



Cartagena de Indias D.T y C., Veintiuno (21) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

Acción	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-012-2015-00065-01
Demandante	RODOLFO ROMERO OROZCO Y OTROS
Demandado	DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CDGRD Y UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD.
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	Responsabilidad del Estado por la <b>NO</b> entrega de las ayudas humanitarias por la ola invernal del año 2011- carga de la prueba.

### I.- PRONUNCIAMIENTO

Incumbe a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante, contra la sentencia del 29 de septiembre 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 RODOLFO ROMERO OROZCO, LUIS MANUEL ROMERO CARMONA, ROBERTO JOSÉ ROMERO CARMONA, LUDIS CARMONA ALMEIDA, por intermedio de apoderado judicial.

#### 2.2. Demandado

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

#### 2.3. La demanda<sup>1</sup>.

A través de apoderado judicial constituido para el efecto, los actores instauraron demanda de reparación directa en contra la UNIDAD NACIONAL

<sup>1</sup> Demanda visible a folios 1-22 y su reforma, visible a folio 98-111



DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES y DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES – CDGRD, 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 RODOLFO ROMERO OROZCO, como consecuencia del pago de honorarios de abogado, cancelados para gestionar y asesorar en la realización de tutela.
- Daño moral: La suma equivalente a 90 smlmv para cada uno de los demandantes a título de Reparación-Compensación por Daños Morales sufridos a cada uno de los miembros de la Unidad Familiar compuesta.
- Daño a la Vida de Relación o Alteración grave de sus condiciones de existencia: La suma equivalente a 80 smlmv para cada uno de los demandantes a título de Reparación, Compensación por daños a la Vida de Relación o Alteración de sus condiciones de Bienestar Familiar y en Comunidad sufridos, a cada uno de los miembros de la Unidad Familiar.
- Daño por violación a Derechos Constitucionales y/o Convencionales: La suma equivalente a 80 smlmv para cada uno de los demandantes a título de Reparación, Compensación por vulneración a los derechos fundamentales de la dignidad humana, igualdad, sufridos a cada uno de los miembros de la Unidad Familiar.



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

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

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

## 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 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).

El Juzgado Décimo Tercero Oral Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, por medio de sentencia de tutela del 20 de septiembre de 2012, decidió amparar los derechos de los damnificados y solo en obediencia a dicha orden judicial, el CREPAD, envió el 1 octubre de 2012, el censo de las familias damnificadas a la UNGRD. En virtud de lo anterior, los hoy accionantes presentaron también una acción de tutela, logrando el 10 de enero de 2013, el amparo de sus derechos, por medio del fallo proferido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Garantías. A pesar de lo anterior, los demandantes nunca recibieron la ayuda económica destinada a la población afectada por el fenómeno lluvioso.

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, pues a la fecha de la demanda aun no reciben los recursos para solventar sus difícil situación, debido al incumplimiento de las obligaciones encomendadas por la Resolución 74 de 2011, a los hoy demandados.

## **2.5. Contestación de la Demanda**

### **2.5.1. El Departamento de Bolívar<sup>2</sup>.**

Esta entidad presentó escrito de contestación de la demanda el 27 de septiembre de 2016, manifestando que se opone a las pretensiones de la demanda, toda vez que el Departamento de Bolívar no era la entidad encargada de entregar las ayudas humanitarias a los damnificados por la ola invernal del 2011.

Además, sostuvo que no le constan los hechos planteados en la demanda, y que los mismos no encuentran respaldo probatorio en el expediente. Advierte, que las planillas del censo fueron entregadas e forma tardía al CREPAD del Departamento de Bolívar, el 23 de diciembre de 2011, por lo que ésta entidad territorial no podía avalar las planillas en mención y enviarlas a la UNGRD.

Que el art. 3º de la Resolución 074 de 2011, estableció que el plazo para entregar las planillas del censo necesarias para obtener la ayuda económica del Estado, era del 01 de septiembre de 2011 al 10 de diciembre de 2011.

