1. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres¹²:

Precisa que, los demandantes cometen un error al presentar esta demanda como quiera que, desconoce lo ordenado por la H. Corte Constitucional en sentencia T-648 de 2013, que es previa a la incoación de este medio de control.

Apunta que, no es posible predicarse el incumplimiento de la Resolución N° 074 de 2011, cuando al día de hoy existe el pronunciamiento de la H. Vigía Constitucional -T-648/2013-, la cual tiene efectos de cosa juzgada; y la Resolución 840 de 2014; en donde se rehízo la actuación administrativa; tan es así, que el municipio de Soplaviento en cumplimiento a los dispuesto por la Resolución en mención, inició nuevamente el procedimiento para el reconocimiento de la entrega de la ayuda humanitaria contemplada en los actos N° 074 de 2011 y la Circular del 16 de diciembre de 2011.

Expone que, tanto en la Resolución 074/2011, como en la 840 de 2014, se necesitaba del aval de la autoridad departamental para la entrega de la ayuda económica, visto bueno que no se presentó por el CDGRD de Bolívar, al informe del CMGRD de Soplaviento; por ello requiere se confirme la sentencia de primera instancia.

6.2.2. Departamento de Bolívar¹³:

Vuelve a insistir sobre la inexistencia del daño patrimonial y extrapatrimonial por falta de prueba que demuestre el estado de decaimiento, zozobra, como consecuencia del perjuicio que aquí, se alega.

Aduce que, es improcedente tomar el medio de control de reparación directa para cobrar una subvención económica otorgada por el Gobierno Nacional.

¹² Folios 68-80 Cdno 2ª Instancia

¹³ Folios 23-31 Cdno 2ª Instancia



Persiste en la configuración de la causal excluyente, por una fuerza mayor; por lo que considera que las pretensiones de los demandantes carecen de fundamento.

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, con fundamento en los hechos de la demanda, es decir, la omisión en que incurrió el Estado al no pagar el auxilio humanitario a los actores, decretado en la Resolución N° 074 de 2011, para todos los damnificados de la ola invernal del segundo semestre del año 2011. Mora ésta que le ha generado unos perjuicios tanto del orden material como inmaterial.

Atendiendo lo anterior, el problema jurídico en el presente caso está dirigido a determinar ¿si le asiste responsabilidad al Departamento de Bolívar en su CDGRD (hoy CREPAD) y la Unidad UNGRD, por los daños materiales e inmateriales, ocasionados a los demandantes como consecuencia del NO pago de la ayuda humanitaria?

En caso de encontrarse que efectivamente los actores cumplen con los requisitos antes mencionados, y de hallarse demostrado el daño deprecado, se entrará a determinar ¿Cuáles son los porcentajes a considerar como



perjuicios; materiales, morales; y los de vida en relación, requeridos por la parte demandante?

7.4 Tesis

La Sala de Decisión, desatando el recurso de apelación de la parte demandante, mantendrá incólume la decisión de primera instancia, toda vez que se encontró demostrado en el plenario, que fue el Municipio de Soplaviento – Bolívar el ente territorial que incumplió las obligaciones consagradas en la Resolución 070 de 2011 y la Circular del 16 de diciembre de 2011, de enviar en debida forma los documentos necesarios para la entrega de las ayudas humanitarias; sin embargo, dicho ente no fue demandado en el asunto por lo que existe una falta de legitimación por pasiva.

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 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 manobra 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.

¹⁴ Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.

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

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



Ahora bien, la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la 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 obligacional, determinado en la Constitución Política y en la ley, a cargo del Estado, lo cual constituye una labor de diagnóstico por parte del Juez, de las falencias en las que incurrió la Administración y que implica un consecuente juicio de reproche. Por su parte, la entidad pública demandada podrá exonerarse de una declaratoria de responsabilidad si prueba que su actuación no constituyó una vulneración a ese contenido obligacional que le era exigible, es decir, que acató los deberes a los que se encontraba obligada o, si demuestra que el nexo causal era apenas aparente, mediante la acreditación de una causa extraña: fuerza mayor, hecho exclusivo y determinante de la víctima o, hecho también exclusivo y determinante de un tercero¹⁸.

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

Para una mejor comprensión a los lectores de este fallo se hará un recuento de lo que ha sido el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de 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

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.



Niña"; consistente en una fase fría sobre el globo terráqueo¹⁹; que obligó al Gobierno Nacional a decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.

