



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

Acción	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-013-2015-00019-02
Demandante	GIL VIZCAÍNO GARCÍA, NELLY CARRASQUILLA OLIVO Y WALTER VIZCAÍNO ROMERO
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 <u>PAGO TARDÍO</u> 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 7 de marzo de 2018, proferida por el Juzgado Décimo Tercero 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 GIL VIZCAÍNO GARCÍA, NELLY CARRASQUILLA OLIVO y el menor WALTER VIZCAÍNO ROMERO 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.



13-001-33-33-013-2015-00019-01

2.3. La demanda¹.

La presente acción de Reparación Directa fue instaurada por GIL VIZCAÍNO GARCÍA, NELLY CARRASQUILLA OLIVO y el menor WALTER VIZCAÍNO ROMERO, por conducto de apoderado judicial, solicitando 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 GIL VIZCAÍNO GARCÍA, como consecuencia del pago de honorarios de abogado, cancelados para gestionar y asesorar en la realización de tutela.
- Daño moral: La suma equivalente a 70 smlmv para cada uno de los demandantes a título de Reparación-Compensación por Daños Morales sufridos a cada uno de los miembros de la Unidad Familiar compuesta.
- Daño a la Vida de Relación o Alteración grave de sus condiciones de existencia: La suma equivalente a 60 smlmv para cada uno de los demandantes a título de Reparación, Compensación por daños a la Vida de Relación o Alteración de sus condiciones de Bienestar Familiar y en Comunidad sufridos, a cada uno de los miembros de la Unidad Familiar.
- Daño por violación a Derechos Constitucionales y/o Convencionales: La suma equivalente a 60 smlmv para cada uno de los demandantes a título

¹Folios 1-22 cuaderno 1



13-001-33-33-013-2015-00019-01

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.



13-001-33-33-013-2015-00019-01

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).

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



13-001-33-33-013-2015-00019-01

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 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 Oral 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 por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito, los hoy accionantes recibieron la ayuda económica decretada por el Gobierno Nacional en el mes de **noviembre de 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. Departamento de Bolívar²

Se opone a la prosperidad de las súplicas de la demanda, aduciendo a su favor que, el municipio de Soplaviento es el encargado de remitir a la UNGRD, las planillas; por tanto ninguna responsabilidad les asiste.

Además señala que el reporte fue remitido por dicha entidad territorial por fuera del término otorgado para ello.

Presentó como excepción: (i) Inexistencia del Daño; (ii) Falta de legitimación en la causa por pasiva; (iii) Cumplimiento de un deber legal y constitucional; (iv) Inexistencia del nexo causal por fuerza mayor o caso fortuito; (v) Caducidad.

²Folios 125-132 Cuaderno No. 1



13-001-33-33-013-2015-00019-01

2.5.3. Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres³

Refiere que, el municipio de Soplaviento no entregó en tiempo ni el censo, ni las planillas debidamente diligenciadas para poder ser acreedores las personas damnificadas de tal auxilio; sin embargo, se presentó una tutela en la que se ordenó el envío y la revisión de los documentos elaborados por el Municipio de Soplaviento, para efectos de que se verificara el cumplimiento de los requisitos para acceder a la ayuda económica; en el intermedio de ese trámite, la Corte Constitucional dictó el fallo T-648 del 2013 el cual ordenó rehacer el procedimiento para la entrega de las ayudas humanitarias, puesto que habían quedado muchas familias excluidas del mismo, siendo dicho pronunciamiento *intercomunis*.

En virtud de lo anterior, se expidió la Resolución No. 840 de 2014, que determinó el nuevo trámite a seguir para obedecer la orden dada por la Corte Constitucional, y se volvió a realizar el trámite administrativo.

Sin embargo, a pesar de iniciarse nuevamente el pago de las ayudas en comento, a los actores no se les hizo ningún desembolso porque no aparecían en la planillas destinada a reclamar dichas ayudas; finalmente, el proceso con el municipio de Soplaviento culminó con la Resolución N° 230 del 5 de marzo de 2015.

En virtud de lo anterior, se opone a las pretensiones de la demanda.