Resalta, que cuando se presentó la tutela ésta no reconoció los derechos que se alegan, y que la sentencia de tutela proferida por el Juez Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, denegó las pretensiones frente a algunos accionantes y frente a las que se accedió a la protección de sus derecho, no se hallan los hoy demandantes.

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) Falta de Legitimación en la causa por activa; (ii) Inexistencia del daño antijurídico sufrido por los accionantes; (iii) Fuerza mayor; y (iv) Cumplimiento de un deber legal y constitucional.

<sup>2</sup> Folio 136-153 del Cdno. 1.



### 2.5.2. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD<sup>3</sup>.

La Unidad nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, presentó escrito de contestación el día 19 de octubre de 2018, desplegando todo sobre las gestiones realizadas por el Gobierno, previo a la iniciación de la ola invernal para el año 2011, señalando una ayuda por valor de \$1.500.000.00, sostiene que 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 Soplayiento, 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 legitimación en la causa por Activa; (ii) Falta de Litis Consorcio necesario; (iii) Caducidad; (iv) Improcedencia del medio de control de reparación directa para cobrar la subvención; (v) Cosa juzgada formal y material; (vi) Ausencia de elementos que configuran la responsabilidad extracontractual del Estado; (vii) Inexistencia del hecho dañoso; (viii) Inexistencia del daño antijurídico; (ix) Inexistencia de un nexo de causalidad; y (x) Hecho de un tercero.

### III. – SENTENCIA IMPUGNADA<sup>4</sup>

Por medio de providencia del 29 de septiembre 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.

El *A quo*, precisa que el auxilio económico que aquí se reclama hace parte de las políticas públicas del estado, fundadas en el principio de solidaridad que rige la Carta Política en su artículo 1°; además de ser necesaria la prueba en esta clase de asuntos, para ello se sustenta en los pronunciamientos de la H. Corte Constitucional.

<sup>3</sup> Folios 155-171 Cuaderno No. 1

<sup>4</sup> Folios 256-268 Cdno 2



Transcribe jurisprudencia del Consejo de Estado, y resalta la diferencia entre el daño que se reconoce como indemnización, mediante la reparación directa y los auxilios reconocidos por el Estado, bajo el principio de la Solidaridad.

#### IV.- RECURSO DE APELACIÓN<sup>5</sup>

El 30 de octubre de 2017, el apoderado de la parte demandante presentó recurso de apelación en contra de la decisión que le puso fin a la primera instancia, argumentando lo siguiente:

Sostiene que, con la expedición del acto administrativo –Resolución N° 074 de 2011-, se estableció una obligación a las entidades y un derecho para los damnificados, existiendo el daño y el nexo de causalidad entre este y la omisión de las demandadas. Anota que, los desastres naturales afectan derechos humanos, los cuales deben protegidos por las autoridades debidamente constituidas para ello; por tanto, debe dárseles una respuesta eficaz.

Afirma, que la Juez de primera instancia aplicó de forma equivocada la jurisprudencia de tutela del Consejo de Estado y la Corte Constitucional en materia de ayuda humanitaria por la ola invernal y no tuvo en cuenta que la situación calamitosa que provocó el fenómeno invernal del 2011, generó en los damnificados una situación de debilidad, que se prolongó en el tiempo, y que no tenían la obligación de soportar.

Agrega, que la actuación desordenada de los entes territoriales que llevaron a cabo el procedimiento para la entrega de las ayudas, trajo consigo la vulneración de los derechos de las personas del municipio de Soplaviento; puesto que, en el expediente quedó demostrado que en los eventos en los que las entidades a cargo adelantaron bien sus obligaciones, los damnificados recibieron la ayuda humanitaria en enero de 2012.

Así las cosas, concluye el apoderado de los actores, que el daño antijurídico en este caso está determinado por la inactividad estatal en la no entrega de las ayudas económicas a los demandantes, lo que permitió que se agudizara más la situación precaria de los reclamantes, cuando la emergencia pudo ser evitada, mediante al actuar eficaz de la administración pública.