Aquellos Decretos²⁰ fueron sometidos no solo al escrutinio de la H. Corte Constitucional²¹, sino por el H. Consejo de Estado, este último, adujo en sus consideraciones, que el reconocimiento que se hace por parte del Estado es una **ayuda humanitaria**, consistente en diversos componentes que pueden ser; desde económicos, como psicológicos, entre otros²².

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

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

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 inexequibles 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 Maíra Elizabeth García González.



- d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011²³). e) Que, sobre la base de cumplir los requisitos anteriores, su nombre e identidad aparecieran en el listado de "damnificados directos" enviado por los CLOPAD (hoy CMGRD) a esta Unidad.

Se estableció entonces, que el Fondo Nacional de Calamidades haría entrega de los recursos a través del Banco Agrario, y este a su vez, entregaría el dinero a las personas que fueron inscritas en las planillas de apoyo económico y que fueron considerados como damnificados directos, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por el Banco y la Fiduprevisora de acuerdo a lo dispuesto por la UNGRD. El pago se hará a las personas que hayan sido reportadas como cabeza de familia en las planillas tramitadas por el CLOPAD²⁴.

Para la entrega de los afectados, se estableció el procedimiento para entregar el apoyo económico anunciado por el Gobierno Nacional con ocasión de la segunda ola invernal, en la respectiva Resolución 074 de 2011 y en la circular del 16 de diciembre emitida por el Director General de la UNGRD²⁵.

El paso a paso a seguir consistía:

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

1. Los CLOPAD deberán evaluar y analizar el nivel de afectación que se presenta en su jurisdicción.
2. Deberán ingresar a la página web www.reunidos.dgr.gov.co e imprimir la planilla de entrega de apoyo económico de septiembre 01 a diciembre 10 de 2011 y diligenciarla físicamente y elaborar el acta del CLOPAD que la avala.
3. Digitalizar la misma información a través de la página web mencionada.
4. Los CLOPAD harán entrega de las planillas con las firmas del alcalde, el coordinador del CLOPAD y el personero municipal al CREPAD.
5. El CREPAD debe revisar y firmar las planillas y enviarlas a la UNGRD.
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.

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*





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 el NO pago del auxilio humanitario a los demandantes, quienes aseguran tener derecho por ser una familia damnificada de la ola invernal del segundo semestre de 2011, tal como lo ordena la Resolución 074 de 2011, expedida por la UNGRD; que se vieron afectados en el orden moral y material al no recibir las ayudas en comento, debido a la omisión de las entidades demandadas en el cumplimiento de sus deberes.

7.6.1. Hechos Probados

- Resolución N° 074 de 2011, "Por la cual se destinan recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias en el período comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011"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.

²⁶ Circular del 16 de diciembre de 2011 emitida por el Director General de la UNGRD. Se Aclara que las Negrillas y Subrayas son de la Corporación que emite este fallo.

²⁷ Folios 23-26 Cdno 1

²⁸ Folios 27-28 Cdno 1

²⁹ Folios 29-32 Cdno 1



- 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.
- Remisión de las planillas de Soplaviento por la CDGRD de Bolívar a la UNGRD, de fecha 1 de octubre de 2012³³.
- Contrato de Prestación de servicios con abogado³⁴.
- Bolefín IDEAM³⁵
- SISBEN, del señor ALFONSO PARRA ZUÑIGA³⁶
- Circular N° 033 de junio 4 de 2013³⁷
- DVD, aportado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en donde se muestra la Resolución N° 0230 de 5 de marzo de 2015, niega ayuda a Soplaviento; Resolución 840 de 8 de agosto de 2014; entre otros³⁸
- Certificación expedida por el Alcalde Municipal de Soplaviento, de fecha 24 de abril de 2017, donde deja constar que la ayuda humanitaria del núcleo familiar que representa el señor ALFONSO PARRA ZUÑIGA, no ha sido entregada³⁹

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

En este caso en concreto se tiene que los demandantes aseguran que existe una falla en el servicio generada por la omisión en la entrega de las ayudas económicas para solventar la crisis causada por el fenómeno invernal del segundo semestre del 2011.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario verificar **i)** si existe un daño antijurídico que debe ser indemnizado; y, por último, debe establecerse **ii)** si ese daño antijurídico es imputable al Departamento de Bolívar (CREPAD) o a la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo y Desastres (UNGRD).