Presenta como excepciones: (i) Falta de integración del contradictorio; (ii) Indebida Escogencia del medio de control; (iii) Caducidad; (iv) Falta de legitimación en la causa por activa; (v) Falta de legitimación en la causa por pasiva; (vi) Diligencia y cuidado de la Unidad Nacional; (vii) Inexistencia del daño; (viii) Ausencia del título de imputación de Responsabilidad; (ix) Ausencia del nexo causal.

III. – SENTENCIA IMPUGNADA⁴

Por medio de providencia del 7 de marzo de 2018, el Juez Décimo Tercero Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, y decidió acceder a las pretensiones de la demanda.

³Folios 108-119 Cuaderno No. 1

⁴ Folios 249-261 cuaderno N° 2





13-001-33-33-013-2015-00019-01

En su momento, la Juez de conocimiento expuso que no existe justificación del porqué el CREPAD no remitió a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, las planillas contentivas del censo, para que los afectados de la ola invernal del segundo semestre del 2011, pudieran recibir la ayuda respectiva; que dicha omisión, constituye una falla en el servicio que debe ser resarcida.

Sostuvo, que la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo no tiene responsabilidad en los hechos demandados, toda vez que su actuación dependía de las diligencias realizadas por el CREPAD, y si éste no las llevó a cabo, la UNGRD no puede ser acusada de ninguna omisión, razón por la cual se hace necesario declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva.

De acuerdo con lo anterior, se condenó al CREPAD a pagar a los demandados 10 SMLMV, por concepto de perjuicios morales y a \$551.865, por concepto de perjuicios materiales.

IV.- RECURSO DE APELACIÓN

4.1. Parte del Departamento de Bolívar⁵

El motivo de inconformidad por la parte demandada, radica en lo siguiente:

Expone, que debido al fenómeno de la niña, en el año 2010 y 2011, se presentó en el país afectaciones en 42 municipios del departamento; que, para atender dicha calamidad, se dispuso la entrega de ayuda humanitaria consistente en Kits de alimentos y aseo, alojamiento temporal, por medio del pago de arriendo por valor de \$200.000 mil pesos por 3 meses, prorrogables por 3 mes más; alojamiento en albergues, y la entrega de \$2.400.000, para arreglo de viviendas.

Indica, que solo los municipios que reportaron oportunamente fueron a quienes se les ordenó diligenciar las planillas para el pago de los subsidios; dichas planillas, son diferentes al censo, el cual se debía entregar a más tardar el 10 de diciembre de 2011.

Manifiesta que el Municipio de Soplaviento envió el censo el 23 de diciembre de 2011, sin las correspondientes actas. Explica que la ola invernal en Colombia tuvo dos fases, en distintas fechas, lo que indica que los documentos enviados para recibir las ayudas de una, no son los correspondientes para reclamar las ayudas de la otra.

⁵Folios 263-270 c. 2



13-001-33-33-013-2015-00019-01

Indica, que para el caso particular del Municipio de Soplaviento, no se registra ninguna información de ocurrencia de afectaciones por la ola invernal entre el 1 de septiembre de 2011 y el 10 de diciembre de 2011, lo que justifica el actuar del Departamento de Bolívar.

Señala, que en caso tal de que se encontrara responsabilidad por el pago tardío de las ayudas, ésta recaería en la UNGRD, por ser la competente del pago. De igual forma, sería responsable el municipio que fue el ente que no cumplió a tiempo con la entrega de las planillas. Afirma que no es posible atribuirle al Departamento la competencia de realizar las planillas que tenía por obligación legal, realizar el Municipio, las cuales no fueron entregadas en tiempo al CREPAD

Agrega, que el fenómeno de la niña fue un hecho imprevisto, sobre el cual no se podía tener control, y las sentencias del Consejo de Estado son claras en establecer que el Estado solo es responsable cuando el hecho es previsible y no se toman las medidas necesarias para evitar los daños.

Sostiene, que los daños alegados por los demandantes no se encuentran probados dentro del expediente; como tampoco se encuentra demostrado el nexo causal que haría imputable dicho daño al Departamento de Bolívar.