<sup>5</sup> Folios 277-288 Cdno 2





**V.- TRÁMITE PROCESAL**

La demanda en comento fue repartida ante Tribunal Administrativo de Bolívar, el 06 de diciembre de 2017<sup>6</sup>, por lo que se procedió a dictar auto admisorio del recurso el 6 de abril de 2018<sup>7</sup>; y, a correr traslado para alegar de conclusión el 16 de mayo de 2018<sup>8</sup>.

**VI.- ALEGATOS Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

**6.1. Parte Demandante<sup>9</sup>:** Presentó sus alegatos el 7 de junio de 2018, ratificándose en lo manifestado en la demanda y el recurso de apelación.

**6.2. Parte Demandada – UNGRD<sup>10</sup>:** Presentó sus alegatos el 7 de junio de 2018, ratificándose en lo manifestado en la contestación de la demanda.

**6.3 Parte Demandada – DEPARTAMENTO DE BOLIVAR<sup>11</sup>:** Presentó sus alegatos el 12 de junio de 2018, ratificándose en lo manifestado en la contestación de la demanda.

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

**VII.- CONSIDERACIONES**

**7.1 Control De Legalidad**

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

**7.2. Competencia.**

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

<sup>6</sup> Folio 3 c. de apel.  
<sup>7</sup> Folio 5 c. de apel.  
<sup>8</sup> Folio 13 c. de apel.  
<sup>9</sup> Folio 16-37 c. de apel  
<sup>10</sup> Folio 48-56 c. de apel  
<sup>11</sup> Folio 39-44 c. de apel





### 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 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 elementos<sup>12</sup>:

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

<sup>12</sup> Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.



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"*<sup>13</sup>, 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 contrarrestarlo<sup>14</sup>.

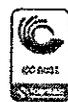
Ahora bien, la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su 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 ciudadanía<sup>15</sup>.

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

<sup>13</sup> Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837.

<sup>14</sup> Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787

<sup>15</sup> Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.





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 tercero<sup>16</sup>.

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

Para una mejor comprensión a los lectores de este fallo se hará un recuento de lo que ha sido el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia. Así las cosas, se permite esta Corporación explicar que, la **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres** fue creada en noviembre del 2011, con el Decreto 4147 de ese año, y fue la entidad cargada de atender en el año 2011, las emergencias por el fenómeno meteorológico denominado "La Niña"; consistente en una fase fría sobre el globo terráqueo<sup>17</sup>; que obligó al Gobierno Nacional a decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.

Aquellos Decretos<sup>18</sup> fueron sometidos no solo al escrutinio de la H. Corte Constitucional<sup>19</sup>, sino por el H. Consejo de Estado, este último, adujo en sus consideraciones, que el reconocimiento que se hace por parte del Estado es

<sup>16</sup> Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15971, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>17</sup> 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](http://www.elclima.com.mx/fenomeno_la_nina.htm)

<sup>18</sup> "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.

<sup>19</sup> 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 14<sup>19</sup> 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.



una **ayuda humanitaria**, consistente en diversos componentes que pueden ser; desde económicos, como psicológicos, entre otros<sup>20</sup>.

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.
- d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011<sup>21</sup>). 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 CLOPAD<sup>22</sup>.

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 UNGRD<sup>23</sup>.

El paso a paso a seguir consistía:

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> "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.

<sup>22</sup> Puede leerse sentencia T-648 de 2013.

<sup>23</sup> Ibídem



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

Finalmente, informó que "la no inclusión de afectados en la planilla a la fecha señalada, es responsabilidad del CLOPAD en cabeza del respectivo alcalde y por lo tanto la UNGRD no responderá por el apoyo económico correspondiente"<sup>24</sup>.

