

13001-23-33-000-2018-00659-00

Cartagena de Indias D. T. y C., catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Acción	ACCIÓN DE GRUPO
Radicado	13001-23-33-000-2018-00659-00
Accionante	TEÓFILO GUERRERO ESCOBAR Y OTROS
Accionada	MUNICIPIO DE SAN ESTANISLAO DE KOSTKA - DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR - UNIDAD DEPARTAMENTAL PARA LA GESTIÓN DEL RIEGO DE DESASTRE (CREPAD) - UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD).
Tema	<i>Responsabilidad por no pago de ayudas económicas para damnificados por ola invernal</i>
Magistrada Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede esta Sala de decisión¹, a decidir en primera instancia la demanda de acción de grupo, iniciado por el señor TEÓFILO GUERRERO ESCOBAR Y OTROS, contra el MUNICIPIO DE SAN ESTANISLAO DE KOSTKA - DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – UNIDAD DEPARTAMENTAL PARA LA GESTIÓN DEL RIEGO DE DESASTRE (CREPAD) - UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD).

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.

¹ Esta decisión se toma virtualmente 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.

III.- ANTECEDENTES

3.1. DEMANDA²

A través de apoderado constituido para el efecto, los actores solicitan que se accedan a las siguientes,

3.1.1. Pretensiones³

PRIMERA: Que se declare administrativamente responsable al municipio de San Estanislao de Kostka, Departamento de Bolívar y la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres, por los perjuicios de orden material, moral y alteración a la vida de relación, que sufrieron los demandantes.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, que se condene a los demandados a pagar de forma solidaria los daños orden material, moral y alteración a la vida de relación, que sufrieron los demandantes, así:

- Perjuicios materiales: En el valor de \$1.500.000 por cada familia afectada, o el valor que resulte probado en el asunto.
- Perjuicios morales: La suma de 100 smlmv, por cada uno de los hogares afectados, para un total de 5.600 smlmv.
- Daño a la vida de relación: La suma de 100 smlmv por cada miembro del grupo familiar.

TERCERO: Como reparación integral del daño, se ordene a las entidades accionadas realizar un plan orientado a fortalecer, reconstruir o rehabilitar la parte social y sicológica de los afectados que conviven en zonas afectadas en la jurisdicción del municipio de SAN ESTANISLAO DE KOSTKA y sus corregimientos aledaños para evitar los impactos y secuelas que dejaron los desastres ambientales.

CUARTO: Que se condene al pago de costas y agencias en derecho; así como a la actualización de los montos reconocidos en la sentencia. (...)

² Fl. 1-29 y su reforma visible a folio 250-294 c. 2

³ Fl. 1 - 9

3.1.2. Hechos⁴

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 1° 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.

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

El mismo artículo cuarto de la Resolución N° 074 de diciembre 15 de 2011 dispuso que las planillas debían 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.

Afirma, que los demandantes son residentes del casco urbano del Municipio de San Estanislao de Kostka y de sus corregimientos, como es La Isla, Bajo

⁴ Fl. 10-13



Fresco, Calle Caldas, San José, entre otros. Que los mismos sufrieron daños en sus viviendas, así como la pérdida de enseres como consecuencia del fenómeno hidrometeorológico antes citado.

Sostuvo que, tanto el Alcalde saliente municipio demandado, como el entrante, incurrieron en omisión, puesto que no enviaron las planillas de afectados dentro de los términos establecidos en la resolución citada (hasta el 30 de diciembre de 2011 o la prórroga que iba desde el 30 de enero de 2012); y, como consecuencia de lo anterior, los demandantes dejaron de recibir por parte de la UNGRD la suma de \$1.500.000 para cada uno, debido a que el municipio demandado no envió la información correspondiente a los damnificados por la ola invernal.

Los integrantes del grupo son personas con nivel educativo promedio de básica primaria, vulnerables, cobijados con programas sociales como el SISBEN, a quienes nunca se les informó la ayuda económica que podían recibir por parte del gobierno nacional.

3.1.3. Conformación del grupo

El grupo de demandantes se encuentra conformado por las siguientes personas:

No.	Demandante	Cédula	Folio poder	Folio cedula
1	Teófilo Guerrero Escobar	7.961.372	30	31
2	Algemiro Ahumada Castillo	7.958.077	32	33
3	Ana Fuentes Morales	32.941.261	34	35
4	Maira ALEJANDRA Padilla Cabrera	1.049.532.172	36	37
5	Mariela Padilla Cabrera	32.942.281	38	39
6	Mónica Cabarcas Rodríguez	32.941.784	40	41
7	Rafael Emilio Jiménez Valle	1.049.532.323	42	43
8	Oscar Jiménez Cabrera	7.958.191	44	45
9	Oscar Fuentes Morales	1.002.306.823	46	47
10	Ornelys Margarita Padilla Cabrera	32.941.767	48	49
11	Olaris Escobar Fontalvo	32.941.998	50	51
12	Norma Josefina Valle Rivera	23.069.533	52	53
13	Yorkin Vidal Elles Rodríguez	1.049.533.830	54	55
14	William Castillo Guerrero	7.958.678	56	57
15	Víctor Gabriel Valle Sabalza	7.958.694	58	60



16	Víctor Torres Sabalza	9.060.627	61	62
17	Uriel Andrés Fernández Martínez	7.959.621	63	64
18	Jainer José Barragán Carrillo	1.049.534.683	65	66
19	Jairo Mejía Jiménez	7.959.509	67	68
20	Aura Vega De Borges	33.128.097	69	70
21	Carlos Luis Vega Jiménez	7.957.193	71	72
22	Claudia Patricia Guerrero Álvarez	1.049.533.713	73	74
23	Cristobalina Julio De Rodríguez	23.069.822	75	N/A
24	Decenia Maruja Medrano Rodríguez	32.942.143	76	77
25	Diondina Isabel Marmol De Fernández	22.255.046	78	N/A
26	Devis Fontalbo Alvear	32.941.674	79	N/A
27	Donaida Ester Merlano Rodríguez	32.940.327	80	81
28	Donaldo Javier Muñoz Romero	9.063.005	82	N/A
29	María Leticia Muñoz Esperanza	1.049.532.335	84	85
30	Adonilson González Castilla	1.044.908.035	86	87
31	Ana Padilla Martínez	23.073.631	88	89
32	Adolfredo Alcázar Martínez	1.049.533.465	90	91
33	Teresa Martínez Alfaro	23.073.542	92	93
34	Juan Carlos Pajoy Luna	7.959.920	94	95
35	Juan Manuel Pajoy Ramos	12.715.441	96	97
36	Roberto Pérez Castilla	18.931.037	98	99
37	María Isabel García Alfaro	23.073.552	100	101
38	Miguel Pérez Luna	7.961.069	102	103
39	Senen Padilla García	73.558.581	104	105
40	Gleydis Patricia Murillo Guardo	1.002.324.825	106	107
41	Lina Del Carmen Martínez Castilla	32.941.375	108	109
42	Merlin Maria Padilla García	23.073.580	110	111
43	Nereida García Martínez	32.941.574	112	113
44	Ana Sofía Sabalza Cañate	45.454.035	114	115
45	Orlando Rene Castilla Cantillo	7.959.592	116	117
46	Nauris Maria Barragan Peña	32.940.786	118	119
47	Cenerys Padilla Rodríguez	32.941.729	120	121
48	Breidys Edith Zúñiga Martínez	1.049.534.517	122	123
49	Breidys Margarita Bossio Castilla	1.044.915.056	124	125
50	Yojaira De Jesús Rodríguez Figueroa	23.073.576	126	127
51	Enelsy Martínez Beltrán	23.073.615	128	129
52	Miguel Ángel Muñiz Castilla	73.554.525	130	131
53	Reinalda Alfaro González	23.073.285	132	133
54	Nidia Navarro De Castilla	23.073.305	134	135
55	Matiluz Pajoy Sarmiento	32.942.588	136	137



56	Juana Del Carmen Navarro De Elguedo	33.122.099	138	139
57	Blas Miguel Piña Julio	7.958.835	533	534
58	Blanca Cecilia Orozco Cogollo	32.940.173	535	536
59	Carlos Cabeza Guerrero	7.958.725	537	538
60	Aracely Peralta Muñoz	32.940.548	539	540
61	Ana María Peña Martínez	23.070.004	541	542
62	Albanis Orozco Sanchez	32.941.944	543	544
63	Blasinia Isabel Argel Salas	23.070.365	545	546
64	Ariel Agustin Cabarcas Orozco	7.960.121	547	548
65	Carlos Alberto Franceschi Lamadrid	3.891.392	549	550
66	Brenis Del Carmen Ibarra Almeida	32.941.641	551	552
67	Brenis Castro Fernández	7.960.574	553	554
68	Brenis Del Carmen Berdugo Alvear	32.940.467	555	556
69	Bleidis García Cabrera	32.941.570	557	558
70	Angélica Del Socorro Solano Martelo	32.941.432	559	560
71	Arturo Ortiz García	13.813.154	561	562
72	Arnobil José Berdugo Orozco	7.960.496	563	564
73	Arismel Ferrer Salas	7.958.576	565	566
74	Angela Esther Vega Borrero	23.071.645	567	568
75	Carlos Arturo Jiménez Manjarrez	79.375.151	569	570
76	Ana Isabel Valdez Castro	32.941.508	571	572
77	Ana Elvira Cano Ortiz	32.940.729	573	574
78	Amanda Del Carmen Rodríguez	22.386.936	575	576
79	Álvaro Julio Maza Julio	4.008.315	577	578
80	Alicira Rodríguez De López	23.069.661	579	580
81	Alexander Camacho Valle	7.958.443	581	582
82	Alcides Antonio Frías Villa	7.423.261	583	585
83	Andys Rafael Pertuz Elles	1.049.535.428	586	587
84	Andrés Avelino Santiago Escobar	7.960.785	588	589
85	Aralys Rebeca Oliveros Guerrero	23.071.669	590	591
86	Andrés Santiago Almanza	7.960.346	592	593
87	Andrés Rodríguez Jiménez	3.945.480	594	595
88	Asisclo Javier Pino Padilla	19.896.216	596	597
89	Adolfo Cabrera Pardo	9.099.993	598	599
90	Alberto Cayetano Vega Orozco	7.957.551	600	601
91	Adriana Payares Peña	32.940.565	602	603
92	Adonis Rafael Beltrán Ávila	7.961.017	604	605
93	Martha Ruiz Olivo	23.071.174	606	607
94	Milton Antonio Romero Pérez	7.958.534	608	609
95	Marlene Vargas Cabana	23.071.536	610	611



96	Marisol Navarro López	1.049.534.944	612	613
97	Marina Orozco De Martínez	23.070.032	614	615
98	Adalberto Cienfuegos González	7.957.981	616	617
99	Adalberto Antonio Escorcia Ramos	9.048.977	618	619
100	Víctor Gabriel Orozco Cabrera	7.959.832	620	621
101	Sol Cecilia López Almanza	32.940.731	622	623
102	María Josefa Barrios De Morales	23.069.636	624	625
103	María Eugenia Olivero Rodríguez	32.940.264	626	627
104	Abimael Padilla Rodríguez	7.958.737	628	629
105	Abel Enrique Villa Nova	9.284.651	630	631
106	Abel Enrique Vega Borrero	7.957.267	632	633
107	Nelly Castaño Pérez	33.147.232	634	635
108	Neicy Vega Vega	32.940.136	636	637
109	Nemesia Cabrera De García	23.069.987	638	639
110	María Del Carmen Barrios Cabarcas	23.070.448	640	641
111	Margarita Payares Peña	23.190.493	642	643
112	Marelbis Alvear Fontalvo	23.071.606	644	645
113	Yucelis Del Carmen Camacho Fernández	23.071.118	646	647
114	Olga Narváez Sarmiento	22.350.505	648	649
115	Olga Del Carmen Blanco	50.870.541	650	651
116	Hobber Castro Mercado	7.958.969	652	653
117	Obdulio Gómez Gómez	8.641.705	654	655
118	Nurys María Ramos Cárdenas	23.191.194	656	657
119	Nicolás Orozco Fernández	3.945.215	658	658 (Sic)
120	Ney Del Carmen Orozco Villa	23.070.600	659	660
121	Petrona Isabel Alvear De Morales	23.070.411	661	662
122	Nadia Ibeth Vega Borrero	23.071.420	663	664
123	Pablo Peña Martínez	3.944.921	665	665 Bis
124	Rubid Elena Orozco Mendoza	32.940.055	666	667
125	Ruby María Orozco De Villa	23.071.120	668	669
126	Omar Luciano Fernández Lombana	9.061.721	670	671
127	Roberto Ruiz Villamizar	7.957.304	672	673
128	Reyner Javier Cabrera Castro	7.961.335	674	675
129	Raimundo Ramos Jiménez	3.944.728	676	677
130	Paola Esther Bassa Mercado	32.941.612	678	679
131	Pedro Estrada Orozco	7.959.089	680	681
132	Pedro Rafael Padilla Almanza	7.957.586	682	683
133	Rosa Angélica Suarez Carteño	1.043.588.764	684	685
134	Rosiris Rodríguez Muñoz	23.071.357	686	687
135	Rosa Isabel Utria De Gazabon	22.365.487	688	689



136	Reinaldo Monsalvo Creciente	8.495.164	690	691
137	Ricardo Antonio Ávila Ordoñez	1.192.785.693	692	693
138	Roberto Carlos Navarro Viloría	7.960.510	694	695
139	Yuris Paola Jiménez Vargas	1.049.532.516	696	697
140	Jaider Luis Reyes Martínez	1.049.533.031	698	699
141	Jaime Luis Rodríguez Sarmiento	7.961.195	700	701
142	Pedro Roberto Suarez Porto	3.813.745	702	703
143	Rodolfo Lambis Pino	73.132.094	704	705
144	Roger José Padilla Camacho	73.182.545	706	707
145	Rosa María Guzmán Cortecero	32.942.203	708	709
146	Wilson Samith Galarcio Estrada	1.049.533.666	710	711
147	Yaquelin Cantillo Cantillo	1.049.533.346	712	713
148	Yamil Esteban Utria Medina	7.958.605	714	715
149	Jan Alfonso Manrique Ahumada	7.959.754	716	717
150	Yermais Beltrán Ávila	1.049.533.773	718	719
151	Yenis Canencia Arias	32.940.050	720	721
152	Yisela Luz Fernández Orozco	32.940.722	722	723
153	Tulio Bernardo Ruiz Paternostro	7.957.853	724	725
154	Ulvis Ulbina Utria Medina	23.071.286	726	727
155	Verenice Isabel Rodríguez Vega	32.940.507	728	729
156	Víctor Manuel Almeida Lozano	19.895.321	730	731
157	Vidal Enrique Jiménez Fuentes	7.958.352	732	733
158	Wilmer Antonio Ramos Polo	7.960.484	734	735
159	Silvia Canutillo Fernández	32.940.158	736	737
160	Simón Cabrera García	7.448.592	738	739
161	Socorro Hurtado Cabrera	23.069.729	740	741
162	Telma Luz Fernández Jiménez	32.941.006	742	743
163	Tomas Enrique Monterrosa Guerrero	951.889	744	745
164	Tulio Enrique Amor Dices	9.051.760	746	747
165	Segrid Pertuz Escobar	7.959.050	748	749
166	Sandra Díaz Santiago	32.940.903	750	751
167	Sergio Campo Morales	7.959.145	752	753
168	Sherly Del Carmen Cueto Díaz	32.940.210	754	755
169	Silvestre Rueda Rueda	19.611.296	756	757
170	Tomas Mejía Cabarcas	9.075.443	758	N/A
171	Viviana Molina De La Hoz	32.940.697	759	N/A
172	Viviana María Atencio Padilla	1.047.224.420	760	N/A
173	Rafael Víctor Vega Julio	3.945.112	761	N/A
174	Rafael Orozco Olivo	3.944.898	762	N/A
175	Rafael Enrique Roa Maza	7.959.123	763	N/A



