

Cartagena de Indias D.T. y C., trece (13) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-013-2015-00146-01
Demandante	NORMELINDA JINETE RAMÍREZ Y OTROS
Demandado	DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR- CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES (CDGRD)
Tema	<i>Daños ocasionados por el pago tardío de la ayuda humanitaria por la ola invernal del segundo semestre del año 2011- No se demostró el hecho que generó daño- Revoca- Con testigo.</i>
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija de Decisión No. 004¹ del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada- Departamento de Bolívar, contra la sentencia del 14 de diciembre de 2018 proferida por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se resolvió conceder parcialmente las pretensiones de la demanda.

En atención a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, esta Corporación procederá a dictar sentencia sin consideración al orden o turno que corresponda.

III.- ANTECEDENTES

3.1. LA DEMANDA²

A través de apoderado judicial constituido para el efecto, la señora NORMELINDA JINETE RAMÍREZ, en representación de sus hijos TILSON JOSÉ

¹Esta decisión se en aplicación del artículo 4 del ACUERDO PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 del CSJ que autorizó a los Tribunales del país para hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales.

² Folio 1-15 cdno 1 (doc. 1-15 exp. Digital)



13-001-33-33-013-2015-00146-01

ALMEIDA FERNÁNDEZ, y RAFAEL ÁNGEL FERNÁNDEZ JINETE instauraron demanda de reparación directa en contra del 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,

3.1.1. Pretensiones³.

En ejercicio de la presente acción, la demandante elevó las siguientes pretensiones:

“PRIMERO: Que se declare responsable a la demandada 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 la demandada 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 NORMELINDA JINETE RAMÍREZ como consecuencia del pago de honorarios de abogado, cancelados para gestionar y asesorar en la realización de tutela.
- Daño moral: La suma equivalente a 50 smlmv para cada uno de los demandantes a título 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 reparación- compensación por daños a la vida de relación o alteración de sus condiciones de bienestar familiar y en comunidad sufridos a cada uno de los miembros de la unidad familiar compuesta.
- Daño por violación a derechos constitucionales y convencionales: La suma equivalente a 50 smlmv para cada uno de los demandantes a título de reparación- compensación por violación a derechos constitucionales y convencionales sufridos a cada uno de los miembros de la unidad familiar compuesta.

³ Fols. 1-2; y reforma fols. 96-109 cdno1. (doc. 1-2 y 103-116 exp. Digital)



13-001-33-33-013-2015-00146-01

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

CUARTO: Que se ordenen los intereses de todo orden que se hubieran causado y el pago de costas y agencias 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.

3.1.2. Hechos⁴.

La parte demandante desarrolló los argumentos fácticos, que se ha de sintetizar así:

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.

Arguye que, el artículo cuarto de la Resolución N° 074 de diciembre 15 de 2011 dispone que las planillas deben estar avaladas por el Coordinador de

⁴ Fol. 2-5 Cdn0 1 (doc.2-5 exp. Digital)

13-001-33-33-013-2015-00146-01

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.

Señala que se 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 llevó 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

13-001-33-33-013-2015-00146-01

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 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 un grupo de damnificados, por lo que la Coordinación Regional de la Oficina de Atención y Prevención de Desastres de Bolívar, envió a la UNGRD el día 1 de octubre de 2012 el censo de unidades familiares damnificadas por la segunda temporada de lluvias del año 2011 del Municipio de Soplaviento Bolívar.

Fue así como en este caso particular en obediencia del fallo proferido el 10 de enero de 2013 por el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento de Cartagena, los hoy accionantes recibieron la ayuda económica decretada por el Gobierno Nacional en el mes de febrero del año 2013.

La omisión en la que incurrió el Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR ocasionaron a los demandantes, perjuicios tanto del orden pecuniario como no pecuniario, que deben ser reparados por los demandados.

3.2. CONTESTACIÓN.

3.2.1. DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR.

Esta entidad presentó escrito de contestación, de manera extemporánea⁵

3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁶

Por medio de providencia del 14 de diciembre de 2018, la Juez Décimo Tercero Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, concediendo parcialmente las pretensiones de la demanda, de la siguiente forma:

⁵ Fol. 153 rev. Cdno 1 (doc.176 exp. Digital)

⁶ Fols. 185-196 Cdno 1. (doc.214-237 exp. Digital)



13-001-33-33-013-2015-00146-01

"PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y fuerza mayor presentadas por el Departamento de Bolívar, conforme a lo dicho en esta sentencia.