#### 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.

<sup>24</sup> Circular del 16 de diciembre de 2011 emitida por el Director General de la UNGRD. Se Aclara que las Negrillas y Subrayas son de la Corporación que emite este fallo.



### 7.6.1. Hechos Probados

- Resolución N° 074 de 2011, "Por la cual se destinan recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias en el período comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011"<sup>25</sup>.
- Resolución N° 002 de 2012, "Por la cual se modifica la Resolución N° 074 del 15 de diciembre de 2011"<sup>26</sup>.
- Circular de fecha 16 de diciembre de 2011, dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Entidades Técnicas y Operativas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, CREPAD Y CLOPAD<sup>27</sup>.
- Acta del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Soplaviento, del 20 de octubre de 2011<sup>28</sup>.
- Comunicación del Alcalde de Soplaviento, dirigida al Coordinador del CREPAD, Bolívar<sup>29</sup>.
- Formato para el censo y registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia<sup>30</sup>.
- Remisión de las planillas de Soplaviento por la CDGRD de Bolívar a la UNGRD, de fecha 1 de octubre de 2012<sup>31</sup>.
- Contrato de Prestación de servicios con abogado<sup>32</sup>.
- Boletín IDEAM<sup>33</sup>
- SISBEN, Sr. Rodolfo romero<sup>34</sup>
- Circular N° 033 de junio 4 de 2013<sup>35</sup>
- DVD, aportado por el CDGRD, de Bolívar, en donde se muestra anexos de la demanda, Acta del Consejo Departamental de febrero 18 de 2015; Oficio enviado a la UNGRD y Procuraduría General; denegación de aval CDGRD, del 26 de diciembre de 2014; guía recibida por el alcaldía de Soplaviento; Resolución N° 0230 de 5 de marzo de 2015, niega ayuda a Soplaviento; Resolución 840 de 8 de agosto de 2014; entre otros<sup>36</sup>.
- Certificado expedido por el Municipio de Soplaviento, acerca de aquí demandante sí recibió subvención en el mes de febrero de 2013<sup>37</sup>.

<sup>25</sup> Folios 23-26 Cdno 1

<sup>26</sup> Folios 27-28 Cdno 1

<sup>27</sup> Folios 29-32 Cdno 1

<sup>28</sup> Folios 33-35 Cdno 1

<sup>29</sup> Folio 36 Cdno 1

<sup>30</sup> Folio 37 Cdno 1

<sup>31</sup> Folio 40 Cdno 1

<sup>32</sup> Folio 63 Cdno 1

<sup>33</sup> Folio 64-65 Cdno 1

<sup>34</sup> Folio 66 Cdno 1

<sup>35</sup> Folio 68-69 Cdno 1

<sup>36</sup> Folio 173 Cdno 1

<sup>37</sup> Folio 241 Cdno 2



### 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).

#### 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 un (1) folio, incompleto, del censo adelantado el 7 de octubre de 2011, que, aparecen registrados el señor RODOLFO ROMERO OROZCO, LUDIS CARMONA ALMEIDA, LUIS MANUEL ROMERO CARMONA, HENRY RAFAEL ROMERO CARMONA y JOSÉ ROBERTO ROMERO CARMONA<sup>38</sup>. La planilla allegada, fue firmada por la persona que realizó el censo, por el Alcalde del Municipio; faltando en el mismo, la rúbrica del Coordinador del CLOPAD.

Es de destacar, que en la planilla aportada no se advierten referencias sobre el municipio en el cual se levantó el censo. Sin embargo, por la antefirma del Alcalde, comparada con la antefirma contenida en otros documentos traídos como prueba al proceso<sup>39</sup>, se advierte que pertenece al Municipio de Soplaviento.

Se allegó también, una certificación expedida por el Inspector de Policía de Soplaviento, en el cual da cuenta de que el señor Rodolfo Romero Orozco, fue afectado con la ola invernal del 2011<sup>40</sup>; y el certificado del SISBEN en el que consta que su puntaje es 18<sup>41</sup>.