176	Plinio Rafael Muñoz Romero	7.957.251	764	N/A
177	Hossffmman Urrutia Anaya	8.603.243	765	N/A
178	Osmer Sarmiento Cabarcas	7.957.206	766	N/A
179	Omar Fernández Cueto	7.957.791	767	N/A
181	Aura Ester Ramos Valle	22.308.836	769	N/A
182	Libardo Andrés Flores Fernández	72.018.679	770	N/A
183	Gloria Esther Castellanos Ariza	23.070.902	774	775
184	Gregoria Berrios Orozco	32.940.095	776	777
185	Grinolfo Herrera Utria	7.957.938	778	779
186	Dunia Margarita Almeida Marín	23.071.764	780	781
187	Dorys Visbal De Valle	23.070.399	782	783
188	Diogenes Rivera Pérez	3.944.850	784	785
189	Carmen Alicia Sarabia Barragán	23.069.880	786	787
190	Catalina Villa Castro	23.070.070	788	789
191	Cesar Segundo Castillo Romero	19.896.715	790	791
192	Ciro Antonio Pérez Orozco	7.960.533	792	793
193	Gledis Del Socorro Castilla Padilla	23.071.842	794	795
194	Cruz Vargas De Bolaño	22.317.572	796	797
195	Cristina Isabel Orozco Villa	23.070.376	798	799
196	Claudia Patricia Payares Palacios	32.940.939	800	801
197	Claudia Patricia De Ávila Vergel	32.940.263	802	803
198	Carlos Alberto Silva Guillen	77.010.639	804	805
199	Carmen Alicia Vargas De Peña	23.070.751	806	807
200	Francisco Rodríguez Camargo	3.751.641	808	809
201	Fredis Manuel Villa Orozco	7.960.894	810	811
202	Gina Paola Mendoza Castro	30.898.822	812	813
203	Ghiselayne Villa Orozco	32.942.305	814	815
204	Gildardo Manuel Ávila Cogollo	1.068.660.122	816	817
205	Eusebio Reyes Elles	7.957.987	818	819
206	Felix Manuel Ferrer Esalas	7.957.309	820	821
207	Felix Enrique Reales Utria	7.958.313	822	823
208	Felix Manuel Rodríguez Simanca	6.575.118	824	825
209	Flor María Barcasnegra Mercado	32.941.254	826	827
210	Florinda Polo Cumplido	23.070.050	828	829
211	Efigenia Nova De Villa	23.070.377	830	831
212	Efraín Elles Valle	7.958.692	832	833
213	Elena María Bolaño Villalba	32.941.333	834	835
214	Emiro Elles Teherán	7.961.362	836	837
215	Elvira Villa Nova	32.940.135	838	839
216	Etanis Margarita Reales Ramos	32.942.182	840	841



217	Eugenio Ortiz Vargas	7.958.381	842	843
218	Daniel Enrique Orozco De La Ossa	7.960.099	844	845
219	Edith Johana De León Lora	32.941.545	846	847
220	Edith Camacho Pérez	23.071.296	848	849
221	Edith Yojana Cabrera Padilla	32.941.830	850	851
222	Eduardo José García Hernández	7.960.624	852	853
223	Edwin Roberto Castilla Suarez	7.886.107	854	855
224	Edwin Enrique Echenique Fontalvo	7.960.593	856	857
225	Diana Carolina Zamora Martínez	1.049.533.257	858	859
226	Deudelina Patricia Villa Orozco	32.942.215	860	861
227	Denis Torres Martínez	23.071.913	862	863
228	Deibis José García Pacheco	7.961.021	864	865
229	Deiver Rafael Reyes Martínez	1.002.307.621	866	867
230	Damaris Del Carmen Martínez Orozco	32.941.587	868	869
231	Damiro Daladier Well Fernández	7.959.816	870	871
232	Dilia María Romero Pérez	23.071.881	872	873
233	Evelia María Sarmiento Cabarcas	33.117.394	874	N/A
234	Cira Esther Rodriguez Muñoz	33.145.296	875	N/A
235	Carmen Alicia Vega Padilla	23.070.511	876	N/A
236	Carlos Reyes Barcasnegra	7.423.522	877	N/A
237	Cleofe Guerrero De Olivero	23.070.259	878	N/A
238	German Andrés Frías Castillo	9.062.715	879	N/A
239	Fernando Abel Padilla Padilla	3.945.347	880	N/A
240	Eduardo Matos Navarro	3.795.373	881	N/A
241	Darwin Pérez Torres	72.336.558	882	891
242	David Enrique Valencia Ferrer	7.960.896	883	893
243	Deiris Del Carmen Orozco Polo	22.798.624	884	895
244	Deyanira Arias Guerrero	23.069.877	885	897
245	Jander Enrique Cabarcas Orozco	7.960.817	946	947
246	Hugo Fernando Cabrera Vega	7.957.385	944	945
247	Luis Fernando Silva Guillen	73.108.435	940	941
248	Jaison Rafael Castilla Padilla	7.960.862	948	N/A
249	Milagro De Jesús Muñoz Ibarra	32.942.271	938	939
250	Luis Alberto Valdelamar Mendoza	9.065.058	936	937
251	Jarlen Miguel Reales Narváz	1.049.534.592	934	935
252	Jhonatan Reyes Martínez	1.049.534.913	932	933
253	Jairo Miguel Jiménez Villa	7.958.090	930	931
254	Hidier Gallego Giraldo	1.001.408.635	926	927
255	Ilse María Benítez López	21.646.604	924	925
256	Magola Medina Barboza	22.480.203	922	923



257	Manuel Enrique Mendoza Romero	5.002.011	920	921
258	Jorge Leonardo Guardo Cantillo	1.049.533.704	918	919
259	Johann Frías Navarro	7.960.422	916	917
260	Manuel Antonio Villa Saravia	7.957.265	914	915
261	Johana Mejía Olivo	32.941.934	912	913
262	Luz Marina Beltrán Orozco	32.941.617	910	911
263	Luis Antonio Rodríguez Vega	3.945.127	908	909
264	Jorge Luis Torres Martínez	7.958.697	951	N/A
265	Luis Simón Rodríguez Castro	7.957.369	906	907
266	Isabel Teresa Macea Ahumada	32.940.982	904	905
267	Luis Rafael Pertuz Orozco	19.896.860	956	958
268	Mercedes Julio Pino	23.069.892	954	955
269	Idalberto Vega Guerrero	7.957.835	952	953
270	Wilson Yanse Parra	7.961.529	968	N/A
271	María Antonia Beltrán Orozco	23.071.637	969	N/A
272	Danitza Josefina Beltrán Orozco	23.071.637	970	N/A
273	Gabriel Cabrera Ospino	7.959.179	971	972
274	Eneida Polo Guerrero	22.413.557	973	N/A
275	Anibel Mercedes Utria Medina	23.071.623	974	975
276	Roberto Andrés Mendoza Pérez	7.957.086	976	N/A
277	Patricia Fuentes Morales	32.941.106	977	N/A
278	Aida Josefina De Oro Padilla	52.140.437	978	N/A
279	Pedro Luis Torres Cabarcas	7.959.921	979	N/A
280	Dalia Rosa Almanza Cueto	23.071.899	980	N/A
281	Ines Isabel Barcasnegras Sierra	23.069.110	981	N/A
282	Ricardo Antonio Atencio	1.049.532.206	982	N/A
283	Cenaida Esther Torres Martínez	32.941.406	983	N/A
284	Claudia Cantillo Ruiz	32.940.124	984	985
285	Oswaldo Enrique Martínez Rodríguez	7.959.953	986	N/A
286	Antonio Carlos Martelo Ruiz	7.959.218	987	N/A
287	María Torres Martínez	32.940.119	988-989	N/A
288	Aracelys Martínez Rodríguez	32.940.382	990	N/A
289	Yustin David Fernández Torres	1.049.535.458	991	N/A
290	Pedro Luis Ruiz Cantillo	7.960.909	992	N/A
291	Luis Ramón Alfaro Romero	1.048.580.257	993	N/A
292	Marlín García Ruiz	32.942.458	994	995
293	Jesús García Marchena	19.897.705	996	N/A
294	Luis Ricardo Guerrero Payares	7.960.861	997	N/A
295	Pedro Roberto Castilla Ruiz	7.488.263	998	N/A
296	Verónica Esther Muñoz Pérez	32.442.949	999	N/A



297	Rodrigo David Castilla Rodríguez	7.960.778	1000	N/A
298	Norma Edith Pérez Sánchez	32.941.520	1001	N/A
299	Andrés Escobar Pérez	3.944.815	1002	N/A
300	Mercedes Del Carmen Padilla Gutiérrez	32.940.080	1003	N/A
301	Rafael Antonio Martelo Ruiz	8.695.514	1004	N/A
302	Manuel Julio Ospino	3.945.272	1005	N/A
303	Jorge Rafael Utria Mercado	7.961.220	1006	1007
304	Andres Palacios Contreras	3.944.961	1008	N/A
305	Gregorio Libardo García Martínez	9.067.248	1009	N/A
306	Astrid Camacho Padilla	32.940.952	1010	1011
307	Magalis Padilla Vega	23.071.679	1012	N/A
308	Javier Enrique García Villa	7.958.613	1013	1014
309	Cleofe Del Rosario Orozco Mendoza	23.071.378	1015	1016
310	Adalberto Padilla Padilla	7.958.361	1017	N/A
311	Isabel María Manjarres De Martínez	23.070.618	1018	N/A
312	Luisa Zamora Ariza	23.071.034	1019	N/A
313	Eugenia Cabrera Fuentes	1.049.532.219	1020	1021
314	Cecilia Manjarres Marriaga	32.941.619	1022	1023
315	Gerogina Padilla Padilla	23.071.258	1024	N/A
316	Aldemar Valencia Ferrer	1.049.533.103	1025	1026
317	Rosa Elena Manjarrez Marriaga	1.048.580.395	1027	N/A
318	María Eugenia Zamora Ariza	32.941.800	1028	N/A
319	William Andres Palacios Ahumada	1.051.417.901	1029	N/A
320	Felicidad Mathos Mendoza	32.940.016	1031	N/A
321	Rita Zamora Ariza	23.071.727	1030	N/A
322	Miguel Antonio Morales Cueto	7.958.831	1032	N/A
323	Benjamín Vega Palacios	3.945.087	1033	N/A
324	Héctor Luis Ortiz Fernández	1.049.536.886	1034	N/A
325	Yessica María Fontalvo Alvear	32.941.120	1035	N/A
326	María Del Rosario Olivo De Herrera	23.070.615	1036	1037
327	Regina Camacho De Guerrero	23.070.266	1038	N/A
328	Aurelio Antonio Cuenta Guerrero	7.959.838	1039	N/A
329	Petrona Guerrero Cabarcas	23.070.706	1040	N/A
330	Dagoberto Valencia Orozco	7.466.440	1041	N/A
331	Adalberto Antonio Fernández Marmol	7.957.037	1042	N/A
332	Francisco Antonio Orozco Flórez	9.062.745	1043	N/A
333	Nilson De Jesús Cabarcas Ibarra	19.896.064	1044	N/A
334	Luz Helena Vélez Narváez	23.071.834	1045	N/A
335	Humberto Muñoz Romero	3.944.522	1046	N/A
336	Carlos Enrique Castillo Ávila	7.432.940	1049	N/A



337	Norman José Maza Recuero	1.049.532.249	1047	1048
338	Mercedes Del Carmen Gutiérrez De Padilla	23.070.274	1050	N/A
339	Gustavo Javier Castillo Mendoza	7.957.500	1051	N/A
340	Nubia Peña Bornacelis	23.071.770	1052	N/A
341	Catalino Guerrero Cabarcas	3.945.039	1054	N/A
342	Fanny Teresa Sabalza Del Valle	23.070.350	1061	1062
343	Ferney Isabel Fernández Del Rio	30.898.279	1063	N/A
344	Abel Fernández Marmol	3.945.436	1064	N/A
345	Martha Luz Anaya Vargas	23.071.720	1065	N/A
346	Marcos Fidel Pérez Fontalvo	7.959.424	1066	N/A
347	Isabel Vargas Escorcía	23.070.223	1067	N/A
348	Sergio Enrique Pacheco Padilla	3.944.848	1068	N/A
349	Susana López De Vargas (Fallecida)	23.070.556	1069	N/A
350	Carlos Manuel Padilla Olivo	7.958.873	1117	N/A
351	Carlos Padilla Bermúdez	3.945.139	1116	N/A
352	Yasmin Olivero Guerrero	32.940.044	1114	1115
353	Hugo Rafael Camargo Ortega	7.464.207	1113	N/A
354	Félix Cabrera Barrios	3.944.738	1111	1112
355	Remberto Andrés Matos Mendoza	7.959.393	1110	N/A
356	Dionisia Vargas De Villa	22.768.818	1109	N/A
357	Jairo Anaya Vargas	7.958.689	1107	1108
358	Miguel Padilla Vega	3.944.914	1106	N/A
359	Claudia Elena Villa Muñoz	32.940.574	1104	1105
360	Javier Rodríguez Orozco	7.958.288	1103	N/A
361	Víctor Pérez Padilla	3.945.135	1102	N/A
362	María Ximena Villa Muñoz	32.941.844	1100	1101
363	Sergio Escorcía Mendoza	7.958.658	1098	1099
364	Ana Cecilia Matos Mendoza	23.071.848	1097	N/A
365	Sergio Escorcía Serpa	3.945.164	1095	1096
366	Edilza Sarmiento Villanueva	23.071.218	1094	N/A
367	Delfa Cabrera De Pallares	23.069.608	1093	N/A
368	Danelis Orozco Cabrera	32.940.333	1092	N/A
369	Edilberto José Orozco Rosado	7.958.449	1091	N/A
370	Edelmira Rodríguez García	23.070.339	1089	1090
371	Oswaldo Pardo Cárdena	7.957.458	1088	N/A
372	Máxima Padilla Rodríguez	23.071.084	1087	N/A
373	Daina Milena Torres Villa	32.942.586	1086	N/A
374	Alma Esther Castro Bolívar	23.071.210	1085	N/A
375	Marcos Fidel Cantillo	7.882.503	1083-1084	N/A
376	Deyber José Torres Villa	7.959.963	1082	N/A



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

SENTENCIA No. 162/2020

SALA DE DECISIÓN No. 002

SIGCMA

13001-23-33-000-2018-00659-00

377	Miguel Ángel Ramos Vargas	7.960.085	1080	1081
378	Deivis Adulfo Pino Ballestas	7.960.411	1079	N/A
379	Arturo Pérez Vergel	7.437.696	1078	N/A
380	Ruth Ballestas De Pino	23.070.749	1077	N/A
381	Nicanor De Jesús Coronado Orozco	7.476.318	1075	1076
382	Carmelo Enrique Villa Merlano	3.945.446	1074	N/A
383	Roque Jacinto Orozco Polo	7.957.774	1073	N/A
384	Marcelino Rodríguez De La Hoz	7.958.063	1060	N/A
385	Luis Miguel Páez Hernández	78.028.822	1058	1059
386	Jairo Alberto Vega Mena	9.085.018	1056	1057
387	Narciso De Jesús Rodríguez Jurado	7.958.915	1055	N/A
388	Nelis Orozco Polo	32.940.796	1072	N/A
389	Rosa Corro Sanjuan	26.707.744	1071	N/A
390	Ana Raquel Caicedo Utría	23.071.738	1070	N/A
391	Aídee Berdugo De León	23.069.814	1148	N/A
392	Darling Del Carmen Almeida Herrera	32.942.118	1146	N/A
393	Zoila Luz Almeida Herrera	23.071.702	1145	N/A
394	Ana Teresa Villa Castro	23.069.380	1144	N/A
395	Reginaldo Orozco Cervantes	951.734	1143	N/A
396	Martha Cecilia Pardo Díaz	32.940.815	1142	N/A
397	Marco José Cantillo Muñiz	7.961.515	1140	1141
398	Jorge Enrique Pardo Cárdenas	3.945.355	1139	N/A
399	Aníbal Payares Cano	3.944.737	1138	N/A
400	Candelaria Rodríguez Cienfuegos	41.639.605	1136	1137
401	Dairo Jesús Fernández Martínez	7.960.424	1135	N/A
402	Vidalma Amador Barrios (Fallecida)	23.070.860	1134	N/A
403	Sugeis Rodríguez Orozco	32.941.304	1133	N/A
404	Oveimar Herrera Amador	7.958.764	1131	1132
405	Hortencia Jiménez viuda De Orozco	23.070.184	1130	N/A
406	Pedro Orozco Pérez	7.958.152	1129	N/A
407	Víctor Manuel Olivo Jiménez (Fallecido)	3.944.948	1128	N/A
408	Elsa Teresa Pérez De Orozco	23.070.516	1127	N/A
409	Franklin Sarabia Pérez	7.961.007	1125	1126
410	Walberto Moreno Maza	7.958.255	1124	N/A
411	Benjamín Herrera Vásquez	804.027	1123	N/A
412	Gustavo Olivo Matos	7.957.431	1122	N/A
413	Eduwin Vega Fontalvo	7.960.100	1121	N/A
414	Oswaldo Olivo Jiménez	7.957.646	1120	N/A
415	Robinson Olivo Herrera	7.958.948	1119	N/A
416	Carlos Manuel Camacho Fernández	7.957.114	1118	N/A





417	Raul Pardo Padilla	3.945.371	1198	N/A
418	Mónica Patricia Beltrán Rodríguez	32.941.308	1197	N/A
419	Carmen María Castro Macea	32.940.275	1196	N/A
420	Henry Sarmiento Guerrero	7.958.765	1195	N/A
421	Williman Palacio Padilla	7.958.275	1194	N/A
422	Ingrid Paola Guerrero Álvarez	32.942.294	1193	N/A
423	Marlon Banquez Valle	19.896.204	1192	N/A
424	Sergio Enrique Rodríguez García	7.958.154	1191	N/A
425	Argelis Orozco Cabrera	7.958.172	1190	N/A
426	Isabel Cabrera Jurado	32.940.560	1189	N/A
427	Javier Enrique Cabrera Jurado	19.895.976	1188	N/A
428	Sailys Cabrera Vega	32.941.759	1187	N/A
429	Ines María Cabrera Ruiz	30.898.144	1205	N/A
430	María Luisa Vega Suarez	23.069.970	1204	N/A
431	Sol María Cabrera Ruiz	32.940.372	1203	N/A
432	Ines Ruiz Olivo	1.049.532.721	1202	N/A
433	Mirna Martínez Ruiz	1.049.533.445	1250	N/A
434	Aura Rodríguez Martínez	32.941.177	1200	N/A
435	Esperanza Fernández De Torres	23.070.214	1199	N/A
436	Sara Esther Fernández Orozco	23.071.567	1186	N/A
437	Sara Esther Orozco De Fernández	23.069.532	1185	N/A
438	Rosa María Fernández Ramos	32.941.219	1184	N/A
439	María Del Carmen Herrera Rodríguez	32.960.560	1183	N/A
440	Miguel Cabarcas Machacón	9.065.088	1181	1182
441	Carolina Fuentes Morales	32.941.105	1180	N/A
442	Omar Merlano Polo	7.959.729	1179	N/A
443	Carmen Alicia Castro Fernández	23.071.723	1178	N/A
444	Dionisio Vega Ruiz	7.958.739	1177	N/A
445	Ana Rodríguez Montalvo	32.940.745	1176	N/A
446	Sixto Navarro Berdugo	72.073.479	1174	1175
447	Magalys Del Carmen De Ávila Orozco	23.070.583	1172	1173
448	Iris Mercado García	23.070.196	1171	N/A
449	Álvaro Merlano Valle	7.957.469	1170	N/A
450	Rubén Marín Martínez	7.957.469	1169	N/A
451	Arnulfo Valle Teherán	7.959.420	1168	N/A
452	Gustavo Rosales Hurtado	7.457.764	1166	1167
453	Euclides Valle Teherán	7.958.380	1165	N/A
454	Olga Mena Herrera	23.070.212	1164	N/A
455	Rosa Isabel Rodríguez Julio	23.071.074	1163	N/A
456	Ines Aminta Caicedo De Barrios	23.070.296	1162	N/A



457	Felix María Herrera Muñoz	3.945.385	1161	N/A
458	Adalberto Merlano Valle	3.945.255	1160	N/A
459	Gabriel Jiménez Peña	829.234	1159	N/A
460	Adela Martínez Selvan	23.070.679	1158	N/A
461	María Mina Del Socorro Almeida De Peña	33.111.107	1156	1157
462	Alfonso Díaz García	72.164.820	1155	N/A
463	Alejandro Cajal Sulbaran	5.070.437	1154	N/A
464	María Del Rosario Canencia Peña	33.133.546	1153	N/A
465	Arnaldo Enrique Vega Olivo	7.958.616	1151	1152
466	Rubiela Navarro Pertuz	1.049.533.181	1150	N/A
467	Carlos Morales Escorcía	7.957.153	1149	N/A

3.2. CONTESTACIÓN

3.2.1. Departamento de Bolívar⁵

Se opuso a las pretensiones de la demanda, por carecer de motivaciones jurídicas o fácticas para invocarlas y lograr una sentencia favorable. En cuanto a los hechos, expuso que éstos eran parcialmente ciertos, en especial lo relacionado con la expedición de la Resolución 74 de 2011, los plazos dados para la entrega de información y la ola invernal que afectó el territorio colombiano.

Al respecto, señaló que el Departamento de Bolívar no cometió ninguna omisión administrativa, ya que su obligación dependía de la información suministrada por el Municipio, pues únicamente estaba encargado de avalar esa información y realizar las acciones necesarias para que los municipios entregaran la información, pero no podía efectuar las funciones de los CLOPAD, pues cada una de las entidades territoriales tenía unas obligaciones asignadas.

Explicó que, con el fin de dar cumplimiento a las directrices señaladas por el Gobierno Nacional, en cada uno de los municipios en que se registraron las situaciones calamitosas, los Comités Locales debían aportar el censo realizado, y diligenciar las planillas de apoyo económico de los damnificados, las cuales debían reportarse a la UNGRD hasta el 30 de diciembre de 2011, plazo que fue ampliado posteriormente hasta el 30 de

⁵ Folios 212-225 c. 2 y la reforma folio 495-514 c 3

enero de 2012, entidad que se encargaba de autorizar el pago de un subsidio por valor de \$1.5000.000.

Afirmó que, no reposa en el expediente prueba alguna que indique cuales fueron los daños que presuntamente se le causaron a los accionantes, por el no pago de las ayudas económicas, de manera que ameriten ser resarcidos. En consecuencia, considera que no se presentan en este caso los elementos necesarios para decretar la responsabilidad del Estado. De igual manera, señaló que en relación con el fenómeno de la niña en el periodo 2010 - 2011, se presentó la fuerza mayor como causal de ausencia de responsabilidad, por tratarse de una situación imprevisible, que no acaeció por hechos u omisiones del Estado.

Como expresiones propuso la falta de legitimación por pasiva, inexistencia del daño o perjuicio, fuerza mayor en relación con el fenómeno de la niña 2010-2011.

3.2.2 Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)⁶

Se opuso a las pretensiones de la demanda, por considerar que los demandantes carecen de pruebas conducentes a establecer una responsabilidad atribuible a esa entidad y no existir los requisitos exigidos por el derecho de daños, en donde se pueda determinar que de la no entrega de una subvención económica se pueda derivar algún daño antijurídico que genere responsabilidad.

Sostuvo que, en el caso del Municipio de San Estanislao de Kostka - Bolívar, el ente territorial no presentó las planillas y documentos requeridos, actas y demás soportes suscritos en la Resolución No. 074 de 2011 y la Circular del 16 de diciembre de 2011, dentro del término señalado en la Resolución No. 002 de 2012, es decir, hasta el 30 de enero de 2012.

Que posteriormente, el municipio participó en el proceso para rehacer la actuación administrativa establecida en la Resolución 074 de 2011, en cumplimiento de la sentencia T - 648 de 2013 y conforme al procedimiento administrativo dispuesto en la Resolución No. 840 de 2014. No obstante, el Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres -CDGRD de

⁶ Folios 437-464 c. 3.

Bolívar- mediante Acta de fecha 26 de diciembre de 2014, determinó no avalar la solicitud presentada por el Municipio de San Estanislao de Kostka afirmando que no adjuntó los soportes necesarios para demostrar la afectación por el fenómeno de la segunda temporada invernal, decisión que fue confirmada por el CDGRD en acta de fecha 18 de febrero de 2015.

Por lo anterior, la UNGRD mediante Resolución No. 238 de 2015 negó el apoyo económico contenido en la Resolución No. 074 de 2011, para el Municipio de San Estanislao de Kostka - Bolívar.

Por lo tanto, al no reportar el Municipio de San Estanislao de Kostka damnificados directos en el año 2011 con la Resolución 074 de 2011, ni en el año 2014 con la Resolución 840 de 2014, no existe obligación alguna por parte de esa entidad, de la que pueda derivarse la reclamación del proceso.

Señaló, además, que los demandantes no tienen la calidad de damnificados para el Municipio de San Estanislao de Kostka, dado que, ese ente territorial no remitió censo alguno y al rehacer la actuación administrativa, el CREPAD Bolívar no avaló las planillas efectuadas por el municipio.

Sostiene que no está acreditado que los demandantes hayan sido víctimas de un hecho dañoso, y mucho menos que deba ser resarcido, por cuanto, no se adjuntó prueba que denote la condición de damnificados por la ola invernal. En consecuencia, no se configuran en este caso los elementos de la responsabilidad extracontractual.

Como excepciones presentan las siguientes: i) falta de legitimación en la causa por pasiva; ii) falta de legitimación en la causa por activa; iii) inexistencia del daño; iv) inexistencia causal; v) ausencia de responsabilidad.

3.2.3. Municipio de San Estanislao de Kostka

No contestó la demanda dentro de la oportunidad correspondiente.

3.3 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.3.1 Parte demandante⁷: presentó su escrito de alegatos ratificándose en los hechos y argumentos de la demanda, y solicitando que se acceda a las pretensiones de la misma.

3.3.2 UNGRD ⁸ : presentó su escrito de alegatos ratificándose en los argumentos de la contestación de la demanda.

3.3.3 Departamento de Bolívar⁹: presentó su escrito de alegatos ratificándose en los argumentos de la contestación de la demanda.

3.3.4 Municipio de San Estanislao de Kostka¹⁰: presentó su escrito de alegatos, manifestando que dicho ente territorial sí se vio afectado por la ola invernal del 2011, por lo que la administración reunió los esfuerzos necesarios para obtener la documentación requerida en la Resolución 074 de 2011, a fin de que se le reconociera la ayuda humanitaria a todas las personas afectadas; sin embargo, una vez enviado el mismo, no se tuvo respuesta de parte del CREPAD ni de la UNGRD, por lo que debieron requerir información sobre el estado del proceso. Afirma que para conseguir las ayudas emprendieron una serie de tareas, como era presentación de recursos y demás, pero todo ello fue infructuoso. Expone que el ente territorial realizó todo lo que estaba a su alcance para tener las ayudas, pero no recibió el apoyo, la colaboración, ni la dirección del CREPAD ni de la UNGRD. Informa que la documentación requerida se entregó el 31 de diciembre de 2011, por lo que debió ser tenido en cuenta.

3.4. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue presentada el 30 de enero de 2014 (fl. 1 c. 1), y repartida para su conocimiento al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, quien la admitió mediante auto del 14 de febrero de 2014 (fl. 200 c. 2); el 23 de febrero de 2016 se llevó a cabo la audiencia de conciliación (fl. 317-318), la cual fue declarada fallida; el 11 de mayo de 2016 se presentó escrito de integración del grupo, en el cual se adicionaron 126 personas. La

⁷ Fl. 1327-1336 c. 7

⁸ Fl. 1313-1316 c. 7

⁹ Fl. 1321-1326 c. 7

¹⁰ Fl. 1318-1320 c. 7

solicitud de integración del grupo fue resuelta mediante auto del 22 de septiembre de 2016 (fl. 1206-1209 c. 7); ese mismo día se abrió a pruebas el proceso (fl. 1210-1214 c. 7) y se corrió traslado para alegar de conclusión el 18 de septiembre de 2017 (fl. 1312 c. 7).

Mediante auto del 21 de mayo de 2018, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena ordenó correr traslado de las excepciones previas presentadas por la UNGRD; y al resolverlas, por medio de auto del 18 de junio de 2018, en el que declaró la falta de competencia para seguir tramitando el asunto, por lo que lo remitió al Tribunal Administrativo de Bolívar, en el estado en el que se encontraba (fl. 1337-1345 c. 7).

Esta Corporación avocó el conocimiento mediante auto del 28 de noviembre de 2017 y el 18 de enero de 2019 ingresó el asunto al despacho para dictar sentencia (fl. 1355 y 1359).

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que de conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el desarrollo de las etapas procesales de primera instancia se ejerció control de legalidad de estas. Por ello y como en esta instancia no se observan vicios procesales que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver la alzada.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

Es competente esta Corporación para conocer de este proceso en primera instancia, por disposición del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

5.2. Problema jurídico

Conforme lo establecido en la demanda y su contestación, a esta Corporación le corresponde determinar si:

¿La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre “UNGRD”, el Departamento de Bolívar y el Municipio de San Estanislao de Kostka,

son administrativamente responsables por los perjuicios que afirma el grupo actor haber sufrido con motivo del no pago del apoyo económico, previsto en la Resolución No. 074 de 15 de diciembre de 2011, por omisión a los deberes legales?

Para resolver el problema jurídico principal, la Sala deberá resolver los problemas jurídicos secundarios o asociados al principal:

¿Está demostrada la omisión del municipio de san Estanislao de kostka, de no enviar las planillas de damnificados de la segunda ola invernal de 2011, dentro de las oportunidades establecidas en la Ley?

¿El no recibir una ayuda solidaria prevista en la Ley por la omisión de un ente gubernamental, puede dar lugar a que se configure un perjuicio que debe ser indemnizado por la pérdida de oportunidad?

5.3. Tesis

La Sala considera que es procedente acceder a las súplicas de la demanda, toda vez que se encontró demostrado que un grupo de personas demandantes en este asunto, fueron damnificados directos de la ola invernal del segundo semestre del año 2011, y a pesar de ello, no recibieron la ayuda reconocimiento prevista en la Resolución No. 074 de 15 de diciembre de 2011, en virtud al actuar negligente del Municipio de San Estanislao de Kostka, ente que no cumplió con los requisitos establecidos en el procedimiento de entrega de ayudas, por lo que la misma le fue denegada a los pobladores de esa región.

Frente a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre “UNGRD” y el Departamento de Bolívar de declarar probada la excepción de falta de nexo causal, como quiera que los mismos sí cumplieron con las funciones a ellos impuestas, y su actuación no tuvo ninguna conexión con el daño provocado a los demandantes.

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.4.1. Del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo¹¹.

Este medio de control reparativo y grupal tiene por objeto permitir que un número plural de personas que se encuentran en condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales reclamen el resarcimiento, hasta donde la cuantía alcance, de los perjuicios así causados.

En ese orden, la legitimación para su ejercicio reviste especiales condiciones, las cuales se desprenden tanto del artículo 145 del CPACA, como de los artículos 3º y 46 de la Ley 472 de 1998, puesto que el interés para interponer esta acción no es individual, sino que radica en el grupo afectado¹²

Cabe destacar, que, sobre la naturaleza de este medio de control, la Corte Constitucional ha manifestado:

“La Corte considera importante hacer algunas precisiones sobre el objeto de la acción de grupo. Como bien se indicó, las acciones de grupo obedecen a una nueva concepción de las instituciones jurídicas, que se concreta en la aparición de nuevos intereses objeto de protección y de nuevas categorías en relación con su titularidad. Esto implica que si bien en el caso de las acciones de grupo, el interés protegido puede verse desde la óptica de los individuos, lo que distingue estos mecanismos de protección judicial es que con ellos se busca una protección colectiva y grupal de esos intereses. Por consiguiente, no es en razón de la persona individualmente considerada que se diseña el mecanismo, sino pensando en la persona, pero como integrante de un grupo que se ha visto afectado por un daño.”¹³

De igual forma, la Corte Constitucional, en la sentencia C-569 de 2004, señaló que en consideración a las circunstancias comunes que se encuentren respecto de un mismo interés afectado a múltiples personas que forman parte de una comunidad, hay lugar a aceptar que los derechos o intereses de grupo con objeto divisible¹⁴ o plural homogéneo son

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez, Sentencia del 13 de febrero de 2013, Rad. 2012-00052- 01.

¹² Consejo de Estado, Sentencia del 21 de febrero de 2007. Exp: AG-200101531. MP: Alier Hernández Enríquez.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-569 de 2004, M.P: Dr. Rodrigo Uprimny Yepes.

¹⁴ *Ibíd.*: “Los derechos o intereses de grupo con objeto divisible e individualizable hacen referencia a una comunidad de personas más o menos determinada gracias a las circunstancias

susceptibles de protección a través de la denominada acción de grupo según la Ley 472/98, de manera que si bien la determinación de la responsabilidad se tramita colectivamente, las reparaciones concretas son en principio individualizadas, puesto que se ampara el daño subjetivo de cada miembro del grupo¹⁵.

En la misma providencia, la Corte precisó que el grupo puede ser abierto o cerrado “según las posibilidades concretas de identificar con precisión quiénes sufrieron los daños que se persigue indemnizar. Abierto, cuando es imposible, por las particularidades de los hechos dañinos, identificar con plenitud las personas afectadas que constituyen el grupo; cerrado, cuando por las mismas causas, esa identificación es posible”.

En este sentido, la legitimación en la causa por activa, predicada del grupo, se desprende claramente del párrafo del artículo 48 de la Ley 472 de 1998, el cual dispone:

“Párrafo. En la acción de grupo el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder”.

Al tenor, la Sección Tercera del H. Consejo de Estado, ha señalado que no es necesario que todas las personas que integran el grupo afectado con determinado hecho acudan al momento de presentación de la demanda, ni que quienes presenten la demanda sean por lo menos 20 demandantes, dado que según el párrafo del artículo 48 de la ley 472 de 1998 quien actúe como demandante representa a las demás personas que hayan sido

comunes en que se encuentren respecto de un interés que les fue afectado. Nótese que en este caso no es definitorio del titular del interés, la presencia de un criterio de organización que sea constitutivo del grupo, como ocurre en el caso de los intereses colectivos, sino que el titular se define en función de la afectación de un interés en circunstancias comunes. Interés afectado y grupo titular de la acción son entonces conceptos interdependientes”.

¹⁵ *Ibíd.*: “Esta precisión doctrinal permite a su vez aclarar el alcance del inciso segundo del artículo 88 de la Carta, en el que se regulan las llamadas acciones de grupo. Estas acciones, tienen como propósito garantizar la reparación de los daños ocasionados a “un número plural de personas”. Esto significa que el propósito de esta acción “es el de obtener la reparación por un daño subjetivo, individualmente considerado, causado por la acción o la omisión de una autoridad pública o de los particulares”. Por consiguiente, la acción de grupo pretende reparar el daño ocasionado a unas personas que hacen parte de un grupo, en la medida en que todas esas personas fueron afectadas por un daño originado en circunstancias comunes, que ameritan un tratamiento procesal unitario.”

afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de ellos ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder, siempre y cuando, claro está, quien actúe como demandante lo haga en nombre de un grupo conformado al menos por 20 personas y manifieste los criterios que permitan identificar a los demás integrantes del grupo afectado.

A partir de lo anterior, la jurisprudencia ha identificado dos tipos de grupos que guardan una estrecha relación: el grupo demandante y el grupo afectado.

“La distinción entre estos grupos estriba en que el grupo demandante es aquél integrado por quienes ejercitan el derecho a accionar formulando la demanda a nombre de todo el grupo afectado, con la advertencia de que la demanda puede ser presentada por una sola persona o por un grupo de personas, mientras que cumplan con la condición de pertenecer al grupo afectado.

“Este grupo se ve acrecentado con la llegada de otros afectados al proceso antes de la apertura a pruebas. Tanto a éstos como a los inicialmente demandantes les asiste el derecho a invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor y a beneficiarse de la condena en costas.

“El grupo afectado corresponde a una acepción de contenido genérico, en la medida en que corresponde a aquel integrado por un número no inferior a veinte personas que hubieren sufrido un perjuicio individual procedente de una misma causa, grupo cuyos integrantes deben ser identificados por sus nombres en la demanda, o en todo caso, en la misma oportunidad deben ser expresados los criterios para identificarlos y definir el grupo, en los términos del artículo 52 numerales 2 y 4 de la ley 472 de 1998. De este grupo hacen parte todos los afectados que no hayan logrado su exclusión del proceso, es decir, de él hace parte el grupo demandante, quienes se presenten en el curso del proceso y quienes nunca se presentaron a actuar en el proceso, pero que fueron afectados con el mismo hecho.

“Al proceso se entienden vinculados no solo los demandantes, sino todos los integrantes del grupo afectado, cuya representación es ejercida por el grupo demandante.

“Si bien el legislador ha exigido que para admitirse la demanda deban estar identificados al menos veinte integrantes del grupo afectado, o deben establecerse los criterios para su identificación, ello no significa que el proceso se adelanta sólo en nombre de esas personas, porque la misma ley previó que el proceso vincula a todos los que han resultado afectados con la causa común que los agrupa a menos que hayan solicitado su exclusión, en los términos del artículo 56, regulación que llevó a la

Sala en oportunidad anterior a concluir que no pueden coexistir dos o más acciones de grupo derivadas de la misma causa ¹⁶¹⁷ (Negrilla fuera del texto).

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 del caso objeto de estudio, se hace necesario realizar un recuento sobre el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia.

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 encargada de atender en el año 2011, las emergencias por el fenómeno meteorológico denominado "La Niña" que consistió en una fase fría sobre el globo terráqueo¹⁸, que obligó al Gobierno Nacional a decretar el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.

Aquellos decretos¹⁹ fueron sometidos, no solo al escrutinio de la H. Corte Constitucional²⁰, sino del H. Consejo de Estado, este último adujo en sus

¹⁶ Consejo de Estado. Sentencia del 6 de octubre de 2005. Exp: AG 410012331000200100948-01. M.P.: Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁷ Consejo de Estado, providencia de 18 de octubre de 2001, Exp: AG-25000-23-27-000-2000-0023-01, en la cual se afirmó que "la admisión de varias acciones de grupo cuando la causa es común, desnaturaliza la acción y desconoce sus objetivos. Quienes no hayan sido integrados inicialmente al proceso podrían hacer parte del mismo antes de la apertura a pruebas o acogerse a la sentencia dentro de los veinte días siguientes a su publicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la ley 472 de 1998, pero no están legitimados para acumular pretensiones de al menos 20 demandantes e iniciar una nueva acción".

¹⁸ 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.eiclima.com.mx/fenomenoia_nina.htm

¹⁹ "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.

²⁰ 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



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 otros²¹.

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, siempre y cuando se cumpliera con los siguientes requisitos:

- i. Estar residiendo en sitio afectado por fenómeno hidrometeorológico.
- ii. Que el fenómeno hidrometeorológico que lo afectó tuvo ocurrencia entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.
- iii. Que sea 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.
- iv. Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011²²).
- v. 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 la entrega de los recursos a través del Banco Agrario, y éste, 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 con lo dispuesto por la UNGRD. El pago se haría a las personas

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 1 423 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.

²¹ Consejo De Estado; Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; 5 de febrero de 2013; c. ponente: doctora María Elizabeth García González

²² "Asignación de asistencia económica destinada a los damnificados por la segunda temporada de lluvias..." y estableció los siguientes requisitos: Ser damnificado directo. Estar inscrito en las planillas de apoyo económico avalada por el CLOPAD. La persona debe ser cabeza de familia y estar registrada una sola vez.

que hayan sido reportadas como cabeza de familia en las planillas tramitadas por el CLOPAD²³.

Para la entrega a 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 UNGRD²⁴.

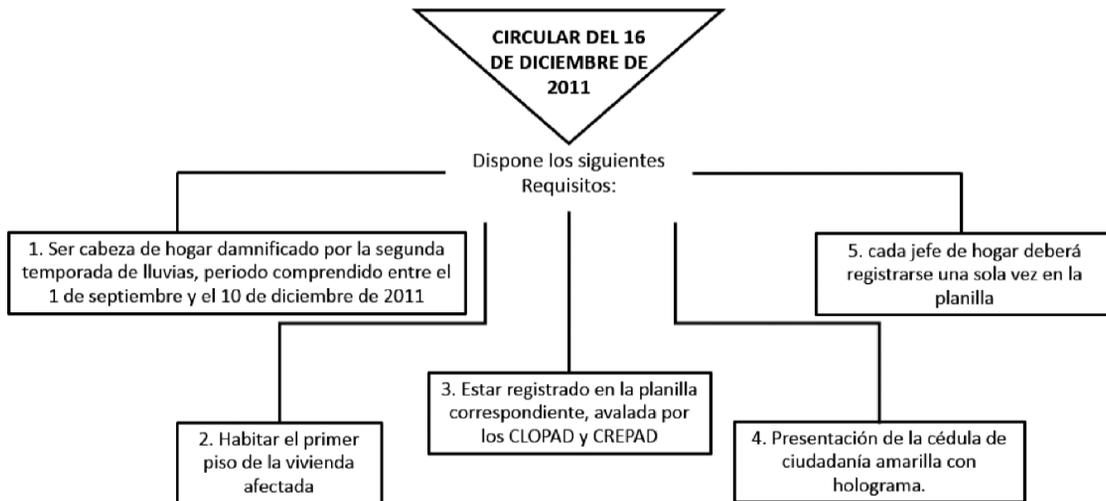
5.4.3. Del procedimiento establecido para la entrega de las ayudas económicas a los damnificados por la ola invernal

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, disponiendo en el artículo 1 el pago de hasta la suma de \$1.500.000 como apoyo económico para cada damnificado directo registrado por los CLOPAD. Por su parte, en el artículo 4º, fijó como plazo máximo para que se cumpliera el procedimiento de entrega ante la UNGRD, de la información firmada por el Alcalde Municipal y el Coordinador del CLOPAD y avalada por el coordinador del CREPAD sobre los damnificados que serían beneficiarios de la ayuda humanitaria, el día 30 de diciembre de 2011. En dicho acto administrativo no se fijó un plazo preciso para efectuar el pago por parte de la UNGRD.

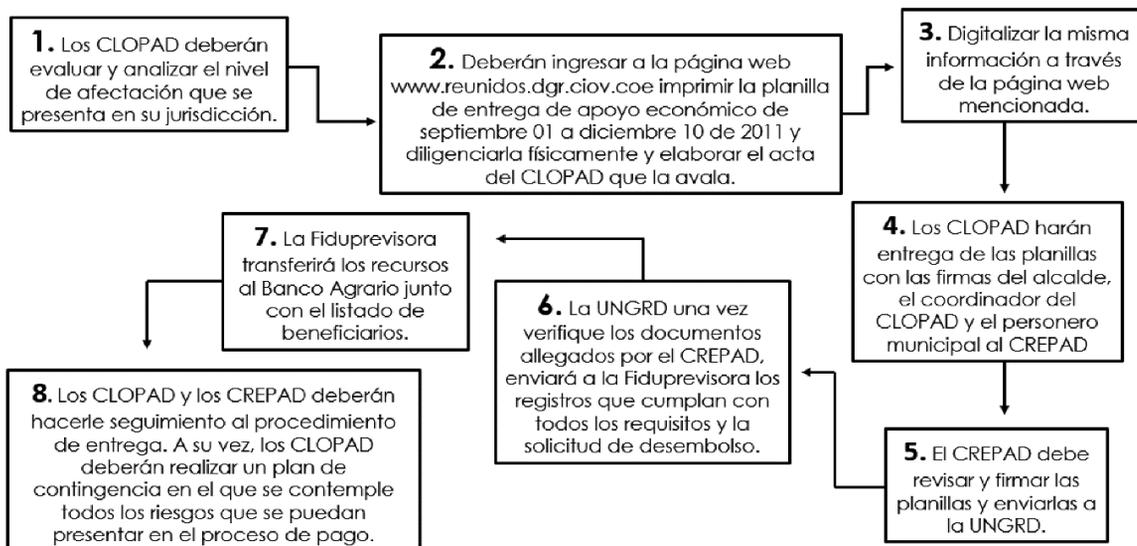
Posterior a la expedición del acto administrativo anterior, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, expidió la Circular del 16 de diciembre de 2011 dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Entidades Técnicas y Operativas del Sistema Nacional para la Prevención 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 los requisitos que se relacionan en el siguiente cuadro:

²³ sentencia T-648 de 2013.

²⁴ Ibídem



En lo que se refiere al procedimiento que debían realizar las autoridades locales y departamentales, para el reconocimiento de las ayudas humanitarias, la Resolución 074 de 2011 y la Circular del 16 de diciembre de 2011, dispusieron lo siguiente:



Finalmente, se 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 correspondiente²⁵.

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) transcribir las planillas que ya se habían realizado físicamente, al formato digital; y, v) entregarlas a las CREPAD con las firmas exigidas²⁶.

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.

²⁵ 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.

²⁶ Alcalde - Coordinador del CLOPAD – Personero Municipal

5.4.4. Segunda entrega de las ayudas humanitarias – procedimiento para rehacer el trámite dispuesto en la Resolución 074 de 2011 y en la circular del 16 de diciembre de 2011.

A raíz de la masiva presentación de acciones de tutela por parte de las personas que fueron afectadas por la ola invernal del segundo semestre del año 2011, y que no pudieron recibir las ayudas destinadas por el Gobierno Nacional debido a irregularidades en el trámite adelantado por los entes territoriales, la Corte Constitucional se vio en la necesidad de emitir un pronunciamiento en el que llamó la atención sobre las obligaciones que tienen los alcaldes, como directores de la función administrativa en los municipios, en el manejo de las emergencias surgidas en sus territorios.

Es así, como en la sentencia T-648 de 2013 se expusieron las diferentes problemáticas surgidas en los municipios para dar cumplimiento del procedimiento dispuesto en la Resolución 074 de 2011 y en la circular del 16 de diciembre de 2011, en los que se evidenció negligencia por parte de los entes territoriales accionados, falta de continuidad en la ejecución de los proyectos de la administración, y, hasta desconocimiento de trámite de las ayudas. Por ello, y debido a que se evidenciaron fallas en el desarrollo del proceso descrito, la Corte Constitucional decidió amparar el derecho al debido proceso y ordenándole a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres UNGRD que junto con los CLOPAD y CREPAD verificaran lo siguiente:

- Cuáles eran los municipios que resultaron afectados por la segunda ola invernal.
- Corroborar qué personas son cabeza de hogar, residen en el primer piso de la vivienda afectada y cumplen con todos los requisitos exigidos en las disposiciones legales mencionadas.
- Que se le solicitara al DANE enviar el número estimado de hogares registrados, puesto que los subsidios otorgados a cada municipio no podrían superar esta cifra.

Adicionalmente, advirtió a las entidades encargadas de adelantar el proceso de entrega de las ayudas que con la prueba del DANE se pretendía poner de presente que es posible que este sucediendo en varios municipios del país, que hayan personas que estén solicitando el subsidio y que no sean residentes en el municipio, que no sean cabezas de hogar o que no habiten



el primer piso de la vivienda afectada, en conclusión que sean personas que no cumplen con los presupuestos de la Resolución 074 de 2011 y de las circulares del 16 de diciembre del mismo año y por lo tanto no tendrían derecho a acceder a lo pretendido en la presente acción de tutela.

También resaltó que una cosa son los damnificados por el fenómeno de la niña, el cual tuvo ocurrencia entre el año 2010 y junio de 2011, y otra muy diferente son los afectados por los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 en el territorio nacional; pues estos últimos son los beneficiarios de las ayudas de que trata la Resolución 074 de 2011.

En cumplimiento de la orden anterior, la UNGRD profirió la Resolución No. 840 de 2014, que tenía por objeto establecer el procedimiento para rehacer el proceso administrativo establecido en la Resolución 074 de 2011 y en la Circular del 16 de diciembre de 2011, únicamente con aquellos municipios que: i) no hayan enviado el reporte de las planillas a la UNGRD; ii) que las enviaron extemporáneamente, iii) que enviaron las planillas a tiempo pero no alcanzaron a ser verificadas y avaladas por las entidades territoriales.

Lo anterior, cuando las personas reportadas en las mismas se encuentren en alguno de los siguientes supuestos descritos por la Corte Constitucional:

1. Sean habitantes de un municipio afectado por la segunda ola invernal de 2011, y se encuentra demostrada su condición de damnificado directo de acuerdo con la definición de la Resolución 074 de 2011.
2. Sean personas registradas en un censo, que no fue enviado o llegó de manera extemporánea a la UNGRD.
3. Sean personas registradas en las planillas enviadas en tiempo, pero a las que no se les realizó el pago a los damnificados.
4. Sean personas que interpusieron acción de tutela por estos mismos hechos o similares antes del 1 ° de julio de 2014, fecha en la cual la Honorable Corte Constitucional notificó a esta Entidad la Sentencia T-648 de 2013, cuyo fallo haya sido favorable y el mismo se encuentre en firme.

En lo que se refiere al procedimiento para rehacer la actuación administrativa, el artículo 5 de la Resolución 840 de 2014 indicó que, los municipios que se vieran beneficiados con la segunda entrega de ayudas humanitarias debían realizar las siguientes actuaciones:

- Realizar el levantamiento de la información correspondiente a la ocurrencia de la afectación, así como de los damnificados directos por el fenómeno hidrometeorológico, en las condiciones dispuestas en la Resolución 074 de 2011.
- Las planillas que se elaboren deberán estar suscritas por el alcalde municipal, el coordinador del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres - CMGRD, el personero municipal y el aval del Coordinador Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres - CDGRD.
- Allegar los listados de damnificados a la UNGRD, dentro de los términos señalados.
- Deberán ir acompañadas de oficio remisorio dirigido a la UNGRD por el alcalde, identificando en cuál o cuáles de los supuestos enumerados en el artículo primero de la Resolución 840/14 se encontraban los ciudadanos de cada municipio.
- Anexar los siguientes documentos:
 - a) Copia auténtica del acta del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres en donde se reconozca la condición de cada ciudadano enlistado en las planillas como damnificado directo, en los términos de la Resolución No. 074 de 2011.
 - b) Copia auténtica del acta del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres en donde se hayan avalado las planillas de apoyo económico elaboradas por el municipio, y que efectivamente cumplan los requisitos establecidos en la Resolución No. 074 de 2011 y la presente resolución.
 - c) Copia auténtica del acta o las actas de las reuniones del CLOPAD que en su momento debieron ser emitidas por los funcionarios que hacían parte de dicho órgano municipal, en el periodo comprendido entre el 1 de septiembre al 10 de diciembre de 2011, en donde se haya identificado la emergencia acaecida y los lugares donde se presentaron los efectos por dicha emergencia.
 - d) Copia auténtica de los informes de las entidades de primera respuesta, en donde se identifique de manera clara, la atención de la emergencia, los lugares y las fechas en donde se presentó y atendió la misma.



13001-23-33-000-2018-00659-00

- e) Copia auténtica de la declaratoria de urgencia manifiesta decretada por el municipio para la atención de la emergencia ocurrida, si la hubo.
- f) Copia auténtica de los contratos suscritos con los organismos de socorro, atención de emergencias o suministro de ayudas humanitarias y demás para la atención de la emergencia, si los hubo.
- g) Informe, acta o documento del CREPAD o del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres con indicación de fecha, lugar y evento ocurrido en el municipio respectivo entre el 1 de septiembre al 10 de diciembre de 2011.
- h) Documentos y demás elementos probatorios producidos o generados entre el 1º de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 que tenga en su poder el municipio que permitan establecer que en dichos territorios hubo inundaciones entre el 1 de septiembre al 10 de diciembre de 2011 y que además las personas enlistadas en las planillas cumplen con los requisitos establecidos en la Resolución No. 074 de 2011.
- i) Certificación del DANE sobre el número estimado de hogares registrados en el censo de dicho municipio para el año 2011.
- j) CD con la planilla digital en Excel diligenciada, la cual debe concordar en número de registros, con los reportados en las planillas físicas.
- k) Copia del registro del SISBEN de la persona reportada donde conste la composición de su núcleo familiar. Si no lo tiene, el alcalde deberá aportar certificación donde conste la composición del núcleo familiar de la persona reportada por el municipio, con sus documentos de identificación.

En el párrafo primero del citado artículo se expone que los documentos señalados en los literales d), e), f) y g) son alternativos, es decir, no necesariamente deben acreditarse todos. Que los demás documentos serán obligatorios, conforme a lo establecido en la Resolución No. 074 de 2011, y tienen como finalidad demostrar, luego de más de dos (2) años, la ocurrencia de los hechos; por lo que, sin el lleno de estos requisitos, serán negadas las ayudas económicas solicitadas por los municipios.

De igual forma se indica en el párrafo segundo que, en ningún caso el registro de damnificados directos que se allegue por parte del municipio podrá exceder la afectación que se reportó en el año 2011 a la DGR y/o a la UNGRD y que repose en el consolidado de emergencias de la Subdirección para el Manejo de Desastres de la UNGRD.

En el artículo 10 del citado acto administrativo, se indica que el plazo máximo y único de validación, verificación y entrega de información, por parte de los municipios a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de

Desastres, **será de 2 meses contados a partir de la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial (08 de agosto de 2014).**

Al Coordinador del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, se le encomendó, nuevamente, la realización de las acciones necesarias correspondientes para que los diferentes municipios entregaran la información en debida forma, en el tiempo determinado, así como del seguimiento de la entrega y aplicación de estos recursos.

En caso de que la documentación llegara incompleta o se identifique de alguna manera que la misma presenta inconsistencias, la UNGRD tenía el deber de requerir al municipio, dentro de los 10 días siguientes a la radicación de los documentos, para que completara la información o aclare la misma, dentro del término improrrogable de un (1) mes.

En caso de no cumplir con lo anterior, se debía entender que el municipio había desistido de su solicitud, por lo que la UNGRD expediría el acto administrativo correspondiente ordenándose, además, el archivo de la actuación, y se notificaría personalmente al representante legal del respectivo municipio, procediendo únicamente el recurso de reposición.

5.5. CASO CONCRETO

5.5.1. Hechos probados

- Acta 001 del 18 de octubre de 2011, del Comité Local de Atención y Prevención de Desastre (fl. 140-142 c. 1).
- Oficio del 25 de octubre de 2014, por medio del cual la Alcaldía del Municipio de San Estanislao de Kostka entrega al CREPAD Departamental el acta del CLOPAD del **18 de octubre de 2011**, para que sean atendidas las solicitudes que en ella se hacen (fl. 143 c. 1).
- Certificado de listado de personas damnificadas de los eventos invernales de año 2011 (fl. 144-157 y 161-165 c. 1); y de personas que no aparecen censadas en los registros de la Alcaldía (fl. 158-160 c. 1) llama la atención de esta Corporación que los listados anexos a dichos certificados aparecen firmados y con un sello perteneciente a una iglesia cristiana; no vienen con la firma o sello de la Alcaldía.
- Certificado de la Personería Municipal de San Estanislao de Kostka, en el que consta un listado de personas damnificadas por el invierno del segundo semestre del año 2011; en este se informa que el listado anexo



corresponde a los sectores Ternera, El Caño, La Plaza, Bajo Bajo y El Tanque, en el Corregimiento de Las Piedras (fl 166-175 y 177 c. 1)

- Certificado del Personero Municipal de San Estanislao de Kostka, en el que hace constar que, producto de la ola invernal generado por el fenómeno de la niña, en la jurisdicción del municipio se causaron grandes afectaciones y pérdida materiales en las viviendas, y bienes al interior del mismo (fl. 176).
- Certificado del Inspector de Policía del Municipio de San Estanislao de Kostka, en el que hace constar que los barrios afectados por el fenómeno lluvioso del 2011 fueron: TERNERA, EL CAÑO, LA PLAZA, BAJO BAJO, EL TANQUE, pertenecientes al corregimiento de LAS PIEDRAS (fl. 178).
- 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 (fl. 179-182)".
- Circular de fecha 16 de diciembre de 2011, dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Entidades Técnicas y Operativas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, CREPAD Y CLOPAD (fl. 182-185).
- Resolución N° 002 de 2012, "Por la cual se modifica la Resolución N° 074 del 15 de diciembre de 2011" (fl. 186-187).
- Circular S.I. N° 033, de fecha 04 de junio de 2013, para Alcaldes y Personeros de municipios de Bolívar, expedida por el Secretario del Interior de Bolívar (fl. 196-197).
- Copia de las planillas de entrega de asistencia económica/humanitaria elaborada por el Municipio de Municipal de San Estanislao de Kostka (fl. 295-370 c. 2)
- Oficio del **12 de diciembre de 2014**, destinado a la UNGRD, que tiene por asunto: la entrega y reporte de documentos adicionales requeridos desde la UNGRD, según lo consagrado en la Resolución No. 840 de 2014 que ordenó rehacer el procedimiento administrativo dispuesto en la Resolución 074 de 2011 (fl. 375 c. 2)
- Resolución 840 del 8 de agosto de 2014, por medio de la cual se establece el procedimiento para dar cumplimiento a la sentencia T-648 de 2013 (fl. 389-398).
- Oficio del **31 de octubre de 2014**, por medio de la cual la UNGRD requiere al Alcalde del Municipal de San Estanislao de Kostka para la entrega de información adicional, necesaria para el reconocimiento de las ayudas humanitarias (fl. 468 c. 3).



- Acta de del “Consejo Departamental de Gestión del Riesgo Desastres d Bolívar **Diciembre 26 de 2014**”, mediante la cual se niega el aval a las solicitudes de ayudas prestadas por vario municipios, entre los que se encuentra el Municipal de San Estanislao de Kostka, toda vez que las mismas no cumplían con los requisitos que la norma exigía para tal trámite. En dicho documento se expuso que: *“estos no aportaron los documentos requeridos por la UNGRD; además, no allegaron soportes de peso jurídico que lograra demostrar que los mismos se vieron afectados como consecuencia del fenómeno de la segunda temporada de lluvia”* (fl. 469)
- Acta de reunión Consejo Departamental de Gestión del Riesgo Desastres d Bolívar, del 18 de febrero de 2015, en la que se estudiaron los recursos de reposición interpuestos contra la anterior decisión, confirmando la misma (fl. 471 rev - 473).
- Resolución 225 de marzo 5 de 2015, por medio de la cual la UNGRD niega el apoyo económico al Municipio de San Estanislao de Kotka, por no cumplir con *“los requisitos legales establecidos para acceder al apoyo económico, como lo son las planillas debidamente avaladas y firmadas por el Consejo Departamental de Gestión del Riesgro de Bolívar, los documentos adicionales solicitados con el requerimiento efectuado por la UNGRD y la Procuraduría Delegada para la segunda temporada invernal de 2011, como quiera que las fotos presentadas en su oportunidad no tienen fecha de registro fotográfico”* (CD fl. 492)
- Testimonios de los señores Abel Enrique Vega, Julio Rafael Álvarez Fontalvo (CD fl. 1268).
- Testimonio de Jonis Cantillo Iriarte (fl. 1302 y 1311)
- Copia del Oficio recibido el 31 de enero de 2012 por la Gobernación de Bolívar, en el que se deja constancia de la entrega de *“CD contentivo del censo damnificado del 15 de diciembre de 2011 del municipio de san Estanislao de Kostka Bolívar”* (fl 1310 c. 7).
- Copia del Oficio recibido el 20 de enero de 2012 por la Gobernación de Bolívar, en el que se informa que no se había podido enviar el censo debido a que se habían presentado quejas de los damnificados que no aparecían en dicho censo, que a efectos de verificar la información se habían trasladado a varios sectores del municipio, y aún faltaban 4 barrios por visitar (fl 1311 c. 7).

5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico y jurisprudencial

En el caso objeto de estudio, los demandantes pretenden que se declare administrativamente responsable al Municipio de San Estanislao de Kostka, al Departamento de Bolívar – Unidad Departamental para la Gestión del Riego de Desastre (CREPAD), y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), por la omisión en el trámite de ayudas económicas otorgadas por el Gobierno Nacional, para los damnificados por la temporada invernal que tuvo lugar entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.

En efecto, los miembros del grupo actor afirman ser residentes del Municipio de San Estanislao de Kostka y el Corregimiento de Las Piedras, jurisdicción del mismo, que fueron damnificados de la ola invernal del segundo semestre del año 2011, razón por la cual consideran que tenían derecho al reconocimiento de las ayudas económicas establecidas por el Gobierno Nacional, por haberse presentado daños en sus casas de habitación y pérdida de bienes muebles.

De acuerdo con lo anterior, considera esta Corporación que, a efectos de demostrar la responsabilidad de la Administración por los hechos alegados, debe probarse el daño y su imputación al Estado; para ello, los actores tienen la obligación de probar lo siguiente: (i) Que el Municipio de San Estanislao de Kostka sufrió las inundaciones generadas por el fenómeno hidrometeorológico que afectó al país desde el 1 de septiembre al 10 de diciembre de 2011; (ii) Que los demandantes fueron damnificados de dicho fenómeno (iii) que a pesar de ello no recibieron la ayuda, por lo que se les generó un daño (iv) y que dicho daño le es imputable a los entes demandados, ya sea por acción u omisión.

- El daño

De acuerdo con las pruebas recaudadas en el asunto, se desprende que el Municipio de San Estanislao de Kostka fue afectado por las lluvias generadas por el fenómeno hidrometeorológico que se presentó en el país desde el 1 de septiembre al 10 de diciembre de 2011, y que, como resultado de ello, se generaron inundaciones en 4 sectores conocidos como **LA ISLA, BAJO FRESCO, CALLE CALDAS Y SAN JOSÉ**. De lo anterior, da cuenta el Acta 001 del 18 de octubre de 2011, elaborada por el Comité Local de Atención y Prevención de Desastres – CLOPAD de San Estanislao de Kostka, en la que se resalta que los sucesos ocurrieron en la madrugada del 18 de octubre de

2011, afectándose con ello algunas vías de comunicación por la caída del puente Santa Ana, que comunica al Corregimiento de Las Piedras con el Municipio de Arjona. Dentro de esta acta se consigna también la urgencia en la realización del censo de las familias afectadas, indicándose que el mismo se realizará en compañía de los veedores, Defensa Civil, Policía Nacional, Infantería de Marina, Acción Comunal, funcionarios de la Alcaldía y de la ESE Hospital Ana María Rodríguez²⁷.

Por otra parte, se cuenta con los certificados emitidos por el Personero Municipal de San Estanislao de Kostka y el certificado del Inspector de Policía del mismo municipio en los que se indica que, producto de la ola invernal generado entre el 1 de sep/11 y el 10 de dic/11, en la jurisdicción de dicho ente territorial se causaron grandes afectaciones y pérdida materiales en las viviendas, y bienes al interior del mismo, viéndose afectados los barrios **TERNERA, EL CAÑO, LA PLAZA, BAJO BAJO, y EL TANQUE**²⁸.

A su vez, estos hechos fueron corroborados por los testigos traídos al proceso, señores Abel Enrique Vega (veedor), Julio Rafael Álvarez Fontalvo (miembro del CLOPAD en la época de los hechos²⁹) y Jonis Cantillo Iriarte (Secretario de Planeación y Coordinador del CLOPAD)³⁰, quienes hicieron referencia a las situaciones vividas durante las inundaciones, y las gestiones adelantadas por las autoridades administrativas locales para la consecución de ayudas para la comunidad afectada.

Ahora bien, a efectos de demostrar que los demandantes fueron damnificados de las inundaciones precitadas, se trajeron al expediente varias copias de “certificados emitidos por la Secretaría General del Interior de San Estanislao de Kostka, de fecha 9 de septiembre de 2013”, en los que se indica que las personas relacionadas en los anexos, corresponden a damnificados de la ola invernal sep/dic de 2011, según consta en el censo que reposa en los archivos de la entidad; sin embargo, advierte esta Corporación que las planillas anexas se encuentran avalados con el sello de la Iglesia Cristiana Ríos de Dios y contienen la firma de quien sería por su pastor, cuyo rol en la elaboración de las mismas es desconocido para esta Judicatura. En ese sentido, concluye este Tribunal que dichas planillas

²⁷ Folio 40-142 c.1.

²⁸ Folio 166, 177 Y 178 c.1

²⁹ CD fl. 1268.

³⁰ Folio 1302 y 1311.



ofrecen dudas frente a su procedencia y elaboración, por lo que no serán tenidas en cuenta para resolver de fondo el asunto³¹.asimismo no es el documento exigido por la ley para tener derecho a la ayuda ofrecida por la Resolución 074 de 2011.

Además de lo anterior, al proceso se aportan unas copias de las “*planillas de entrega de asistencia económica/humanitaria*” elaborada por el Municipio de San Estanislao de Kostka³², en las que se relacionan aproximadamente 1.300 personas, como afectadas por la ola invernal precitada. De acuerdo con la Circular del 16 de diciembre de 2011, dicha planilla debía ser diligenciada por el Municipio (CLOPAD), quienes tendrían la obligación de consignar en ellas la información **veraz** sobre las personas que, como jefe de hogar, recibirían las ayudas, para el hogar beneficiado por ser damnificado directo de la ola invernal del segundo semestre de 2011, siempre y cuando cumplieran con las condiciones o requisitos para ello. En la misma se debía identificar el número de personas que vivía en el primer piso de la vivienda y determinar si la vivienda había sido destruida o averiada.

Ahora bien, una vez verificada la información contenida en la prueba aquí relacionada, frente a la información de los demandantes, encontró esta judicatura que: (i) **153 demandantes** registrados en las planillas no viven en los barrios que sufrieron inundaciones, según el CLOPAD y el Personero Municipal (LA ISLA, BAJO FRESCO, CALLE CALDAS, SAN JOSÉ TERNERA, EL CAÑO, LA PLAZA, BAJO BAJO, EL TANQUE); (ii) **173 demandantes** no registraron en las planillas el nombre del barrio al cual pertenecen, solo las nomenclaturas de las casas, por lo que no se puede identificar si están o no dentro de los sectores afectados; (iii) **85 de los demandantes** presentan inconsistencias en la información registrada en las planillas, puesto que se advirtió que residían en la misma vivienda (incluso más de 4 beneficiarios en una misma vivienda), y aun así fueron incluidos en para recibir las ayudas, violándose las disposiciones de la Circular del 16 de diciembre de 2011; (iv) habían **2 demandantes** registrados en la planillas, pero en la misma se indicaban que se encontraban fallecidos; (v) **3 demandantes** relacionados en la planilla para entrega de ayudas, pero en la misma se describía que no tenían ninguna afectación; (vi) **26 de los demandantes** no estaban

³¹ Folio 144-165 c. 1

³² Folio 295-370 c. 2.



relacionados en la planilla para entrega de ayudas; y (vii) se registró a la empresa COOPI ONG COOPERACIÓN como damnificada (ver folio 347).

(La anterior información, puede ser constatada en el siguiente link: [INVENTARIO](#))

De acuerdo con lo antes indicado, encuentra esta judicatura que, la información suministrada en las “*planillas de entrega de asistencia económica/humanitaria*”, por sí sola, no es confiable para determinar si los aquí demandantes tienen o no la calidad de damnificados de la ola invernal del segundo semestre de 2011, en las condiciones descritas en la Resolución 074/11, como quiera que no se tuvieron en cuenta las reglas descritas en la Circular del 16 de diciembre de 2011, para su diligenciamiento.

Por otra parte, se tiene también que el Personero Municipal de San Estanislao de Kostka emitió un certificado en el que hace constar un total de 342 personas afectadas por las inundaciones de sep/dic. 2011³³. Esta información fue confrontada por este Tribunal con las “*planillas de entrega de asistencia económica/humanitaria*”, arrojando como resultado que, las únicas personas que coinciden en las dos relaciones anteriores, y que se encuentran demandando en esta instancia, son las siguientes:

	Demandante	Cédula	Dirección	No. personas	Vivienda destruida	Vivienda averiada	Tenencia	Observación
1	Adolfredo Alcázar Martínez	1.049.533.465	Bajo Bajo 7-84	3	No	Si	Arrendada	En el registro de la Personería aparece esta cedula 10.495.334.465
2	Adonilson González Castilla	1.044.908.035	La Plaza 8#40	3	No	Si	Arrendada	Cedula diferente en la planilla de ayuda 1.044.908.435
3	Ana Padilla Martínez	23.073.631	Bajo Bajo	3	Si	No	Propia	
4	Ana Sofía Sabalza Cañate	45.454.035	Plaza 7-26	5	Si	No	Propia	
5	Breidys Edith Zúñiga Martínez	1.049.534.517	Bajo Bajo 18#2	2	No	Si	Propia	
6	Gleydis Patricia Murillo Guardo	1.002.324.825	Bajo Bajo	4	No	Si	Arrendada	
7	Juan Carlos Pajoy Luna	7.959.920	Bajo Bajo 7-49	4	No	Si	Propia	
8	Juan Manuel Pajoy Ramos	12.715.441	Bajo Bajo	5	No	Si	Propia	

³³ Folio 166-176 c. 1



9	Juana Del Carmen Navarro De Elguedo	33.122.099	Bajo Bajo 7-116	5	No	Si	Propia	
10	Lina Del Carmen Martínez Castilla	32.941.375	Bajo Bajo 17-63	5	No	Si	Propia	
11	María Isabel García Alfaro	23.073.552	Bajo Bajo 4 #27	2	Si	No	Propia	
12	Matiluz Pajoy Sarmiento	32.942.588	Bajo Bajo	5	Si	No	Propia	En el registro de la Personería aparece esta cedula 32.941.588
13	Merlin María Padilla García	23.073.580	Bajo Bajo 18-33	10	No	Si	Propia	En el registro de la Personería aparece esta cedula 23.073.680
14	Miguel Ángel Muñiz Castilla	73.554.525	Plaza	5	Si	No	Propia	
15	Miguel Pérez Luna	7.961.069	Bajo Bajo 7-47	5	No	Si	Arrendada	
16	Nauris María Barragán Peña	32.940.786	Bajo Bajo	3	No	Si	Propia	
17	Nereida García Martínez	32.941.574	Bajo Bajo 5-30	4	No	Si	Arrendada	
18	Nidia Navarro De Castilla	23.073.305	Bajo Bajo 7-33	6	No	Si	Propia	
19	Orlando Rene Castilla Cantillo	7.959.592	Bajo Bajo	4	No	Si	Propia	
20	Reinalda Alfaro González	23.073.285	Bajo Bajo 17-05	2	No	Si	Propia	
21	Roberto Pérez Castilla	18.931.037	Bajo Bajo	1	Si	No	Propia	

En ese orden de ideas, las 21 personas antes relacionadas, serían las únicas frente las cuales la Sala podría concluir que sí acreditaron su derecho recibir la ayuda humanitaria, en los parámetros establecidos en la Resolución 074/11 y la Circular del 16/12/11, puesto que no reportan falencias en su información, y, además, tuvieron daños en sus viviendas o bienes muebles de la misma.

Por otro lado, existe un grupo de personas que aun estando registradas en los dos listados de damnificados, presentan inconsistencia, que impiden que se les pueda tener por cierto su derecho a recibir ayudas humanitarias, como es el caso de YOJAIRA DE JESÚS RODRÍGUEZ FIGUEROA y CENERYS PADILLA RODRÍGUEZ, quienes habitan en la misma vivienda, según se constata con la dirección, y cada una de ellas viene reclamando la ayuda humanitaria de manera individual, desconociendo este Tribunal si es que las mismas pertenecen a una misma familia o su estadía en la vivienda se da por



situaciones diferentes; por su parte, el señor Senen Padilla García se encuentra en la misma condición con la señora Ada Luz García Rodríguez. Al respecto es importante anotar, que la ayuda humanitaria en las condiciones establecidas en la Resolución 074 de 2011, se otorga a los damnificados directos de la ola invernal de sep/dic de 2011, entendidos estos como *“la familia residente en la unidad de vivienda familiar”*; lo anterior quiere decir que, la ayuda no está destinada para cada persona afectada de manera individual, sino que se le entrega a una persona, como representante de la familia que habita la vivienda afectada.

De igual forma, la señora Teresa Martínez Alfaro, aparece reportada como persona damnificada en los 2 registros (personería y planillas de ayuda), pero se deja constancia de que la misma no tuvo afectación en su vivienda, por lo que no tiene derecho a la ayuda humanitaria, en los parámetros establecidos en la Resolución 074/11 y la Circular del 16/12/11.

A continuación, se relaciona la información de las personas anteriormente referenciadas:

	Demandante	Cédula	Dirección	No. personas	Vivienda destruida	Vivienda averiada	Tenencia	Observación
1	Yojaira De Jesús Rodríguez Figueroa	23.073.576	Bajo Bajo 17-30	3	No	S	Propia	Planilla 70
2	Cenerys Padilla Rodríguez	32.941.729	Bajo Bajo 17-30	2	No	S	Propia	Planilla 70
3	Senen Padilla García	73.558.581	Bajo Bajo 15-52	2	Si	Si	Arrendada	Planilla 76
4	Ada Luz García Rodríguez	23.073.602	Bajo Bajo 15-52	2	Si	Si	Arrendada	Planilla 76
	Teresa Martínez Alfaro	23.073.542	Bajo Bajo 7 -84	3	No	No	Propia	----

En ese orden de ideas, debido a las falencias encontradas en el documento en comento, no es posible concluir que los demandantes afectados por los mismos hayan acreditado su derecho recibir la ayuda humanitaria, en los parámetros establecidos en la Resolución 074/11 y la Circular del 16/12/11.

Cosa diferente pasa con los señores Adolfo Alcázar Martínez, Adonilson González Castilla, Ana Padilla Martínez, Ana Sofía Sabalza Cañate, Breydis Edith Zúñiga Martínez, Gleydis Patricia Murillo Guardo, Juan Carlos Pajoy Luna, Juan Manuel Pajoy Ramos, Juana Del Carmen Navarro De Elguedo,



Lina Del Carmen Martínez Castilla, María Isabel García Alfaro, Matiluz Pajoy Sarmiento, Merlin María Padilla García, Miguel Ángel Muñiz Castilla, Miguel Pérez Luna, Nauris María Barragán Peña, Nereida García Martínez, Nidia Navarro De Castilla, Orlando Rene Castilla Cantillo, Reinalda Alfaro González, Roberto Pérez Castilla, quienes sí acreditaron ser damnificados del fenómeno hidrometeorológico que se presentó en el país desde el 1 de septiembre al 10 de diciembre de 2011; y que, como consecuencia del mismo, sufrieron daños en sus viviendas y bienes muebles en las condiciones establecidas en la Resolución 074/11 y la Circular del 16/12/11.

En ese orden de ideas, el daño a ellos ocasionado, se traduciría en la no entrega de las ayudas humanitarias; hecho éste que no se encuentra probado directamente con un certificado que así lo exponga de forma particular para cada accionante, pero que tampoco fue desmentido en el proceso, puesto que la defensa de las entidades accionadas se circunscribió a que la negativa de las ayudas humanitarias en general, se debió al incumplimiento de los requisitos establecidos en los actos administrativos que regulaban el procedimiento para su entrega, tal como se observa en la Resolución 225 de marzo 5 de 2015, por medio de la cual la UNGRD niega el apoyo económico al Municipio de San Estanislao de Kostka, por no cumplir con *“los requisitos legales establecidos para acceder al apoyo económico, como lo son las planillas debidamente avaladas y firmadas por el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Bolívar, los documentos adicionales solicitados con el requerimiento efectuado por la UNGRD y la Procuraduría Delegada para la segunda temporada invernal de 2011, como quiera que las fotos presentadas en su oportunidad no tienen fecha de registro fotográfico”* (CD fl. 492)

- **La imputación**

Como se ha expuesto a lo largo de esta providencia, el proceso de entrega de las ayudas humanitarias para sobrellevar las pérdidas que habían dejado las inundaciones ocasionadas por la ola invernal del segundo semestre de 2011, ameritaba la intervención de varias entidades de orden municipal, departamental y nacional; cada una de ellas con una función específica dentro del procedimiento de entrega.

Así las cosas, se advierte que eran los municipios, a través del **CLOPAD**, quienes tenían el deber de imprimir y diligenciar físicamente las planillas de



entrega de apoyo económico, evaluar el nivel de afectación, elaborar el acta que las avalara, transcribir las planillas que ya se habían realizado físicamente al formato digital; y, entregarlas a las CREPAD con las firmas exigidas³⁴. Por su parte el **CREPAD** debían 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, firmar las mismas y enviarlas a la **UNGRD**, autoridad ésta que debía 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, para luego enviarlas a la Fiduprevisora para el desembolso del dinero, adicionando únicamente los registros que cumplieran con todos los requisitos descritos anteriormente.

La parte actora, considera que la entidades antes mencionadas son responsables por el daño a ellos ocasionado, toda vez que el municipio omitió sus deberes dentro del primer plazo dispuesto en la Resolución 074/2011 y 002/2012, y 840/2014 para solicitar las ayudas; el Departamento no cumplió con su obligación de realizar las acciones necesarias para que el municipio de San Estanislao de Kostka le entregara las planillas de ayuda en debida forma, además porque, según ellos, en la Resolución 033 de 2013 se realizó una indebida interpretación de la Resolución 074/11, en cuanto al término para solicitar las ayudas, que llevó a la inactividad del CREPAD para continuar revisando las planillas entregadas por los municipios. Por último, se indica que la UNGRD es responsable por no crear los mecanismos idóneos para hacer efectiva la entrega de las ayudas, y por no crear un procedimiento para la implementación de la Resolución 002/2012 que amplió el plazo para que los municipios solicitaran el referido auxilio.

En relación con lo anterior, se trajeron al proceso los testimonios de los señores Julio Rafael Álvarez Fontalvo, Abel Enrique Vega, y Jonis Cantillo Iriarte, quienes expusieron lo siguiente:

Julio Rafael Álvarez Fontalvo: Manifestó que, en el municipio de San Estanislao de Kostka, ante el desespero de las personas residentes del pueblo por las inundaciones del 2010, se creó una veeduría para ayudar a las personas afectadas por la ola invernal de ese año, y la misma continuó trabajando por la comunidad, de forma indefinida. Indica que el 18 de

³⁴ Alcalde - Coordinador del CLOPAD – Personero Municipal

octubre de 2011, debido a un torrencial aguacero se inundaron los barrios La Isla, Bajo Fresco, San José, la Calle Colombia, Calle Bolívar, entre otros, por lo que todo el pueblo se volcó a ayudar a la gente. Indicó, que el Presidente de la República visitó el pueblo, y prometió la entrega de \$1.500.000; luego, se dio la expedición de la Resolución 74/2011. **Expone que el censo de los afectados se realizó en el año 2012, porque debido a la magnitud del evento, no fue posible realizarlo en lo que restaba del año 2011, las personas estaban desorganizadas.** La veeduría fue la primera en organizar el censo, dando como resultado 1364 personas afectadas. Expuso, que la veeduría se encargó de preparar las pruebas y la documentación necesaria para la entrega de las ayudas, y se las entregó en la Secretaría de Planeación, advirtiendo que todo debía llevarse en original a la Gobernación, para que se aprobara la entrega del auxilio; sin embargo, no se aprobó la ayuda, porque faltaban documentos, pero esos documentos le correspondía entregarlos a la Alcaldía, que era quien los tenía, porque el trabajo realizado por la veeduría era correcto. Luego se dio la Resolución 840/14; esta norma traía otros requisitos, que eran las planillas, éstas se llenaron y se entregaron con la documentación a la Alcaldía, solo faltaban anexar los documentos que tenía la Alcaldía en su poder (documentos del CLOPAD, declaratoria de emergencia y demás); sin embargo, la ayuda nuevamente fue negada porque faltaban dichos documentos.

Abel Enrique Vega: Manifestó que el día 18 de octubre de 2011 cayó un aguacero en San Estanislao de Kostka, por lo que la población se inundó. Como él era parte del CLOPAD, tomó la decisión de salir a avisar sobre la inundación y tomar las medidas necesarias. Informó que, en la mañana, se hizo un recorrido para verificar las zonas afectadas, y a las 3 pm se realizó la reunión del CLOPAD para poner en conocimiento de la situación a los secretarios de Despacho de la Alcaldía. Que se llenaron los documentos necesarios, pero los recursos no llegaron; al ver que en Soplaviento se estaban entregando las ayudas, procuraron averiguar qué había sucedido con las ayudas; sin embargo, sostiene que no entiende por qué se le negó la ayuda a su municipio. **Manifiesta, que en una reunión se acordó la realización de un censo en el cual debían participar la alcaldía, la policía, la defensa civil y la veeduría; todos acudieron a la cita para realizar el censo, con excepción de los representantes de la Alcaldía, por lo que no se pudo llevar a cabo el censo ese año; después, con la Resolución 840/14, sí se hizo el censo casa por casa.** Manifiesta que no firmó ningún formulario del censo.



El testigo expone que las personas del municipio estaban esperanzadas en la entrega de las ayudas y consideran que el dinero fue robado.

Jonis Cantillo Iriarte: Manifiesta que el Municipio de San Estanislao de Kostka fue uno de los municipios más afectados por el fenómeno de la niña de 2010-2011; pues sufrió una inundación el 13 de diciembre de 2010; y luego en el año 2011, se generaron nuevas inundaciones en los meses de octubre y diciembre. **Que en el municipio se procedió a elaborar un censo de las personas afectadas, pero tuvieron dificultades, puesto que la mayoría de los damnificados se trasladaron a otros municipios; a raíz de ello, realizaron un oficio a la unidad de riesgo departamental, en el que se les informó que tenían problemas con el censo puesto que no querían que se les escapara ninguna persona, para evitar posteriores demandas de los afectados que quedaran excluidos. Expone, que el censo se entregó en enero de 2012.**

Manifiesta que en el municipio la situación fue muy calamitosa, por lo que vio el sufrimiento de las familias que, aunque con la ayuda económica no iban a solucionar sus problemas, por lo menos ésta les iba a ayudar a mitigar su situación. Expone que recibió insultos, puesto que a otros municipios menos afectados se les entregó la ayuda, pero a San Estanislao, que tuvo más damnificados, no se le dieron las ayudas. Esa situación lo afectó psicológicamente hasta el punto de enfermar. Informa que ingresó a trabajar con el municipio de San Estanislao de Kostka procedente de Regidor - Sur de Bolívar, desde el 13 de noviembre de 2010, hasta el 31 de diciembre del año 2015, por lo que laboró con 2 alcaldes. Manifiesta que ejercía funciones como Secretario de Planeación, y a su vez como Coordinador del Clopad, el cual estaba compuesto por los otros secretarios de despacho, la policía y otros. **Manifiesta que los censos realizados por el municipio, fueron elaborados en los formatos dispuestos por la UNGRD; todos los censos se hicieron en ese formato.** P/ ese formato estaba disponible por internet o como hacían ustedes para acceder a esos formatos? R/ una vez nosotros realizábamos las actas donde se autorizaba la elaboración del censo, ya elaborado los censos, el procedimiento era remitirlos al departamento a la unidad de gestión de riesgo departamental, que era quien avalaba los censos que nosotros le enviábamos, siempre y cuando cumpliéramos con los criterios, y nosotros cumplíamos con los criterios porque era un formato muy sencillo de la unidad de gestión de riesgo. P/ también en su relato nos cuanta que ustedes remitieron ese censo al señor Edgar Larios que era el Coordinador del CREPAD en ese momento; la pregunta que le hago es si además de haber remitido los documentos de manera física con oficio,



13001-23-33-000-2018-00659-00

ustedes tuvieron alguna reunión con este señor Edgar Larios en la Gobernación de Bolívar. **R/** Edgar visitaba mucho nuestro municipio, principalmente porque era un municipio que fue muy afectado. **P/** que noticias o información le daba Edgar Larios de por qué no se les había hecho el reconocimiento de la ayuda económica. **R/ de acuerdo a las resoluciones que usted mencionó ahorita, al principio había un plazo para que nosotros presentáramos el censo, creo que hasta el 10 de diciembre, nosotros presentamos un censo pero le notificamos de que había mucha gente que se había ido del municipio y todavía no estaba completo, y sale una resolución que daba plazo para presentarlo hasta finales del mes de enero de 2012, nosotros le oficiamos que teníamos problemas, lamentablemente presentamos el censo un día después de la fecha del cierre de eso, y no justifico que, por un día de demora no se avalara el censo.** Posterior a eso, salió una nueva resolución donde teníamos que retomar la cuestión con un formato diferente, lo reenviamos nuevamente y hasta el sol de hoy no sé qué pasó con eso. **P/** a ustedes les notificaron que no se había avalado el censo. **R/** no, nosotros nos dimos cuenta porque vimos que a otros municipios si les pagaron. **P/** tiene conocimiento de la resolución 840 de la UNGRD donde se implementó un nuevo procedimiento para reconocer las ayudas **R/ claro que si, a raíz de eso modificaron las planillas y nosotros nos dimos a la tarea de montar las planillas nuevamente en su forma correcta e inclusive, me acuerdo que anexamos recorte de periódico, una declaración juramentada de un señor que avalaba que si fue verdad que sucedió el hecho y otras cuestiones más, que inclusive, fue lo más difícil para nosotros y era que en cada planilla de cada familia debía tener su documento de identidad , entregamos en cajas a la gobernación y en Bogotá a la UNGRD;** (...) no recuerdo la fecha límite para la entrega de documentos, pero sé que cumplimos con eso.

Conforme con lo expuesto, se tiene que, en efecto, en la Acta 001 de 2011 del CLOPAD se convino la realización de un censo de las familias afectadas, indicándose que el mismo se llevaría a cabo en compañía de los veedores, Defensa Civil, Policía Nacional, Infantería de Marina, Acción Comunal, Funcionarios de la Alcaldía y de la ESE Hospital Ana María Rodríguez³⁵; sin embargo, el mismo tuvo inconvenientes en su realización, puesto que habían familias que se habían trasladado a otros municipios (según la explicación del señor Jonis Cantillo), y habían quedado excluidas del primer censo

³⁵ Folio 40-142 c.1.



realizado para enviar al CREPAD. De lo anterior, también da cuenta en el Oficio del **20 de enero de 2012**, recibido por la Gobernación de Bolívar, en el que se informa que no se había podido enviar el censo debido a que se habían presentado quejas de los damnificados que no aparecían en dicho censo, por lo que, a efectos de verificar la información, se habían trasladado a varios funcionarios a los sectores afectados del municipio, y aún faltaban 4 barrios por visitar³⁶

El **31 de enero de 2012**, mediante oficio de la misma fecha, se remitió al CREPAD de la Gobernación de Bolívar el “*CD contentivo del censo damnificado del 15 de diciembre de 2011 del municipio de san Estanislao de Kostka Bolívar*”³⁷; cuando la fecha límite para realizar la entrega a la UNGRD de toda la documentación completa, con el aval del CREPAD, había vencido el **30 de enero de 2012**, es decir, 1 día antes.

En ese sentido, se tiene por demostrado que el Municipio de San Estanislao de Kostka entregó de manera tardía las planillas diligenciadas con los damnificados de la ola invernal del segundo semestre de 2011, puesto que presentaron ante el CREPAD un (1) día después de haberse vencido el plazo dispuesto en la Resolución 002/2012, para la entrega de la información completa a la UNGRD. Lo anterior quiere decir que el Departamento de Bolívar ya se encontraba por fuera del término para revisar la información entregada por el municipio y expedir el aval o el requerimiento de corrección de la información, en caso de que ésta no estuviera acorde con los parámetros de la Resolución. 074/11 y la Circular del 16 de diciembre/11.

No puede pasarse por alto también el hecho de que en el oficio remitido se indica que se enviaba el censo en un CD, (el censo fue realizado en las planillas de solicitud de asistencia económicas, según el relato del señor Jonis Cantillo), pero no se deja constancia de la entrega de la documentación de soporte que exigía la Resolución. 074 de 2011, es decir, la entrega de las planillas físicas con la respectiva acta del CLOPAD que avala dicho registro; por lo cual debe entenderse que la información no fue entregada de forma completa; lo cual evidencia el incumplimiento de las obligaciones impuestas a los municipios en los actos administrativos señalados.

³⁶ (fl 1311 c. 7).

³⁷ (fl 1310 c. 7).



Con la expedición de la sentencia de tutela T-648 de 2013 y la Resolución 840/14, se abrió una nueva oportunidad para rehacer el proceso de entrega de ayudas, en la cual se imponían condiciones adicionales a los municipios interesados, a fin de verificar efectivamente la ocurrencia de la afectación a los pobladores.

Es de destacarse que no existe prueba de cuales fueron los documentos que el Municipio de San Estanislao de Kostka aportó al CREPAD y a la UNGRD para efectos de su verificación, solo se conoce el Oficio del **25 de octubre de 2014**, por medio del cual la Alcaldía del Municipio de San Estanislao de Kostka entrega al CREPAD Departamental el acta del CLOPAD del 18 de octubre de 2011, y se informa que la finalidad del mismo es que sean atendidas las solicitudes que en ella se hacen (fl. 143 c. 1). De otro lado se conoce el Oficio del **31 de octubre de 2014**, por medio de la cual la UNGRD requiere al Alcalde del Municipal de San Estanislao de Kostka los siguientes documentos³⁸:

1. *“Las planillas no son auténticas, (...) por lo que se devuelven las mismas para que se envíen las auténticas, debidamente diligenciadas por los funcionarios competentes y firmadas por el coordinador Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres de Bolívar (...).”*
2. *El municipio allega una copia informal de un acta del CLOPAD del 10 de octubre de 2014 y además no allegan actas del CLOPAD del periodo comprendido entre el 1 de septiembre al 10 de diciembre de 2011, las cuales deben existir según la propia motivación del Decreto No. 50-1 del 3 de octubre de 2011, por lo que el municipio deberá allegar copia auténtica de dichas actas previas realizadas entre el 1 de septiembre al 10 de diciembre de 2011, conforme a lo establecido en la Resolución No. 840 de 2014.*
3. *No se allegó acta del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres en donde se hayan avalado las planillas de apoyo económico elaboradas por el municipio, y que efectivamente cumplan los requisitos establecidos en la Resolución No. 074 de 2011 y la Resolución No. 840 de 2014, por lo que el municipio a través del CMGRD deberá allegar dicho documento, el cual es de carácter obligatorio para el trámite administrativo en cuestión.*
4. *No se allega acta o actas que en su momento debieron ser emitidas por los funcionarios que hacían parte de dicho órgano municipal, entre el 1 de septiembre al 10 de diciembre de 2011, en donde se halla identificado la emergencia acaecida y los lugares donde se presentaron los efectos por dicha emergencia.*
5. *No allega informes de entidades de primera respuesta en donde se identifique de manera clara y específica, la atención de la emergencia, los lugares y las fechas en*

³⁸ Folio 468 c. 3



donde se presentó y atendió la misma, conforme al artículo 5 de la Resolución No. 840 de 2014.

6. No se allegó copia auténtica de la declaratoria de urgencia manifiesta decretada por el municipio para la atención de la emergencia ocurrida, si la hubo.
7. No se allegó copia auténtica de los contratos suscritos con los organismos de socorro, atención de emergencias o suministro de ayudas humanitarias y demás para la atención de la emergencia, si los hubo.
8. No se allegó informe, acta o documento del CREPAD o del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres con indicación de fecha, lugar y evento ocurrido en el municipio respectivo entre el 1 de septiembre de 10 de diciembre de 2011.
9. El municipio debe aportar pruebas documentales, que prueben los hechos ocurridos entre el 1 e de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, lo anterior teniendo en cuenta que allega fallos de tutela posteriores al año 2011 que fueron revocados por la corte constitucional precisamente por no encontrar elementos probatorios necesarios que determinarían la calidad de damnificados directos de la segunda temporada de lluvias 2011.
10. En un DVD el municipio anexa fotografías, pero no se establece la fecha del registro fotográfico que demuestre que pertenecen al periodo comprendido entre el 1° de septiembre al 10 de diciembre de 2011, aspecto que será tenido en cuenta por la UNGRD, a la hora de decidir la actuación administrativa.
11. No se allegó certificación de DANE sobre el número estimado de hogares registrados en el censo de dicho municipio para el año 2011.
12. El municipio no allega CD con la digital en Excel diligenciada, la cual debe concordar en número de registros.
13. El municipio no allega copias de los registros del SISBEN, en donde conste la composición de su núcleo familiar, aspecto que deberá anexarse. El presente requerimiento se realiza sin perjuicio de que para las acciones de pago, se requiera al municipio nuevamente para que allegue la información pertinente de uno o algún núcleo familiar del que no se tenga la información pertinente”.

Debe resaltarse que, en la Resolución 840 de 2014, en el capítulo de “procedimientos para rehacer la actuación administrativa” se establecen estos requisitos específicos (y en copia auténtica), para accederse al reconocimiento de la ayuda humanitaria.

La respuesta al requerimiento anterior, se dio por medio del Oficio del **12 de diciembre de 2014**, destinado a la UNGRD³⁹, en la que se indicó que se anexaba lo siguiente:

- 2 CDs que contienen evidencias de inundación y planilla digital;
- actas del CLOPAD de fecha 10 de octubre de 2014 en auténtico, con su respectivo oficio remitido;

³⁹ Folio 375 c. 2



- acta del CLOPAD del 18 de octubre de 2014 en auténtico;
- Decreto 052 del 19 de diciembre de 2014, en auténtico;
- evidencia física;
- certificado expedido por el Alcalde Municipal sobre el número de hogares con corte a 31 de diciembre de 2014.
- Acta de declaración juramentada No. 422
- Certificado expedido por el alcalde, de conformación de núcleo familiar de las personas que hacen parte de la planilla con los respectivos documentos de soporte;
- Planilla digital en medio físico, 77 planillas
- Oficio de remisión de fecha octubre 10 de 2014.

De lo anterior, advierte la Sala que hicieron falta las actas del CLOPAD elaboradas en el año 2011, que daban constancia de los sucesos de las inundaciones en el municipio, y las actividades encargadas a los diferentes órganos de ayuda para mitigar la emergencia. También hizo falta el decreto de declaratoria de emergencia, puesto que el que se mencionada en el oficio, Decreto 052, es del 19 de diciembre de 2014, es decir, no concuerda con la fecha de las inundaciones. El municipio no allega copias de los registros del SISBEN, en donde conste la composición de su núcleo familiar; este requisito fue suplido por un “certificado de la alcaldía”; y tampoco se allegó certificación del DANE sobre el número estimado de hogares registrados en el censo de dicho municipio para el año 2011, aspecto este que fue solicitado puntualmente por la Corte Constitucional en la sentencia T-648 de 2013, a efectos de evitar fraudes por inclusión de personas que no tuvieran las condiciones para recibir la ayuda.

Mediante Acta de **diciembre 26 de 2014** el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo Desastres de Bolívar, negó el aval a las solicitudes de ayudas prestadas por varios municipios, entre los que se encontraba el de San Estanislao de Kostka, toda vez que las mismas no cumplían con los requisitos que la norma exigía para tal trámite. En dicho documento se expuso que: *“estos no aportaron los documentos requeridos por la UNGRD; además, no allegaron soportes de peso jurídico que lograra demostrar que los mismos se vieron afectados como consecuencia del fenómeno de la segunda temporada de lluvia”*⁴⁰. A través del Acta del 18 de febrero de 2015, se dejó constancia de la reunión del Consejo Departamental de Gestión del

⁴⁰ Folio 469 c. 3



Riesgo Desastres de Bolívar, en la que se estudiaron los recursos de reposición interpuestos contra la anterior decisión, y se confirmó la misma⁴¹.

Por su parte, la UNGRD profirió la Resolución 225 de marzo 5 de 2015, por medio negó el apoyo económico al Municipio de San Estanislao de Kostka, por no cumplir con “los requisitos legales establecidos para acceder al apoyo económico”⁴². En dicho acto administrativo expuso:

“Que la UNGRD mediante Resolución No. 1513 del 11 de diciembre de 2014, modificó y adicionó el artículo undécimo de la Resolución No. 840 del 8 de agosto de 2014, prorrogando el plazo para la entrega de información adicional, con el fin de culminar la actuación administrativa, hasta el 31 de diciembre de 2014, a menos que el término de un (1) mes, otorgado inicialmente fuera posterior al 31 de diciembre de 2014, caso en el cual, no habría lugar a prórrogas adicionales, para poder culminar la actuación administrativa dentro de los seis (6) meses que otorgó la Corte Constitucional en Sentencia T-648 de 2013.

Que el municipio de San Estanislao de Kostka, Departamento de Bolívar, con fundamento en el requerimiento hecho, remitió mediante radicado 2014ER012305 a esta Unidad los siguientes documentos: a) Planillas físicas diligenciadas; b) Planillas digitales; c) Copia del acta No. 001 del CLOPAD celebrada el 18 de octubre de 2011, en donde se identificó la emergencia acaecida y los lugares en donde se presentaron los efectos de la Segunda Ola Invernal del año 2011; d) Algunas fotografías de las que no se establece la fecha del registro fotográfico que demuestre que pertenecen al periodo comprendido entre el 1º de septiembre al 10 de diciembre de 2011.

Que revisada la información remitida por el municipio de San Estanislao de Kostka, Departamento de Bolívar, se logra identificar que no se allegó la copia auténtica del acta No. 001 de 2011 del CLOPAD celebrada el 18 de octubre de 2011, ni copia auténtica del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres donde se haya dado aval a las planillas de apoyo económico, no se allegaron las actas respectivas en donde se identificara de manera clara la atención de la emergencia sufrida en el año 2011, ni copia auténtica del decreto por medio del cual se declaró el estado de emergencia preventiva por inundaciones en el municipio de San Estanislao de Kostka, Bolívar, ni los registros SISBEN de los damnificados. De otro lado, anexó con el oficio en cuestión, algunos artículos del Universal de Cartagena, sin fecha en el cual hacen referencia a inundaciones sucedidas entre otros en el municipio de San Estanislao de Kostka.

Por lo anterior es claro que el municipio de San Estanislao de Kostka, no entregó la información completa requerida en el oficio de información adicional suscrito por el

⁴¹ Folio 471 rev – 473 c. 3.

⁴² CD fl. 492



13001-23-33-000-2018-00659-00

Director de la UNGRD y la Procuraduría Delegada para la Descentralización y Entidades Territoriales.

Que el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres de Bolívar, mediante acta de fecha 26 de diciembre de 2014, señaló que luego de la revisión realizada de los documentos remitidos por algunos municipios del Departamento de Bolívar, NO DABA AVAL a la solicitud presentada por el municipio de San Estanislao de Kostka, Departamento de Bolívar, entre otros municipios, en atención a que los documentos adjuntados por dicho ente territorial no contaban con el soporte y peso jurídico que lograra demostrar o evidenciar que los mismos si fueron afectados como consecuencia de la segunda temporada invernal de 2011.

Que el municipio de San Estanislao de Kostka presentó recurso de reposición, el cual fue resuelto de manera negativa el 18 de febrero de 2015, mediante acta de reunión del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Bolívar, con fundamento en que el municipio definitivamente no presentó los documentos necesarios para cumplir con los requisitos señalados en la Resolución 840 de 2014.

Que el Coordinador del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del municipio de San Estanislao de Kostka, remitió a esta Unidad oficio en el cual solicitó no incurrir en error "por atender la postura errónea del CDGRD DE BOLÍVAR de donde se niega Aval con base en SUPUESTOS"; frente a lo cual es importante reiterarle al municipio que la Unidad no es la encargada de otorgar aval a las peticiones presentadas en su momento por cada uno de los que resultaron damnificados por la segunda temporada de lluvias, pues para ello se diseñó un modelo con unos requisitos mínimos que debían cumplir irrestrictamente los municipios, siendo uno de ellos contar con el aval del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres.

Que conforme a lo anterior, la UNGRD considera pertinente negar la solicitud de apoyo económico contenida en la Resolución No. 074 de 2011, iniciada por el municipio de San Estanislao de Kostka, Departamento de Bolívar, conforme a la Sentencia T-648 de 2013 y la Resolución No. 840 de 2014"

En orden de lo expuesto, se tiene que, tanto el CREPAD como la UNGRD negaron el otorgamiento de las ayudas humanitarias al Municipio de San Estanislao de Kostka, en cumplimiento de las funciones de verificación que les habían sido asignadas en la Resolución 74 de 2011 y la Resolución No. 840 de 2014. Conforme con lo anterior, se pone en evidencia que la entidad que no cumplió con su carga legal en el trámite de entrega de las ayudas humanitarias asignadas por la segunda ola invernal del año 2011, fue el Municipio de San Estanislao de Kostka, quien, en primera medida no allegó la información necesaria para ello, dentro de los primeros términos dispuestos en las Resoluciones 074 de 2011, (fl. 179-182) y N° 002 de 2012, (fl. 186-187), el cual se extendió hasta el 30 de enero de 2012; sino que, dicha obligación solamente se la llevó a cabo en virtud de la expedición de Resolución

840/11, que ordenó rehacer el procedimiento administrativo dispuesto en la Resolución 074 de 2011 (fl. 389 c. 2); sin embargo, como ya se expuso, la información fue entregada al CREPAD y a la UNGRD de forma incompleta.

En ese sentido, concluye esta Judicatura que es el municipio de San Estanislao de Kostka el responsable de la ocurrencia del daño ocasionado a los demandantes, en atención al incumplimiento de los deberes que se le impusieron en la Resolución 074 de 2011, la Circular del 16 de diciembre de 2011, la Resolución 002 de 2012 y la Resolución 840 de 2014, como ente gestor y director de la función administrativa de los municipios, para el manejo de las emergencias surgidas en sus territorios.

Así las cosas, en este caso resulta completamente claro que la imputación jurídica y fáctica, por falla en el servicio, se concentra en la omisión efectuada por el Municipio de San Estanislao de Kostka en lo que concierne al reporte adecuado de los damnificados, lo cual suscitó inconsistencias que no permitieron que los demandantes accedieran al auxilio económico dispuesto por la UNGRD, vulnerándose el derecho en condiciones iguales de cualquier damnificado a recibir la ayuda humanitaria, es decir, perdieron la oportunidad de recibir en tiempo el plurimencionado auxilio.

En lo que se refiere a la actuación del Departamento de Bolívar – CREPAD, se tiene que éste denegó el aval para el proceso del municipio de San Estanislao de Kostka, en cumplimiento de la función impuesta dentro del modelo de organización diseñado para la entrega de las ayudas, la cual consistía en revisar y verificar que el trámite efectuado por los municipios se hubiera realizado de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución 074 de 2011 y circular del 16 diciembre de 2011. En ese sentido, no se encuentra demostrada la afirmación que se hace en la demanda, en cuanto a que el Departamento no cumplió con su obligación de realizar las acciones necesarias para que el municipio de San Estanislao de Kostka le entregara las planillas de ayuda en debida forma, puesto que ésta no era su obligación.

Tampoco se encuentra probado que en la Circular 033 de 2013 el Departamento de Bolívar haya realizado una indebida interpretación de la Resolución 074/11, en cuanto al término para solicitar las ayudas, que llevó a la inactividad del CREPAD para continuar revisando las planillas entregadas por los municipios; toda vez que lo único que se dijo en dicho documento, fue que, a fecha 2013, ya el proceso de entrega de ayudas humanitarias por

la segunda ola invernal del 2011 había terminado, y por lo tanto solicitaba a los municipios abstenerse de seguir enviando documentos y solicitudes; conclusión ésta que era cierta, puesto que el plazo para la entrega de solicitudes y palmillas para auxilio reconocimiento venció el 30 de enero de 2012.

Por su parte, la **UNGRD**, que era la autoridad que debía realizar nuevamente revisión de las planillas para verificar que se cumplieran cada una de las obligaciones que tenía a cargo cada entidad, también cumplió su labor, y como resultado de ello, expidió la Resolución 225 de marzo 5 de 2015, en la que negó las ayudas a San Estanislao; lo anterior, teniendo en cuenta que la mera presentación de las planillas no era suficiente para tener el reconocimiento automático de las ayudas, puesto que era necesario cumplir con todos los requisitos que establecían las normas que regulaban el proceso.

A pesar de lo anterior, la parte actora, sostiene que la responsabilidad de la UNGRD radica en la omisión en la creación de los mecanismos idóneos para hacer efectiva la entrega de las ayudas, y por no crear un procedimiento para la implementación de la Resolución 002/2012 que amplió el plazo para que los municipios solicitaran el referido auxilio. La Sala no encuentra fundamento en esta afirmación, como quiera que la Resolución 074 de 2011, la Circular del 16 de diciembre de 2011, la Resolución 002 de 2012 y la Resolución 840 de 2014 son pruebas de que el procedimiento sí existió, fue claro y se ejecutó; además, no era necesario crear un procedimiento para la implementación de la Resolución 002 de 2012, como quiera que éste ya existía, y dicho acto administrativo lo que hacía era extender el plazo para entregar la documentación.

Así las cosas, al no existir entonces imputación alguna en contra de la UNGRD y del Departamento de Bolívar, se declarará probada la excepción de inexistencia del nexo de causalidad.

5.5.3 Indemnización de perjuicios

La parte actora, solicita que se le indemnice por los perjuicios sufridos en el orden material, moral y vida en relación.



Sea lo primero exponer que, la calidad como damnificados y sujetos potenciales de la ayuda estatal, se deriva del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Resolución 074 de 2011 y en la Circular de 16 de diciembre de 2011, los cuales solo fueron cumplidos por los siguientes demandantes: señores Adolfo Alcázar Martínez, Adonilson González Castilla, Ana Padilla Martínez, Ana Sofía Sabalza Cañate, Breidys Edith Zúñiga Martínez, Gleydis Patricia Murillo Guardo, Juan Carlos Pajoy Luna, Juan Manuel Pajoy Ramos, Juana Del Carmen Navarro De Elguedo, Lina Del Carmen Martínez Castilla, María Isabel García Alfaro, Matiluz Pajoy Sarmiento, Merlin María Padilla García, Miguel Ángel Muñiz Castilla, Miguel Pérez Luna, Nauris María Barragán Peña, Nereida García Martínez, Nidia Navarro De Castilla, Orlando Rene Castilla Cantillo, Reinalda Alfaro González, Roberto Pérez Castilla.

Luego entonces, considera este Tribunal que, como quiera que la ayuda destinada por el Gobierno Nacional, para los afectados directos de la ola invernal del segundo semestre del año 2011 consistía la entrega de la suma de un millón quinientos mil pesos (\$ 1.500.000); en virtud del principio constitucional de igualdad, equidad y reparación integral, se les reconocerá a éstos la misma suma de dinero que recibieron los otros afectados del fenómeno de la ola invernal, fijado en la un total de un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000).

Así las cosas, se reconocerá a cada uno de los actores identificados la suma de un millón quinientos mil pesos (\$ 1.500.000), ; no obstante, esta suma conforme al inciso final del artículo 187 del CPACA, debe ser actualizada con la siguiente variable:

$$Ra = \frac{Rh \text{ Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

El índice inicial será el mes de febrero de 2013, fecha que según las otras acciones que ha resuelto este Tribunal empezó a pagarse dicha ayuda en el municipio de Soplaviento, el cual es vecino del de San Estanislao y que según los declarantes sirvió de referencia para preguntar al CREPAD, que había pasado con los damnificados de este municipio.

$$\$1.500.000,00 \times \frac{175,09(\text{julio 2020})}{138,69(\text{febrero de 2013})} = \$ 1.893.683,75$$

(un millón ochocientos noventa y tres mil seiscientos ochenta y tres pesos con setenta y cinco centavos).

La suma anterior deberá ser pagada a las personas que en este fallo se les reconoce el perjuicio recibido, sin perjuicio que dicho monto deba ser actualizado en el momento de ser pagado conforme esta fórmula.

EL monto global de los perjuicios sufridos por los sujetos activos del proceso, que asciende a la cuantía de treinta y nueve millones setecientos sesenta y siete mil trescientos cincuenta y ocho pesos con setenta y cinco centavos **(\$39.767.358,75)** equivalente a la suma del número de las indemnizaciones correspondientes a las 21 personas que acreditaron su calidad de damnificados directos del fenómeno invernal plurimencionado

Respecto a la solicitud de reconocimientos de perjuicios morales y daño a la vida de relación, se advierte que no existe elemento de prueba que permita concluir que cada uno de los demandantes, de manera particular, sufrieron este tipo de perjuicios, dado que no se acreditó la congoja o afección emocional sufrida, por la no concesión del respectivo auxilio económico; por ello, se denegará esta petitoria.

Las demás pretensiones, correspondientes a la solicitud de excusas públicas y la creación de un plan para recuperar y rehabilitar la parte social y psicológica de los afectados por las lluvias será denegada, toda vez que en el proceso no se demostró que los actores padecieran secuelas psicológicas por tales hechos.

5.5.4. Condena en costas

El numeral 5º del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con lo señalado en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, disponen la liquidación en costas en esta clase de procesos, la cual está a cargo de la parte vencida, teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia.

En ese sentido se condena en costas a la parte demandada, Municipio de San Estanislao de Kostka, las cuales serán tasadas por la Secretaría conforme las previsiones del numeral 5º del artículo 65 ut supra; así como los artículos 365 y 366 del CGP.



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

VI.- FALLA

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de oficio la excepción de inexistencia del nexo de causalidad propuesta por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo y Desastre. También, declararla probada de oficio frente al Departamento de Bolívar, por lo expresado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR administrativa y patrimonialmente responsable al Municipio de San Estanislao de Kostka, por la falla en el servicio que provocó daño a los accionantes en calidad de damnificados directos por la segunda ola invernal sucedida en el año 2011, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído, los cuales se enlistan a continuación:

No.	Demandante	Cédula
1	Adolfredo Alcázar Martínez	1.049.533.465
2	Adonilson González Castilla	1.044.908.035
3	Ana Padilla Martínez	23.073.631
4	Ana Sofía Sabalza Cañate	45.454.035
5	Breidys Edith Zúñiga Martínez	1.049.534.517
6	Gleydis Patricia Murillo Guardo	1.002.324.825
7	Juan Carlos Pajoy Luna	7.959.920
8	Juan Manuel Pajoy Ramos	12.715.441
9	Juana Del Carmen Navarro De Elguedo	33.122.099
10	Lina Del Carmen Martínez Castilla	32.941.375
11	María Isabel García Alfaro	23.073.552
12	Matiluz Pajoy Sarmiento	32.942.588
13	Merlin María Padilla García	23.073.580
14	Miguel Ángel Muñoz Castilla	73.554.525
15	Miguel Pérez Luna	7.961.069
16	Nauris María Barragán Peña	32.940.786
17	Nereida García Martínez	32.941.574
18	Nidia Navarro De Castilla	23.073.305
19	Orlando Rene Castilla Cantillo	7.959.592
20	Reinalda Alfaro González	23.073.285
21	Roberto Pérez Castilla	18.931.037

TERCERO: CONDENAR al Municipio de San Estanislao de Kostka a pagar a título de falla del servicio, a cada uno de los actores identificados en el numeral anterior, la suma de un millón quinientos mil pesos (\$ 1.500.000), suma que será actualizada, conforme al artículo 187 del CPACA, que al momento de proferir este fallo asciende a (\$1.893.683,75) un millón ochocientos noventa y tres mil seiscientos ochenta y tres pesos con setenta y cinco centavos, sin perjuicio de que la misma deba ser actualizada al momento de su pago conforme a la fórmula indicada en la parte considerativa de esta fallo.

CUARTO: Para efectos de la reserva presupuestal y en cumplimiento en lo ordenado en la Ley 472 de 1998, el monto ponderado del valor total de la indemnización de los integrantes del grupo que se hayan constituido como parte en el proceso y los que lo hagan después, en los términos señalados en la parte motiva es la suma de treinta y nueve millones setecientos sesenta y siete mil trescientos cincuenta y ocho pesos con setenta y cinco centavos (**\$39.767.358,75**); dicha suma se seguirá actualizando bajo la fórmula antes explicada hasta el momento en que se realice el pago de la misma.

QUINTO: Como consecuencia de la orden anterior, **DISPONER** que dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de este proveído, el monto de la indemnización colectiva objeto de esta condena, sea entregado al FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS administrado por el Defensor del Pueblo, y a cargo del cual se pagarán las indemnizaciones, según lo ordenado en el numeral 3º del artículo 65 de la Ley 472 de 1998.

SEXTO: Luego de finalizado el pago de las indemnizaciones individuales, el FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS, en cumplimiento de lo preceptuado en el último inciso del literal b del numeral 3º del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, deberá devolver el dinero sobrante a la entidad demandada.

SÉPTIMO: NEGAR las demás pretensiones de indemnización de perjuicios inmateriales, en virtud de lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.



13001-23-33-000-2018-00659-00

OCTAVO: CONDENAR en costas al Municipio de San Estanislao de Kostka, conforme lo establece las previsiones del numeral 5° del artículo 65 de la Ley 472 de 1998 y el código general del proceso en sus artículos 365 y 366, teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia.

NOVENO: Si esta providencia no fuere apelada, una vez en firme, **ARCHÍVESE** el expediente previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala virtual No. 051 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

DIGNA MARIA GUERRA PICÓN