V.- TRÁMITE PROCESAL

Por medio de acta del 21 de junio de 2018⁶ se repartió el presente asunto a este Tribunal, por lo que con providencia del 28 de septiembre de 2018⁷, se dispuso la admisión del recurso en este Tribunal; y, el 22 de noviembre de 2018⁸, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión.

VI.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

6.1. Alegatos de la parte demandante: No alegó de conclusión

6.2. Alegatos de la parte demandada - Departamento de Bolívar⁹: se ratifica en los argumentos del recurso.

⁶ Folio 2 c. de 2da instancia

⁷ Folio 4 C. 2ª instancia

⁸ Fol. 8 C. 2ª instancia

⁹ Folios 10-25 Cdno 2ª Instancia





13-001-33-33-013-2015-00019-01

6.3. 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 Departamento de Bolívar, fundamenta su recurso afirmando que no incurrió en omisión alguna, pues se generó el retardo en el reconocimiento de las ayudas económicas por cuanto el CLOPAD entregó de manera extemporánea los documentos o planillas requeridos para dichas ayudas, siendo la actividad del CREPAD completamente dependiente de la documentación que debía ser diligenciada por el CLOPAD.

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



13-001-33-33-013-2015-00019-01

7.4 Tesis

La Sala de Decisión, REVOCARÁ la decisión de primera instancia, según las consideraciones que se pasan a establecer; teniendo en cuenta que, de las pruebas aportadas al plenario no se infiere la existencia de un daño derivado concretamente del hecho de haberse entregado en forma tardía las ayudas humanitarias.

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

7.5 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

7.5.1. Responsabilidad Administrativa del Estado

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

En efecto, los estatutos citados disponen:

*"ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas...
ART. 86 CCA. - Modificado. L. 446/98, art. 31. Acción de reparación directa. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente del inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa..."*

En ese marco, tanto la jurisprudencia como la doctrina nacional e internacional, coinciden en señalar que para que opere la responsabilidad extracontractual del Estado, es imperativo que confluyan los siguientes elementos¹⁰:

¹⁰ Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.





13-001-33-33-013-2015-00019-01

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 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

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

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



13-001-33-33-013-2015-00019-01

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 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 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 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

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.

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





13-001-33-33-013-2015-00019-01

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.
- 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).

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.

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.





13-001-33-33-013-2015-00019-01

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.
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.

3. La persona debe ser cabeza de familia y estar registrada una sola vez.

²⁰ Puede leerse sentencia T-648 de 2013.

²¹ *Ibíd*em



13-001-33-33-013-2015-00019-01

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 en favor de los demandantes, por todos los perjuicios causados debido a la mora en el pago del auxilio humanitario por ser la familia damnificada de la ola invernal del segundo semestre de 2011, tal como lo ordena la Resolución 074 de 2011, expedida por la UNGRD. Por su parte, el demandado Departamento de Bolívar busca que se denieguen las pretensiones de la demanda, pues considera que los daños que alegan los accionantes son el resultado de la ola invernal, hechos con el que nada tiene que ver la entidad condenada en primera instancia.

7.6.1 Hechos Probados

Al expediente se allegaron como pruebas, los siguientes documentos:

- 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.

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.

²³ Folios 18-21 Cdno 1

²⁴ Folios 22-23 Cdno 1



13-001-33-33-013-2015-00019-01

- 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 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, Bolívar, de fecha 23 de diciembre de 2011²⁷.
- 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.
- Sentencia de tutela proferida por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito³¹
- Contrato de Prestación de servicios con abogado³².
- Boletín informativo³³.
- Copia del certificado de SISBEN de GIL VIZCAÍNO GARCÍA³⁴.
- Registro civil de nacimiento de Walter Samuel Vizcaíno Romero³⁵.
- Certificado expedido por el Alcalde de Soplaviento en el que hizo constar que los demandantes recibieron el valor de \$1.500.000, por concepto de ayuda por la ola invernal, en Noviembre del 2013³⁶.
- Testimonio de la señora Ángela García de Berrio y Willis Bedrit Herrera Almeida³⁷.

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

²⁵ Folios 24-27 Cdno 1

²⁶ Folio 28-30 Cdno 1

²⁷ Folio 31 Cdno 1

²⁸ Folio 32 Cdno 1

²⁹ Folios 33-34 Cdno 1

³⁰ Folio 35 Cdno 1

³¹ Folio 37-39 Cdno 1

³² Folio 40 Cdno 1

³³ Folios 41-42 Cdno 1

³⁴ Folio 43 Cdno 1

³⁵ Folio 44 Cndo 1

³⁶ Folio 227 Cdno 1

³⁷ CD folio 234, min 50:00





13-001-33-33-013-2015-00019-01

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.

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 obligacional 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 exigidas³⁸.

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

³⁸ Alcalde - Coordinador del CLOPAD – Personero Municipal



13-001-33-33-013-2015-00019-01

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.

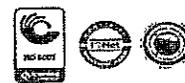
Finalmente, la obligación retorna a los **CLOPAD y CREPAD**, que son los encargados de hacer seguimiento en los procedimientos de entrega de las ayudas económicas, y ordena a los CLOPAD realizar un plan de contingencia en el que se tengan en cuenta todos los riesgos posibles que se puedan presentar en 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 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 2011³⁹, 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 obligacional 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

³⁹ Folios 25-28 Cdno 1 - 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.





13-001-33-33-013-2015-00019-01

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 2012⁴⁰, lo que significa que hubo un retraso entre el 31 de enero al 30 de septiembre de 2012 para enviar la información, incumplimiento obligacional 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.

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 los demandantes tienen la condición de afectados con la ola invernal del segundo semestre de 2011, puesto que demuestran estar incluidos en el censo realizado por el Municipio de Soplaviento

⁴⁰ Folio 34 c. 1



13-001-33-33-013-2015-00019-01

el 7 de octubre de 2011⁴¹ y que le cancelaron en **Noviembre del 2013**, el valor de \$1.500.000, por concepto de ayuda económica por lo acontecido con la ola invernal del 2011⁴².

Como prueba de ese daño se acompañó un contrato de prestación de servicios suscrito por el actor Gil Vizcaíno con el apoderado demandante en esta acción de fecha el 11 de diciembre de 2012, el cual tiene por objeto la presentación de una tutela para la obtención de la ayuda humanitaria por la ola invernal de 2011, y un informe de la página web de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo donde se manifiesta que se empezaron a pagar los subsidios por este suceso, y los lugares donde se realizará pero nada se dice de los otros municipios y en especial de Soplaviento. Del primer medio probatorio, es preciso advertir que no existe ninguna prueba que dé cuentas del pago realizado por las gestiones realizadas en virtud del contrato de prestación de servicios antes mencionado; por otra parte, el segundo medio probatorio, sólo es una nueva información de que un proceso de pago se había iniciado, cuestión ésta que nada aporta al caso; además, se desconoce el origen de dicha información, pues en el documento aportado nada se dice respecto a ésta.

Ahora bien, al proceso se allegó el testimonio de la señora WILIS BEDRIT HERRERA ALMEIDA⁴³, quien manifestó:

“PREGUNTADO: como sabe usted que la casa del demandante fue afectada por las inundaciones. CONTESTÓ: como le digo, la relación que tenía con el demandante permitía el acceso a la vivienda del señor Gil, por medio de eso me tocó visitarlos y me percate de los daños que habían sufrido. PREGUNTADO: y que daños fueron esos. CONTESTÓ: la poza séptica tuvo bastante daño debido a que la humedad estaba provocando que se desplomara, las paredes de los cuartos y salas también tuvo afectación, escarchándola y con el tiempo corriendo el peligro que la parte escarchada se pudiera venir abajo. (...) PREGUNTADO: Usted sabe si el señor Gil pudo hacer los arreglos que necesitaba su casa. CONTESTÓ: durante el periodo de la emergencia no, porque nosotros habíamos salido en el año anterior, de una calamidad mayor, y nos remata la temporada de lluvias del 2011, entonces el señor, que como le dije anteriormente era albañil, no había los recursos para poder subsanar la emergencia que estaba viviendo en su casa. (...) el señor Gil retorna a su casa en enero PREGUNTADO: usted sabe o conoce si al señor GIL le pagaron la ayuda y por cuanto monto fue CONTESTÓ: a él le pagaron la ayuda en noviembre de 2013, siendo que la calamidad

⁴¹ Folio 32 c. 1

⁴² Folio 227 c. 2

⁴³ CD folio 234, min 50:00



13-001-33-33-013-2015-00019-01

fue en octubre de 2011, el monto exacto no lo conozco (...) PREGUNTADO: Usted pudo constatar algún cambio de comportamiento en los actores. CONTESTÓ: digamos que la ola invernal tiene su parte, pero cuando uno tiene una esperanza de que va a llegar una ayuda, que le va a ayudar a resarcir en parte los daños de la ola invernal, la preocupación fue grande, mas por la demora, el tiempo para recibir la ayuda, fue lo que le generó más preocupación. PREGUNTADO: señor Willis, en uno de los apartes usted manifiesta que en el núcleo del señor Gil Vizcaíno se va del municipio de Soplaviento y retorna en diciembre para hacer el censo. Regáleme una fecha aproximada de ese hecho. CONTESTÓ: aproximada, osea fue en diciembre, fecha exacta no se la puedo decir, Sé que se realizaron 2 encuestas, una manual y otra magnética".

Testimonio de la señora ÁNGELA GARCÍA DE BÉRRIO, quien manifestó:

"PREGUNTADO: usted pudo ver de manera directa, o lo escuchó de otras personas, como quedó la casa del señor Gil después que bajó la inundación. CONTESTÓ: si, la casa sí, porque para ir donde mi hijo yo tengo que hacer cruce por ahí, tengo que cruzar por esas calles. Entonces sí me di cuenta como quedó la casa del señor. PREGUNTADO: pero usted solo vio la casa por fuera o alguna vez entró a la casa. CONTESTÓ: es que eso se nota, cuando baja la inundación las casas quedan totalmente destruidas y uno mira y se da cuenta los pisos, las puertas, las ventanas, en qué estado quedan. (...)PREGUNTADO: usted sabe o conoce si el señor Vizcaíno se tuvo que ir de la población CONTESTÓ: hasta donde yo sé, él se tuvo que ir de Soplaviento y se fue para Santa Marta, y regresó en el mes de diciembre y se censó y se volvieron a regresar para Santa Marta. (...) retornó en el mes de febrero-marzo, cuando las aguas ya se habían bajado. PREGUNTADO: cuando el regresó en el mes de marzo, le realizó los arreglos a la casa? CONTESTÓ: él no la arregló en el mismo momento, porque quedó sin trabajo, en unas condiciones bastante precarias, y esperaba las ayudas del estado. Entonces el anhelaba que ese subsidio le llegara a sus manos para arreglar su casa. PREGUNTADO: cuales eran las condiciones del señor Vizcaíno cuando llegó a su casa. CONTESTÓ: la verdad yo lo vi bastante, físicamente muy triste, bastante deteriorado, porque llegó delgado; no tenía trabajo, y llegó a Soplaviento con las manos vacías. PREGUNTADO: notó un cambio de comportamiento en la unidad familiar mientras esperaban la ayuda del Gobierno por la ola invernal. CONTESTÓ: Si Dr. Porque su casa está en mal estado, estaban esperando la ayuda para poder arreglar su casa, y como no tenían los medios, yo lo veía bastante preocupado, bastante delgado y siempre preguntando que cuando le iba a llegar la ayuda".

De acuerdo con lo anterior, este Tribunal considera que los hechos narrados por la declarante 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



13-001-33-33-013-2015-00019-01

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 perjuicio que le generó a los demandantes la entrega tardía de las ayudas humanitarias; lo anterior, teniendo en cuenta que los supuestos padecimientos de los demandantes, expuestos por la testigo, constituyen meras apreciaciones de su percepción frente a la situación vivida por ellos; pues, a su juicio, si la ayuda le hubiera llegado a tiempo, éstos hubiesen arreglado completamente su casa, pues el dinero recibido por parte del Gobierno Nacional hubiera sido suficiente para dejarla en condiciones habitables; situación ésta que no está demostrada en el proceso, puesto que no existe claridad sobre las condiciones reales en las que quedó la casa de los accionantes, ni el costo total de las reparaciones de la misma.

Por otra parte, de la declaración también se infiere la imposibilidad que tenía el demandante de ejercer su actividad económica como albañil, sin embargo, debe tenerse presente que la no entrega de las ayudas económicas ordenadas por el gobierno en el 2011, no es la razón de dicho perjuicio.

Así las cosas, advierte esta Judicatura que, las declaraciones, no sirven de prueba para demostrar los perjuicios generados 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.

Es de resaltar, que la Juez de Primera instancia sustentó el daño padecido por los actores, en el hecho de que éstos se hayan visto en la obligación de presentar una acción de tutela para que la entidad encargada, UNGRD, procediera a revisar la documentación enviada por el CREPAD (en acatamiento del fallo de tutela proferido a su vez por el Juzgado 13 Adm., de Cartagena), y le reconociera el pago de ayuda económica solo hasta el mes de noviembre de 2013. Que en virtud de la tutela presentada en contra de la UNGRD gastaron el valor de \$450.000, y además por la demora padecieron perjuicios morales.

Ahora bien, si para la Juez a quo el fundamento del daño se da en la presentación de la tutela que ella falló contra la UNGRD y el Departamento de



13-001-33-33-013-2015-00019-01

Bolívar, no comprende esta Corporación porque dicha entidad no resultó condenada por el "incumplimiento a sus deberes"; pero sí resulta condenado el Departamento de Bolívar, aun siendo que el CREPAD no tenía la función de revisar el censo para otorgar y pagar ningún subsidio, conforme lo establece la Resolución 074 de 2011; así las cosas, resulta acertado el argumento expuesto por el Departamento de Bolívar, en su recurso de apelación, cuando manifiesta que no es posible que se le condene al pago de unos perjuicios que dicha entidad no provocó, pues dentro de su competencia, no se encontraba radicada la facultad de revisar la documentación y pagar la subvención económica por la que hoy se reclama; teniendo en cuenta que el pago se realizó en el mes de noviembre de 2013, es decir, un año y un mes después de que el Departamento de Bolívar envió el censo a la UNGRD.

Por otra parte, la Sala no comparte la conclusión del A quo, al considerar que el simple - no pago oportuno - es generador de responsabilidad; tal conclusión, no es de recibo, puesto que se estaría juzgando la actuación de la administración en el marco de la responsabilidad objetiva, tal como se expuso en párrafos anteriores, y se estaría pretendiendo indemnizar a las personas por el simple hecho de existir un **retardo** en el cumplimiento de una obligación del Estado, cuanto en efecto, el cumplimiento de dicha obligación no tenía un plazo estipulado para cumplirse.

En ese caso en concreto, se resalta que no está demostrado el daño de manera concreta, es decir, no se ha demostrado que los actores tuvieron una afectación que agravara más su situación, a causa de la demora en la entrega de las ayudas; la preocupación y la tristeza que éstos pudieran sentir, se debe precisamente a las condiciones generadas por la ola invernal, en la cual nada tiene que ver el actuar de la administración. En relación al daño reconocido en la modalidad de daño emergente, no existe congruencia entre lo ordenado y lo causado, puesto que en la tutela que falló el juzgado de primera instancia no estaba incluido los aquí demandantes, tal como lo manifiesta en la providencia y al parecer, ellos estuvieron incluidos en otra tutela que se presentó en el año 2013. Así las cosas, no se le puede endilgar al Departamento un daño, cuando para esa fecha ya su obligación había cesado tiempo atrás.

Sobre los demás medios de pruebas relacionados, apuntan a demostrar la condición de que los demandantes son damnificados de la segunda ola



13-001-33-33-013-2015-00019-01

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, por lo que se hace necesario revocar la sentencia de primera instancia.

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

7.12. Conclusión

En este caso concreto, la parte demandante no acreditó el daño, por lo que la Sala deberá revocar 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 revocará la sentencia del 7 de marzo de 2018, 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.



13-001-33-33-013-2015-00019-01

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: REVOCAR la sentencia de 7 de marzo de 2018, proferida por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, **DENIÉGUENSE** las pretensiones de la demanda.

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

CUARTO: 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. 042

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

1
2
3
4



Handwritten scribbles or faint markings in the lower middle section of the page.