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.

<sup>38</sup> Folio 37

<sup>39</sup> Folio 36

<sup>40</sup> Folio 67

<sup>41</sup> Folio 66



Ahora bien, encuentra este Tribunal, que a folio 241 del expediente, existe una certificación expedida el 19 de julio de 2017, por el Alcalde Municipal de Soplaviento, en la que se da cuenta que el señor Rodolfo Romero Orozco recibió el dinero correspondiente a la subvención económica, por valor de \$1.500.000, en el mes de febrero de 2013.

Sin embargo, a folio 243-248 se advierte petición de fecha 26 de agosto de 2014, mediante el cual el Alcalde de Soplaviento presentó solicitud al Director General de la UNGRD, a fin de hacer efectivo el cobro de la ayuda económica a favor de los jefes de hogares debidamente censados (entre los cuales figura el señor Rodolfo Romero), con la respectiva emisión de orden de desembolso y activación de pagos a favor de cada uno de los damnificados; aduciendo que a las personas relacionadas en dicha petición, no les había autorizado el pago de la ayuda humanitaria.

Así mismo, en el CD aportado por la UNGRD<sup>42</sup>, se encuentra un oficio de fecha 26 de febrero de 2016, con consecutivo GOBL-15-004094, en el que el Director Nacional de la UNGRD responde la petición del Alcalde de Soplaviento, manifestándole que las planillas están incompletas, que no coinciden con las planillas que se encuentran en la plataforma virtual, que no cumplen con los requisitos y que para adelantar el pago deben adelantarse las correcciones que se describen. Para ello, concede el plazo de 1 mes.

Seguidamente, se encuentra en el mismo CD, la Resolución 0230 de 2018, del 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 UNGRD.

El anterior comentario, cobra relevancia si se tiene en cuenta que, según consta en el expediente a folio 243-247, mediante derecho de petición del 26 de agosto de 2014, el Alcalde del Municipio de Soplaviento solicita al Director de la UNGRD, que adelante las gestiones para que las personas relacionadas, entre ellas el señor RODOLFO ROMERO, pudieran acceder al cobro de la ayuda económica destinada a los damnificados de la ola invernal del 2011.

La petición anterior, fue resuelta por el Director de la UNGRD<sup>43</sup>, el 26 de febrero de 2016, oficio con consecutivo GOBL-15-004094, en la que le manifiesta al alcalde mencionado que las planillas no cumplen con los requisitos de la Resolución 840 de 2014, en cuanto a que:

<sup>42</sup> Folio 172

<sup>43</sup> CD Folio 172



- Las planillas 16, 17, 19, 20, 22, 23, 28, 29, 30, 31 y otras se encuentran sin la firma del Coordinados del CLOPAD. Es de destacar que en el CD anexo al expediente, se encuentran las planillas entregadas por el CLOPAD de Soplaviento, y que el Actor RODOLFO ROMERO, se encuentra en la planilla 29, que es una de las que presenta inconsistencias.
- Las planillas digitales no coinciden con las planillas físicas.
- Se allegó el acta realizada por el CLOPAD durante la emergencia del 01/09/2011 al 10/12/11, en copia simple, y debía ser autentica; en ella no aparece el reconocimiento de la condición de damnificados directos, a los ciudadanos enlistados en las planillas.
- No se allegó copia autentica del acta del CREPAD.
- No se allegó copia de los registros del SISBEN de los afectados, ni el certificado del DANE; entre otros.

Posteriormente, se expidió la Resolución 0230 de 2015, del 5 de marzo de 2015<sup>44</sup>, "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, se envió comunicación recibida día 11 de Noviembre de 2014, para informarle sobre los requerimientos hechos en el oficio GOBL-15-004094, pero que en respuesta a dicha petición solo allegó a la UNGRD, mediante oficio radicado No. 2014ER012313 de fecha 11 de diciembre de 2014: a) Certificado de Sisben, b) Fichas de sisben.