³⁰ Folios 33-35 Cdno 1

³¹ Folio 36 Cdno 1

³² Folio 37 Cdno 1

³³ Folio 40 Cdno 1

³⁴ Folio 59 Cdno 1

³⁵ Folio 60 - 61 Cdno 1

³⁶ Folio 62 Cdno 1

³⁷ Folio 67-68 Cdno 1

³⁸ Folio 268 Bis Cdno 2

³⁹ Folio 294 Cdno 2



Hecho generador de la responsabilidad:

En el caso bajo estudio, para efectos de demostrar el hecho generador de daño antijurídico a los demandantes se aportó al proceso copia del formato para el censo y registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia, donde aparece registrados el señor ALFONSO PARRA ZUÑIGA⁴⁰.

Se allegó también, una certificación expedida por el alcalde municipal de Soplaviento, donde deja constar que el señor ALFONSO PARRA ZUÑIGA, en representación de la unidad familiar conformada junto con la señora DAIRIS NIETO LORELEEYS Y ALDAIR PARRA NIETO, fueron damnificados de la ola invernal del segundo semestre del año 2011, siendo incluidos en el reporte realizado por el antes CLOPAD DE SOPLAVIENTO, información que aparece reportada por el anterior alcalde señor LUIS RAFAEL RAMIREZ PEREZ⁴¹.

De lo anterior, puede colegir esta Judicatura que se encuentra demostrado que los demandantes fueron afectados por el fenómeno invernal en el segundo semestre del 2011, por lo que debe concluirse que, en principio, eran acreedores de los beneficios otorgados por el Gobierno Nacional, a las personas que fueron afectados por la segunda ola invernal del año 2011, y que al no recibir las ayudas comentadas, sufrieron un daño.

Ahora bien, encuentra este Tribunal, que a folio 145 del expediente, la UNGRD, explica que la Corte Constitucional emitió los autos de 31 de mayo y 5 de julio de 2015, en donde ordena como medida provisional y preventiva para evitar un perjuicios al patrimonio del Estado, abstenerse de pagar las ayudas económicas, cuando el pago haya sido reconocido por los jueces de los municipios de la costa Atlántica; teniendo en cuenta, lo anterior, la mencionada unidad, no le hizo entrega de la ayuda al demandante y procedió a hacer un examen exhaustivo de los documentos enviados por los municipios, en consecuencia, la demandada da cuenta que al señor ALFONSO PARRA ZUÑIGA, no recibió subvención económica establecida en la Resolución No. 074 de 2011.

Así mismo, el Alcalde Soplaviento con fecha de recibido 25 de abril de 2017, certificada que al jefe de hogar ALFONSO PARRA ZUÑIGA, no recibió el pago y/o entrega de ayuda económica humanitaria por valor de \$1.500.000.00, en

⁴⁰ Folio 37 Cdno 1

⁴¹ Folio 294



su condición de damnificado de la ola invernal del segundo semestre del año 2011⁴².

Seguidamente, se encuentra en el mismo CD, la Resolución 0230 de 5 de marzo de 2015, "*Por medio de la cual se niega el apoyo económico establecido en la Resolución No. 074 de 2011*", lo anterior, teniendo en cuenta que el municipio de Soplaviento no cumplió con los requerimiento hechos por parte de la UNGRD⁴³, donde se señala que las planillas no aparecían firmadas por los funcionarios municipales encargados, algunas presentaba tachones y enmendaduras, incumpliendo con las directrices de la Resolución No. 074 de 2011 y Resolución No. 840 de 2014.

Continuando el análisis de esa misma Resolución 0230 de 2015, "*Por medio de la cual se niega el apoyo económico establecido en la Resolución No. 074 de 2011*", en la que se explica que, al Municipio de Soplaviento, presentó conforme a la Sentencia T-648 de 2013, unas planillas con la identificación de personas que eran damnificadas directas de la segunda temporada invernal de 2011, pero sin el lleno de los requisitos y documentos exigidos en la Resolución No. 840 del 8 de agosto de 2014, para adelantar la actuación administrativa y el 11 de noviembre de 2014, se puso en conocimiento del mencionado municipio las inconsistencias encontradas.

El anterior comentario, cobra relevancia si se tiene en cuenta que, no reposa prueba en el plenario mediante el cual el Alcalde del Municipio de Soplaviento le solicite al Director de la UNGRD, que adelante las gestiones para que las personas afectadas, pudieran acceder al cobro de la ayuda económica destinada a los damnificados de la ola invernal del 2011-segundo semestre.

Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que, efectivamente, a pesar de que el Municipio de Soplaviento envió las planillas de solicitud de ayudas para la población damnificada; estos documentos no cumplieron con los requerimientos establecidos en las Resoluciones 074 de 2011 y 840 de 2014, ni en la Circular del 16 de diciembre de 2011.