SEGUNDO: DECLARAR responsabilidad extracontractual del Departamento de Bolívar en el asunto de la referencia y a favor de los señores Normelinda Jinete Ramírez y Rafael Ángel Fernández Jinete y el menor Tilson José Almeida Fernández que se encuentra representado por su madre) Ruth María Fernández Jinete por las razones aquí expuestas.

TERCERO: Como consecuencia de la declaración anterior, CONDENAR al Departamento de Bolívar para que pague a favor de los demandantes las siguientes sumas de dinero:

3.1. Perjuicios materiales: El valor de quinientos setenta y tres mil ciento cuarenta y cuatro pesos con once centavos (\$573.143,11) a favor de la señora Normelinda Jinete Ramírez.

3.2. Perjuicios morales: El valor equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de ejecutoria de este fallo para la señora Normelinda Jinete Ramírez y la suma de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigehte para el señor Rafael Ángel Fernández Jinete y el menor Tilson José Almejda Fernández, este último representado por su madre Ruth María Fernández Jinete.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: NO CONDENAR en costas a la parte demandada, por las razones dadas en la parte motiva."

Respeto al daño antijurídico encontró probado, que el grupo familiar fue afectado por la temporada de lluvias dentro del primer y segundo periodo del 2011, encontrándose dentro de las planillas de censo radicadas ante el Comité para la prevención y atención de emergencia el 23 de diciembre de 2011, lo que lo hacía acreedor de incentivo económico concedido por el Estado. Determinó que, existió una omisión del CREPAD, debido a que, procedió a dar curso a la información en el mes octubre de 2012, en ocasión de una orden judicial en vía constitucional de tutela.

Aclaró que, si bien los actores tenían derecho al auxilio de \$1.500.000 los cuales solo fueron cancelados por la orden judicial del mes de febrero de 2013, también lo es que el daño de su vivienda, la alteración de sus condiciones de vida, el tener que habitar un lugar no apto o en condiciones para ello, corresponden a los producidos directamente por el fenómeno Invernal presentado en el país, y específicamente en el Municipio de Soplaviento - Bolívar entre el mes de septiembre de 2011 y diciembre del mismo año, y no por la espera en el pago de la ayuda dispuesta por el Gobierno Nacional, por lo que solo encontró demostrado el daño

13-001-33-33-013-2015-00146-01

emergente consistente en tener que verse obligados a presentar una acción de tutela para que el CREPAD remitiera la información.

Finalmente resolvió acceder al reconocimiento del daño emergente por la suma de \$570.599,20 correspondiente al pago por concepto del profesional del derecho que adelantó la acción de tutela para el pago de la ayuda mencionada. Por perjuicios morales, la suma de 10 smlmv para la demandante y Rafael Ángel Fernández, y al menor Tilson Almeida por 5 smlmv, por el detrimento que padecieron por el no pago oportuno de la ayuda. Respecto a los demás perjuicios, fueron denegados.

3.4. RECURSO DE APELACIÓN

3.4.1. Departamento de Bolívar⁷

La entidad demandada presentó escrito de apelación, solicitando se revoque la sentencia de primera instancia por las siguientes razones:

Indicó que, no se encuentran demostrados los elementos de la responsabilidad, adicionalmente, le correspondía a la parte demandante conforme al artículo 167 del C.G.P., demostrar la responsabilidad del estado que alegó.

Agregó que, revisado el procedimiento vigente para el momento de los hechos concerniente a la entrega de la ayuda económica, sólo se estableció un término como es el dispuesto en el artículo cuarto de la Resolución No. 074 de 2011, en el cual se ordenó que el plazo máximo para entregar la información referente a la asistencia económica por parte de los CLOPAD y CREPAD.

Finalizó manifestando que, no se podía realizar un juicio de imputabilidad en tanto no se acreditó por parte del demandante la consolidación de un derecho, el cual radicaría en recibir la ayuda económica humanitaria en determinado tiempo, y la afectación al mismo, en la medida que no se probó la obligatoriedad de las demandadas de cumplir con la entrega de los subsidios en determinado lapso.

3.5. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda en comento fue repartida ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, el 27 de agosto de 2019⁸, mediante auto del 27 de noviembre de

⁷ Fols. 199-202 cdno 2 (doc.1-4exp. Digital)

13-001-33-33-013-2015-00146-01

2019⁹ se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada; y se ordenó correr traslado para alegar el 17 de febrero de 2020¹⁰.

3.6. ALEGATOS DE CONCLUSION

3.6.1. Parte demandante: No presentó escrito de alegatos.

3.6.2. Departamento de Bolívar¹¹: Presentó escrito de alegatos, reiterando los argumentos del recurso de alzada y solicitando se revoque el fallo apelado.

3.6.3. Ministerio Público: No emitió concepto dentro del presente proceso.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

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

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Competencia.

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

De igual forma es competente únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, conforme los artículos 320 y 328 del C.G.P.

5.2. Problema jurídico

El Departamento de Bolívar presenta su recurso alegando la indebida valoración del material probatorio y el desconocimiento de las normas que rigen la materia. En cuanto a los perjuicios, manifiesta que no se encuentran probados en el proceso.

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que se debe determinar:

⁸ Fol. 2 cdno 3 (doc. 2 exp. Digital)

⁹ Fol. 4 cdno 3(doc.4-5 exp. Digital)

¹⁰Fol. 9 cdno 3 (doc.11 exp. Digital)

¹¹Fol. 12-15 cdno 3 (doc.16-22 exp. Digital)



13-001-33-33-013-2015-00146-01

¿Si le asiste responsabilidad al Departamento de Bolívar en su CDGRD, por los daños materiales e inmateriales, como consecuencia de la demora en el pago de la ayuda humanitaria por ser damnificado 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 responsables los demandados, se entrará a determinar:

¿Cuáles son los porcentajes a considerar como perjuicios materiales, morales, alteración grave a las condiciones de existencia, afectación a bienes o derechos convencionales y constitucionalmente amparados y vida en relación requeridos por la demandante?

5.3. Tesis de la Sala

La Sala de Decisión, desatando el recurso de apelación, resolverá REVOCAR 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 no haberse entregado las ayudas humanitarias, y mucho menos, se acreditó el pago efectivo de los honorarios al apoderado en cuestión.

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.4.1. 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...”



13-001-33-33-013-2015-00146-01

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 elementos¹²:

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*”¹³, 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 contrarrestarlo¹⁴.

¹² Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.

¹³ Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837

¹⁴ Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787

13-001-33-33-013-2015-00146-01

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 ciudadanía¹⁵.

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 tercero¹⁶.

5.4.2. 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

¹⁵ Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.

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

13-001-33-33-013-2015-00146-01

globo terráqueo¹⁷; que obligó al Gobierno Nacional a decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.

Aquellos Decretos¹⁸ fueron sometidos no solo al escrutinio de la H. Corte Constitucional¹⁹, 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 otros²⁰.

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.

17 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

18 “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.

¹⁹ 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 1419 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.

²⁰ Puede leerse la sentencia, de legalidad; CONSEJO DE ESTADO; Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; 5 de febrero de 2013; C. PONENTE: Doctora María Elizabeth García González.



13-001-33-33-013-2015-00146-01

- d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011²¹).
- 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 CLOPAD²².

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 UNGRD²³.

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.

²¹ “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.

²² Puede leerse sentencia T-648 de 2013.

²³ Ibídem



13-001-33-33-013-2015-00146-01

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"**²⁴.

5.5. CASO CONCRETO

5.5.1. Hechos relevantes probados:

En el proceso quedaron acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución del problema jurídico:

- 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"²⁵.
- Resolución N° 002 de 2012, "Por la cual se modifica la Resolución N° 074 del 15 de diciembre de 2011"²⁶.
- 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 CLOPAD²⁷.
- Acta del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Soplaviento, del 20 de octubre de 2011²⁸.
- Formato para el censo y registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia²⁹.

²⁴ 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.

²⁵ Folios 16-19 Cdo 1 (doc.16-19 exp. Digital)

²⁶ Folios 20-21 Cdo 1 (doc.20-21 exp. Digital)

²⁷ Folios 22-25 Cdo 1 (doc.22-25 exp. Digital)

²⁸ Folios 26-28 cdo 1 (doc.26-28 exp. Digital)

²⁹ Folio 29 Cdo 1 (doc. 29 exp. Digital)



13-001-33-33-013-2015-00146-01

- Comunicación del 23 de diciembre de 2011, del Alcalde de Soplaviento, dirigida al Coordinador del CREPAD, Bolívar³⁰.
- Oficio de fecha 1º. 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 Riesgo³¹.
- Contrato de Prestación de servicios con abogado³².
- Copia del certificado de SISBEN de la señora NORMELINDA JINETE RAMÍREZ³³.
- Certificado expedido por el Alcalde del Municipio de Soplaviento en el que informa, que a la demandante se le canceló la ayuda económica en el mes de febrero de 2013³⁴.
- Testimonio de Hernando Olivo Almeida³⁵.

5.5.2. Análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

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

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

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

³⁰ Folio 30 Cdno 1 (doc.30 exp. Digital)

³¹ Folio 33 Cdno 1 (doc.33 exp. Digital)

³² Folio 56 Cdno 1 (doc. 56 exp. Digital)

³³ Folio 59 Cdno 1 (doc. 59 exp. Digital)

³⁴ Fol. 84 cdno 1 (doc. 87 exp. Digital)

³⁵ Fol. 179 audiencia de pruebas



13-001-33-33-013-2015-00146-01

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 exigidas³⁶.

Obligación a cargo de los CREPAD: i) revisar las planillas entregadas por el CLOPAD, es decir, verificar que el trámite efectuado se realizó de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución 074 de 2011 y circular del 16 diciembre de 2011, ii) el Coordinador del CREPAD debía firmar las anteriores planillas, iv) enviar las planillas a la UNGRD.

Obligaciones a cargo de la UNGRD: i) realizar nuevamente revisión de las planillas, verificando que se cumplieran cada uno de los pasos y por ende, las obligaciones que tenía a cargo cada entidad, ello con el fin de enviar a la Fiduprevisora la solicitud de desembolso, adicionando únicamente los registros que cumplieran con todos los requisitos descritos anteriormente.

Obligaciones a cargo de la FIDUPREVISORA: i) transferir los recursos al Banco Agrario más la lista de beneficiarios entregada por la UNGRD.

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

De lo expuesto, infiere esta Judicatura que la eventual responsabilidad con ocasión de la falla en el servicio radica en los CLOPAD y CREPAD respectivamente, toda vez que, la UNGRD de acuerdo a los pasos a seguir

³⁶ Alcalde - Coordinador del CLOPAD – Personero Municipal

13-001-33-33-013-2015-00146-01

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 2011³⁷, señalando en el artículo 1º que el término para la entrega de la documentación por los CLOPAD y CREPAD a la UNGRD se ampliaba hasta el **30 de enero de 2012**, en los mismos términos señalados en la Resolución modificada.

En este orden de ideas y del contenido obligatorio estudiado de cara a las probanzas allegadas al proceso, puede concluir la Sala que le sería imputable al CLOPAD y CREPAD, la eventual falla en el servicio por incumplimiento o cumplimiento tardío de las obligaciones contenidas en las Resoluciones estudiadas y la Circular citada anteriormente, toda vez que, se acreditó en el proceso que desde el día 23 de diciembre de 2011³⁸, 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 2012³⁹, lo que significa que hubo un retraso entre el 31 de enero al 30 de septiembre de 2012 para enviar la información, incumplimiento obligatorio que el demandante manifiesta que constituye una falla en el servicio.

Igualmente está demostrado que hubo una demora entre el oficio del 23 de diciembre de 2011 y el pago realizado en febrero de 2013 (folio. 84), que el demandante le atribuye al DEPARTAMENTO DE BOLIVAR, demora que se encontró probada en el proceso, tal es así que, el fallo allegado contentivo de la orden dada en la acción de tutela resuelta por el Juzgado Segundo

³⁷ Folios 22-25 Cdno 1 (doc. 22-25 exp. Digital)

³⁸ Fol. 30 cdno 1 (doc. 30 exp. Digital)

³⁹ Folio. 33 Cdno. 1 (doc.33 exp. Digital)



13-001-33-33-013-2015-00146-01

Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento de Cartagena el 10 de enero de 2013⁴⁰, iba dirigido a la UNGRD, y no al Departamento de Bolívar.

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:

El daño es conocido doctrinalmente, como el detrimento que es provocado a una persona en su integridad o en sus bienes que no tiene el deber de soportarlo ocasionado por el actuar o la omisión de una entidad estatal o de un particular que cumpla funciones administrativas.

La Sala encuentra demostrado que el demandante tiene la condición de afectada con la ola invernal del segundo semestre de 2011, puesto que demuestra estar incluida en el censo (fol.29), (La ficha de SISBEN, indica que NORMELINDA JIMENEZ RAMIRES y su familia, fueron afectados por la ola de lluvia en el año 2011⁴¹) y que le cancelaron en **febrero de 2013**, el valor de \$1.500.000⁴², por concepto de ayuda económica por lo acontecido con la ola invernal del 2011.

Como prueba de ese daño se acompañó un contrato de prestación de servicios por el apoderado demandante suscrito el 12 de diciembre de 2012⁴³ de este medio probatorio, no hay ninguna actuación que se haya adelantado en ejercicio de ese mandato entre la fecha de celebración del mismo y la fecha del pago, de igual forma no se acompañó una constancia del pago efectivo de lo acordado que permita su reconocimiento en esta instancia.

⁴⁰ Fols. 35-55 Cdno. 1 (doc.35-55 exp. Digital)

⁴¹ Folio. 59 Cdno. 1 (doc.59 exp. Digital)

⁴² Folio 84 Cdno. 1 (doc. 87 exp. Digital)

⁴³ Folio 56 Cdno. 1 (doc. 56 exp. Digital)





13-001-33-33-013-2015-00146-01

Ahora bien, de los hechos narrados por el declarante señor Hernando Olivo Almeida⁴⁴, manifestó que conoce a la demandante desde hace muchos años, porque se criaron en barrios cercanos y su actividad comercial, la cual es vendedora de mazamorra de maíz zaraso, y que la misma vivía en el barrio el cañito, indicando que la vivienda de la actora en ese momento estaba en obra negra. Respecto a la ayuda, la recibió en febrero de 2013, y que se invirtió a su juicio, en la reparación de la casa. Esta ayuda, fue lograda por una tutela que presentó a través de apoderado judicial.

Agregó que, la casa de la demandante estaba en obra negra y con posterioridad a la ola invernal, su hijo Rafael que trabaja en construcción era quien le ayudaba a arreglar la casa. Manifestó que, a raíz de la ola invernal su actividad comercial tuvo que reemplazarla por la elaboración de cocadas, lo que influyó en su cambio de ánimo, evidenciándose siempre triste. Adujo que, respecto al procedimiento para la obtención de las ayudas, indicó que la Alcaldía socializó la Resolución 074/2011, toda vez que ya existía un censo, por lo que solo fue diligenciar las planillas, las cuales fueron entregadas de manera tardía conforme a la información que en su momento les fue suministrada por la Gobernación de Bolívar.

De acuerdo con lo anterior, este Tribunal considera que los hechos narrados por el 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, y el deterioro de la misma; pero, no se desprende de lo anterior, cuál es el daño que le generó a los demandantes la entrega tardía de las ayudas humanitarias, ni se hace relación a ningún soporte fáctico que sustente la obligación de indemnizar los supuestos perjuicios que aducen los actores.

Así las cosas, advierte esta judicatura que, la declaración anterior, no sirve de prueba para demostrar el daño generado a los accionantes, como quiera que la misma está encaminada precisamente es a evidenciar que las entidades hoy demandadas no tienen responsabilidad por los perjuicios que se le quieren imputar, pues los padecimientos sufridos por los demandantes

⁴⁴ Fol. 194 audiencia de pruebas Min. 1:45 El Departamento de Bolívar, tachó de sospechoso al testigo, por tener resultas en el proceso.

13-001-33-33-013-2015-00146-01

en este caso fueron producto de la ola invernal, no de la entrega tardía de las ayudas económicas.

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

De acuerdo con el art. 164 del CGP, toda decisión judicial debe fundamentarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso; en igual sentido, el art. 167 establece que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

Así las cosas, se concluye que en este evento no existen suficientes medios que den cuenta de que el daño alegado por los demandantes se haya concretado, pues lo único que quedó demostrado fue el censo, en el cual se encuentra registrados la señora NORMELINDA JINETE RAMIREZ, y su familia.

Lo anterior, lleva a concluir que efectivamente existió una entrega tardía de dichas ayudas; pero, de ahí a presumir que se les ocasionó perjuicios en el ámbito moral, en la relación con la sociedad, y que además le acarrearón gastos extras, a título de daño emergente y lucro cesante, es cosa diferente; 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.

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 14 de diciembre de 2018, como quiera que, no se demostró cual fue el daño causado por el pago tardío de

13-001-33-33-013-2015-00146-01

la ayuda humanitaria, y mucho menos se acreditó el pago de los honorarios solicitados.

5.6. De la condena en costa.

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.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de primera instancia, en consecuencia, **DENIEGUESE** las pretensiones de la demanda.

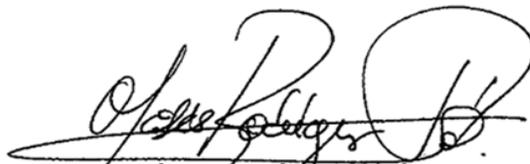
SEGUNDO: ABSTENERSE DE CONDENAR EN COSTAS a la parte vencida, según lo aquí motivado.

TERCERO: Ejecutoriada esta sentencia, **REMÍTASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las constancias a que haya lugar en los libros y sistemas de radicación judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No.032 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS



JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