Por otro lado, informó que el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres de Bolivar, mediante acta de fecha 26 de diciembre de 2014, señaló que luego de la revisión realizada de los documentos remitidos por algunos municipios del Departamento de Bolivar, se determinó **NO AVALAR** la solicitud presentada por el municipio de Soplaviento, Departamento de Bolivar, en atención a que los documentos adjuntados por dichos entes territoriales no Presentaron el soporte y peso jurídico que lograra demostrar o evidenciar que los mismos si fueron afectados como consecuencia de la segunda temporada invernal de 2011.

Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que, efectivamente, a pesar que 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

<sup>44</sup> CD Folio 172





Soplaviento; que a pesar de que se le comunicaron las diferentes falencias que 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.

De los documentos antes mencionados, la Sala encuentra que existe incongruencia en la demostración del hecho generador de la responsabilidad (no pago de la ayuda por causa de la ola invernal del segundo semestre del año 2011). Las razones de esta afirmación, se encuentran, en que efectivamente los demandantes les fue cancelada la ayuda gubernamental en febrero del año 2013, lo cual se desprende de la respuesta al oficio 0781 del 12 de julio del 2017 del Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, por parte del Alcalde Municipal de Soplaviento, en su calidad de Presidente del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre; y, 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 Romero Orozco no tuviera la condición de damnificado de la segunda ola invernal del 2011, sino por las inconsistencias en la recolección de la información. Prueba de esa inconsistencia, es que en el mismo Municipio de Soplaviento existe una información contradictoria para el año 2014; 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 a él, 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 Romero Orozco y a su núcleo familiar le fue cancelada la ayuda en febrero del 2013, y no existe prueba de lo contrario dentro del expediente.

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 se demostró que si existió el pago, no hay lugar a declarar responsabilidad alguna. Aclara la Sala, que una cosa es la falla del servicio, que el demandante hace consistir en la extemporaneidad del envío de la documentación por parte de la CREPAD, y otra diferente es que el origen de su daño se produce por el NO PAGO.

### **7.12. Conclusión**

Así las cosas, se confirmará la sentencia del 29 de septiembre de 2017, como quiera que, no se demostró el hecho dañoso consistente en el no pago de las ayudas económicas, debido a que existe prueba en el expediente de que los demandantes sí recibieron el subsidio entregado para mitigar los efectos de la segunda ola invernal del 2011, en la suma de \$1.500.000, en el mes de febrero de 2013.

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; por ello, se deniega la solicitud de condena en costas requerida por la parte demandada.

### **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 29 de septiembre de 2017, proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Deniéguese la condena en **COSTAS** a la parte vencida, según lo aquí motivado.

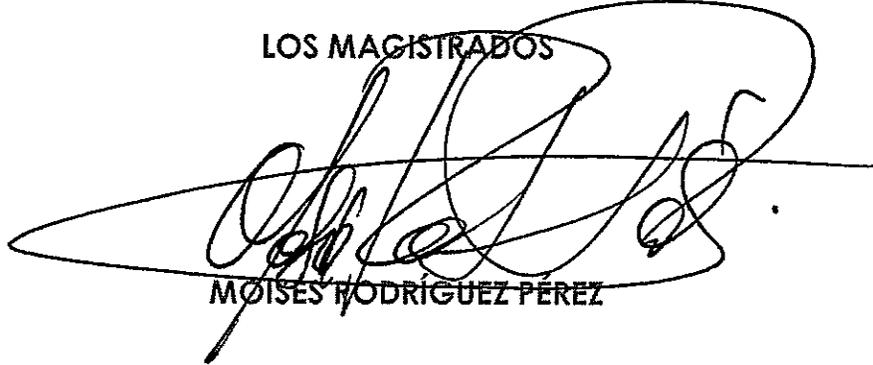


**TERCERO: DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Constancia:** El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 093 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



MOISES RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS



CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Handwritten scribbles and marks, possibly representing a signature or a set of initials.