Que el responsable de recolectar la información, diligenciar en físico y en la web los formatos de ayudas, enviar los documentos debidamente al CREPAD y demás, era el CLOPAD, entidad que se encontraba a cargo del Municipio de Soplaviento; que a pesar de que se le comunicaron las diferentes falencias que

⁴² Folio 294

⁴³ Folio 268 Bis





tenía la documentación entregada a la UNGRD, aparentemente, no adelantó ninguna gestión para enmendar su error; puesto que la Resolución 0230 de 2015 fue clara en establecer que Soplaviento solo envió el certificado de SISBEN y la fichas de SISBEN; siendo ellos insuficientes para acceder al reconocimiento de las ayudas humanitarias.

Sumado a ello, el CREPAD negó el aval para el pago en mención, teniendo en cuenta que el Municipio no aportó los soportes necesarios para determinar si las personas que faltaban por pago, eran o no damnificados directos de la segunda ola invernal del año 2011.

Resalta esta Magistratura, que efectivamente a los demandantes no les fue cancelada la ayuda gubernamental, lo cual se desprende de los documentos antes mencionados, específicamente la certificación suscrita por el alcalde del municipio de Soplaviento y de la contestación de la UNGRD, pero a pesar de tener conocimiento el mencionado alcalde en su calidad de Presidente del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre; de las inconsistencias presentadas para el pago de la subvención económica, de las otras pruebas, relacionadas en el CD, reflejan es un desorden en la recolección de la información por parte del Municipio de Soplaviento; y que, de tenerlas en cuenta, llevarían a declarar la falta de responsabilidad de los entes demandados, puesto que, quien incumplió con la ley, fue la entidad Municipal, a tal punto que cuando la UNGRD, emite la Resolución 230 de 2015, niega la ayuda, no porque el señor PARRA ZUÑIGA no tuviera la condición de damnificado de la segunda ola invernal del 2011, sino por las falencias en la recolección de la información (tachones, enmendaduras, sin firma etc.) Prueba de lo anterior, es que en el plenario no reposa algún documento, que demuestre que Municipio de Soplaviento trató de enmendar los errores encontrados por la UNGRD; en todo caso, el incumplimiento de la obligación misional que llevó a que no se le pagara a alguna persona del municipio de Soplaviento el subsidio por los hechos que dan origen a este proceso, solo es imputable al ente territorial y no a otro ente de carácter público.

De lo expuesto, se puede concluir que en el municipio de Soplaviento existió un desorden administrativo en la recolección de la información y los trámites posteriores que buscaban beneficiar a la población afectada por la ola invernal del segundo semestre del 2011. Pero, no hay lugar a hesitación alguna de que el señor Parra Zúñiga y a su núcleo familiar no le fue cancelada la ayuda, por inconsistencias en él envió de las planillas de solicitud de ayudas



para la población damnificada; pues estos documentos no cumplieron con los requerimientos establecidos en las Resoluciones 074 de 2011 y 840 de 2014, ni en la Circular del 16 de diciembre de 2011.

Así las cosas, para la Sala no hay duda, que la sentencia de primera instancia debe ser CONFIRMADA, puesto que, tanto la pretensión del libelo introductorio, como el recurso de apelación, vienen solicitando es el no pago; y, como quiera que la parte demandante no demostró que dicha omisión se debió a la extemporaneidad del envío de la documentación por parte de la CREPAD, por el contrario lo que se evidenció, es que el origen al NO PAGO, fue el incumplimiento del municipio de Soplaviento en el envío de las planillas de solicitud de ayudas para la población damnificada; toda vez que estos documentos no cumplieron con los requerimientos establecidos en las Resoluciones 074 de 2011 y 840 de 2014, ni en la Circular del 16 de diciembre de 2011.

7.3. Conclusión

Así las cosas, se confirmará la sentencia del 30 de junio de 2017, como quiera que, el hecho dañoso consistente en el no pago de las ayudas económicas, no fue una consecuencia del envío tardío de la documentación por parte de la CREPAD, sino que el mismo se originó por el incumplimiento del municipio de Soplaviento en el envío de las planillas de solicitud de ayudas para la población damnificada, es decir, que el ente territorial incumplió las obligaciones consagradas en la Resolución 070 de 2011 y la Circular del 16 de diciembre de 2011,; sin embargo, dicho ente no fue demandado en el asunto por lo que existe una falta de legitimación por pasiva.

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.

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

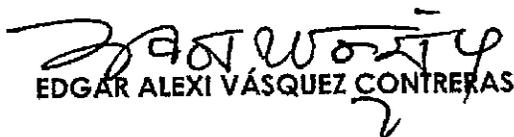
TERCERO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 010 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS


CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE