

Sentencia T-125/15

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA-Requisitos de procedibilidad

PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES-Marco normativo internacional y nacional

EJERCICIO DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA POR LOS ALCALDES

El alcalde es el representante legal del municipio y jefe de la administración municipal, y como tal, está encargado de dirigir la función administrativa a nivel local. Es decir, el alcalde es el principal responsable de velar por el cumplimiento de las funciones del municipio. Como jefe de la administración del municipio, el alcalde es la autoridad más próxima a la comunidad, la que mejor está ubicada para conocer y responder frente a sus necesidades, la que la representa frente a las demás autoridades administrativas del orden departamental y nacional, y el principal encargado de realizar la eficacia material de las políticas públicas del Estado social de derecho entre sus representados.

UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE ATENCION Y PREVENCION DE DESASTRES-Funciones

El Gobierno creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, UNGRD, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, dentro del nivel descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Dicha unidad tiene por objeto dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el avance continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

REGISTRO UNICO DE DAMNIFICADOS-Personas afectadas por ola invernal del “fenómeno de la niña”

ACCION DE TUTELA DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Orden a Consejo Departamental de Gestión del Riesgo avalar las planillas de apoyo económico a damnificados de ola invernal

Referencia: Expedientes T-4.579.598; T-4.579.599

Demandantes: Ana María Medina Zabala, Ana Leonor Arrieta Payares, Ana Raquel de la Cruz Flórez, Andrés Joaquín Ochoa Ochoa, Antonio Rafael Guzmán Barreto, Atilmo Caicedo González, Alida Fernández Quesada, Aura María Fernández Meza, Alfonso Darío Polanco Rojas, Alcira del Socorro García

Henrique, Blanca Carolina Ordoñez
García, Blanca Raquel Henrrinquez Serpa,
Carlos Alberto Lima Castellar, Carmen
Judith Contreras Terán, Consuelo del
Carmen Ortega Sánchez, Cristina María
Morales Sierra, Dulis Mariela Narváez
Gonzalez, Darly Catalina Guerrero Larios,
Dalgis Judith Salazar de Ávila, Darli
Judith Borja Gómez, Édison Antonio
Arrieta Beltrán, Elmer David Sarmiento
Maiguel, Emiro Francisco Álvarez Paz,
Elizabeth Barros Gamarra, Edith Isabel
Yépez Pacheco, Félix Martínez López,
Francisco Javier Ramírez Palmera, Gladis
del Carmen Salazar Pérez, Hipólita Isabel
Gómez Daza, Héctor Manuel Sarmiento
Lora, Héctor José Meza Arrieta, Ignacio
Rafael Sarmiento Gómez, Ingrid del
Socorro Ochoa Meza, Inés María Guerrero
Pineda, Jaime Enrique Guzmán Martínez,
José Fidel Ospino Tapiero, José Miguel
Arrieta Beltrán, Liliana del Socorro Meza
Rodríguez, Lilia Esther Arrieta Payares,
Leonardo Enrique Díaz Fernández,
Mariana Esther Montesino Medrano,
Martha Cecilia Parra Morales, Margoth
Yanet Mendoza Simanca, Martin Amadeo
Porto Valle, María Isabel Arrieta Beltrán,
María de las Mercedes Estrada Jiménez,
María Regina Rivera España, Nubia del
Carmen Bustillo Márquez, Rafael
Ballestero Rodríguez, Sixta Tulia Núñez
Moscote, Sol Beatriz Cruzate Ramirez,
Urcino Encarnación Barrios Pacheco,
Vilma Cecilia Carbal Romero, Yolanda
Isabel Fernández Quesada, Yesid Manuel
Vargas Fernández, Yaqueline Isabel
Esquivel Maldonado; Ana Teresa Ramirez
Rivera, Candelaria del Carmen Bossio
Contreras, Edgar Jacinto Camargo Milian,
Enrique Rafael Morante Romero, Emelina
Isabel Suarez Soto, Felipe Augusto
Betancur Torres, Jamer de Jesús Villegas
Mejía, Luis Felipe Mercado Arrieta, Luis
Eduardo Pérez Mercado, Liliana Cecilia
Guerra Álvarez, Ligia Llinas Marín,
Nabonazar Franco Ospino, Oscar Augusto
Pérez Villareal y Yenis Margot Marbello
Tobías.

Demandado: Consejo Departamental de
Gestión del Riesgo de Bolívar

Magistrado Ponente:
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Bogotá D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil quince (2015)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Gloria Stella Ortiz Delgado, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Promiscuo Municipal de Zambrano, Bolívar, el 21 de mayo de 2014, dentro de los expedientes T-4.579.598 y T-4.579.599.

I. ACUMULACIÓN DE EXPEDIENTES

La Sala de Selección N.º Once (11) de la Corte Constitucional, mediante Auto de diez (10) de noviembre de dos mil catorce (2014), comunicado el cuatro (4) de diciembre del mismo año, decidió seleccionar para revisión los fallos de tutela correspondientes a los expedientes T-4.579.598 y T-4.579.599. De igual forma, en dicha providencia, la Sala resolvió acumular estos expedientes, por presentar unidad de materia, para que fueran fallados en una misma sentencia.

II. ANTECEDENTES

1. Precisión metodológica

Previamente, debe destacarse que los asuntos objeto del presente pronunciamiento fueron presentados mediante escritos separados que coinciden por completo en sus aspectos esenciales¹. Por esa razón, para mayor claridad y coherencia en la exposición de los hechos materia de análisis, procederá la Sala de Revisión a realizar un solo recuento de los mismos, diferenciando ulteriormente algunos elementos propios de cada caso, de ser necesario.

2. La solicitud

El 8 de mayo de 2014, 70² residentes del Municipio de Zambrano, mediante apoderado judicial, impetraron acción de tutela contra el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Bolívar con el propósito de obtener la protección de sus

¹ Supuesto fáctico transgresor, material probatorio allegado al proceso, entidad legitimada en la causa por pasiva, derechos fundamentales invocados y fundamentación jurídica de soporte al escrito de demanda.

² 56 accionantes en el expediente T-4.579.598 y 14 en el expediente T-4.579.599.

derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital, vida digna, debido proceso y a una vivienda digna presuntamente vulnerados por dicha entidad al no avalar las planillas de apoyo económico que los reconocen como damnificados de la temporada de lluvias ocurrida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre del año 2011, por considerar que dichos documentos no cumplen con los requisitos consagrados para el efecto, en la Resolución 074³.

3. Reseña fáctica

3.1. Manifiestan los demandantes que el 4 de noviembre de 2013, presentaron acción de tutela contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcaldía Municipal de Zambrano con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital, vida digna, debido proceso y a una vivienda digna, presuntamente vulnerados por dichas entidades al no otorgarles el subsidio económico que reconoció el Gobierno Nacional, en la Resolución N.º 074, para los damnificados de la segunda ola invernal del año 2011.

3.2. De la acción de tutela instaurada por los demandantes, conoció el Juzgado Promiscuo del Municipio de Zambrano, despacho judicial que, mediante sentencia proferida el 19 de noviembre de 2013, tuteló los derechos invocados por los accionantes y le ordenó a la Alcaldía Municipal de Zambrano que “ *dentro del término de 10 días siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a verificar si los accionantes cumplen con los requisitos establecidos en la Resolución 074 de 2011 para ser acreedores de la ayuda económica otorgada para los damnificados de la temporada de lluvias ocurrida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 y luego con base en el censo que fue realizado para determinar a los afectados con dicha temporada de lluvias proceda a la remisión de las correspondientes planillas de apoyo económico de los damnificados directos con tal desastre natural a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, tal como exige la Resolución 074 de 2011*”.

Así mismo, le ordenó a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres que “*dentro del término de diez (10) días siguientes al recibo de las planillas de apoyo económico que debe remitir el municipio de Zambrano, Bolívar, realice los trámites necesarios para otorgar el apoyo económico previsto en la Resolución 074 de 2011 de acuerdo a los registros enviados por la Alcaldía municipal de Zambrano Bolívar*”.

3.3. Sostienen que la Alcaldía del Municipio de Zambrano, después de verificar que los accionantes cumplían con los requisitos señalados en la Resolución N.º 074 de 2011 para ser beneficiarios del mencionado subsidio, remitió las correspondientes planillas de apoyo económico a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

3.4. Sin embargo, refieren que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el 26 de noviembre de 2013 y el 14 de febrero de 2014, devolvió las mencionadas planillas de apoyo económico al advertir que éstas no cumplen con

³ Resolución N.º 074 de 2011, proferida por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

los requisitos consagrados en la Resolución N.º 074 y en la Circular de 16 de diciembre de 2011, pues no están avaladas por el CREPAD⁴, ahora Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Bolívar.

3.5. El 2 de abril de 2014, el Alcalde del municipio de Zambrano radicó incidente de desacato, pues a pesar de que realizó todo lo necesario para cumplir con la orden judicial que le dio el Juez Promiscuo Municipal de Zambrano no fue posible llevarla a cabo por las exigencias de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. En consecuencia, solicitó al juez de tutela requerir al Director Operativo del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Bolívar para que avale con su firma las mencionadas planillas.

3.6. El 3 de abril de 2014, el Juez Promiscuo Municipal de Zambrano resolvió: *“requiérase al Director Operativo de Prevención y Atención de Emergencias del Departamento de Bolívar, doctor Erick Piña Feliz, a fin de que, una vez verificada la información contenida en las planillas de apoyo económico de los accionantes cuyos derechos fundamentales fueron protegidos mediante sentencia de tutela, avale con su firma dichas planillas.”*

3.7. El 22 de abril de 2014, el Director Operativo de la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres de Bolívar señaló que no es viable avalar o refrendar las mencionadas planillas porque, en primer lugar, no existen reportes de los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres que incluyan a los accionantes como damnificados de la segunda temporada de lluvias del año 2011 y, en segundo lugar, porque dichos documentos se enviaron por fuera del término señalado en la Resolución N.º074 para el efecto.

3.8. Afirman que la negativa por parte del Director Operativo de la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres de Bolívar de avalar las planillas de apoyo económico que los reconocen como damnificados de la segunda temporada invernal del año 2011 vulnera sus derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital, vida digna, debido proceso y a una vivienda digna, por consiguiente, solicitan al juez constitucional que se le ordene al ente demandado cumplir con dicha actuación.

4. Oposición a la demanda de tutela

La acción de tutela objeto del presente pronunciamiento, fue tramitada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Zambrano, despacho judicial que, mediante auto de nueve (9) de mayo de dos mil catorce (2014), admitió la demanda y corrió traslado a la entidad demandada para efectos de ejercer su derecho a la defensa.

4.1. Unidad de Prevención y Atención de Desastres de Bolívar

Erick Nijinsky Piña, Director Operativo de la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres de Bolívar, solicitó al juez constitucional declarar improcedente la acción de la referencia, con base en los siguientes argumentos:

⁴ Comité Regional Para La Prevención y Atención de Emergencias y Desastres. (Departamento).

Inició señalando que durante el fenómeno de la niña que se presentó en el país, entre el 30 de junio de 2010 y el 30 de junio de 2011, la Unidad de Prevención y Atención de Desastres de Bolívar recibió el reporte de 86.900 familias damnificadas y 42 municipios inundados.

Seguidamente afirmó que con el Decreto 4702 de 2010, el Fondo Nacional de Calamidades, hoy Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-Subcuenta Colombia Humanitaria, transfirió recursos a entidades públicas del orden nacional, territorial y a entidades privadas para que ejecutaran proyectos que atendieran las necesidades generadas por el fenómeno de la niña 2010-2011. Dichos recursos fueron destinados, específicamente, a la atención humanitaria y a la realización de obras civiles de mitigación. Las mencionadas transferencias se realizaron por solicitud de las entidades territoriales, de acuerdo con el procedimiento establecido por parte de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Sostuvo además que el artículo 5 del Decreto 4579 de 2010, modificado por el artículo 32 del Decreto 4830 del mismo año estableció que: *“para los efectos del presente decreto se entenderán como personas damnificadas o afectadas por el desastre, aquellas que se encuentren en el Registro Único de Damnificados por Emergencia Invernal elaborado por los Comités Locales de los municipios afectados, con el aval del respectivo Comité Regional y de una entidad operativa del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres”*.

Indicó que para las familias afectadas con el fenómeno de la niña, el Gobierno Nacional diseñó la estrategia *“Colombia Humanitaria”* por la cual se les entregaba 2 kit de alimentos, 2 kit de aseo y un subsidio económico de hasta dos millones cuatrocientos (\$ 2.400.000) para reparaciones de vivienda o alojamiento temporal.

Agregó que, posteriormente, entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, se dio en el territorio un nuevo evento llamado segunda temporada invernal, para el cual el Gobierno Nacional, a través de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, expidió la Resolución 074 de 15 de diciembre de 2011, en la que estableció la orden de pagar la suma de un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000) a cada damnificado directo de los eventos hidrometeorológicos, previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

“Artículo Tercero: para el cumplimiento de lo anterior en los municipios donde ocurrieron las afectaciones, reportadas oportunamente por los CLOPAD a la UNGRD; los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, en cabeza del Alcalde Municipal, deberán diligenciar la planilla de apoyo económico de los damnificados directos, información que debe ser reportada a la UNGRD en el periodo de tiempo del 1 de septiembre al 10 de diciembre de 2011, la cual deberá estar refrendada con las rubricas mínimo del alcalde municipal y el coordinador CLOPAD, junto con la respectiva acta del CLOPAD, de acuerdo con las directrices dadas por la UNGRD.

Artículo Quinto: Los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres-CLOPADS-, en cabeza del respectivo alcalde, son la única instancia responsable para el diligenciamiento veraz de las planillas, inclusión total de damnificados y entrega de estas en los términos señalados, como del acompañamiento en el proceso de pago a los beneficiarios.”

Sostiene que en el año 2011, se presentaron dos eventos hidrometeorológicos diferentes, en cada uno de ellos, los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres realizaron los censos de los damnificados, razón por la cual, los beneficiarios de las ayudas otorgadas por el Gobierno para el primer evento no pueden pretender serlo también para el segundo si no fueron directamente afectados por el fenómeno.

Así las cosas, advierte que el municipio de Zambrano no reportó el censo de los supuestos damnificados por la segunda temporada invernal del año 2011 ante la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres de Bolívar, razón por la cual, solicita al juez de tutela declarar improcedente el amparo solicitado.

5. Pruebas que obran en los expedientes

Durante el trámite de las acciones de tutela, las partes allegaron los siguientes documentos:

5.1. T-4.579.598

- Poder para actuar otorgado por los 56 accionantes al abogado Oscar David Ochoa González (folios 5 a 116).
- Copia de las cédulas de ciudadanía de los 56 accionantes (folios 5 a 116).
- Copia de la providencia proferida, el 19 de noviembre de 2013, por el Juez Promiscuo Municipal de Zambrano dentro del trámite de la acción de tutela instaurada por los mismos accionantes de la referencia y otros contra la Alcaldía del municipio de Zambrano y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (folios 118 a 185)
- Copia de los oficios de 26 de noviembre de 2013 y 14 de febrero de 2014, por medio de los cuales, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres devuelve al Alcalde del Municipio de Zambrano las planillas de apoyo económico de los damnificados directos de la segunda temporada de lluvias del año 2011 (folios 186 a 192).
- Copia del memorial de 2 de abril de 2014, mediante el cual, el Alcalde del municipio de Zambrano presenta incidente de desacato dentro del trámite de la acción de tutela instaurada por los mismos accionantes de la referencia y otros contra la Alcaldía del Municipio de Zambrano y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (folios 193 a 194).

- Copia de la providencia de 3 de abril de 2014, por medio de la cual, el Juez Promiscuo Municipal de Zambrano resuelve el referido incidente de desacato (folios 195 a 196)
- Copia del oficio de 22 de abril de 2014, por medio del cual, la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres de Bolívar informa al Juez Promiscuo del Municipio de Zambrano las razones por las cuales no puede cumplir con la orden que se le dio al resolver el mencionado incidente de desacato (folio 197)

5.2. T-4.579.599

- Poder para actuar otorgado por los 14 accionantes al abogado Oscar David Ochoa González (folios 5 a 32).
- Copia de las cédulas de ciudadanía de los 14 accionantes (folios 5 a 32).
- Copia de la providencia proferida, el 19 de noviembre de 2013, por el Juez Promiscuo Municipal de Zambrano dentro del trámite de la acción de tutela instaurada por los mismos accionantes de la referencia y otros contra la Alcaldía del Municipio de Zambrano y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (folios 33 a 66)
- Copia de los oficios de 26 de noviembre de 2013 y 14 de febrero de 2014, por medio de los cuales, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres devuelve al Alcalde del municipio de Zambrano las planillas de apoyo económico de los damnificados directos de la segunda temporada de lluvias del año 2011 (folios 67 a 73).
- Copia del memorial de 2 de abril de 2014, mediante el cual, el Alcalde del municipio de Zambrano presenta incidente de desacato dentro del trámite de la acción de tutela instaurada por los mismos accionantes de la referencia y otros contra la Alcaldía del municipio de Zambrano y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (folios 74 a 75).
- Copia de la providencia de 3 de abril de 2014, por medio de la cual, el Juez Promiscuo Municipal de Zambrano resuelve el referido incidente de desacato (folios 76 a 77)
- Copia del oficio de 22 de abril de 2014, por medio del cual, la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres de Bolívar informa al Juez Promiscuo del municipio de Zambrano las razones por las cuales no puede cumplir con la orden que se le dio al resolver el mencionado incidente de desacato (folio 78)

III. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Primera instancia

Mediante sentencias de 21 de mayo de 2014, el Juzgado Promiscuo del Municipio de Zambrano concedió el amparo solicitado y ordenó a la Dirección Operativa de la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres de Bolívar que una vez verificara la información que contienen las planillas de apoyo económico de los accionantes, las avalara con su firma. Lo anterior, con base en los siguientes argumentos:

Afirmó que Zambrano fue uno de los municipios del país que sufrió con las temporadas de lluvias que se presentaron en los años 2010 y 2011, pues estas ocasionaron que el Rio Magdalena se desbordara en su territorio.

Sostuvo que el Gobierno Nacional, mediante Resolución N.º 074 de 2011, reconoció un subsidio económico equivalente a un millón quinientos mil pesos (\$ 1.500.000) para cada damnificado directo de la temporada de lluvias ocurrida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, que se encuentre incluido en el registro emitido por los Comités Locales y Regionales de Atención y Prevención de Desastres

De igual manera, consideró que el artículo 5 de la mencionada resolución prevé que los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, en cabeza del respectivo alcalde, son la única instancia responsable para el diligenciamiento veraz de las planillas, inclusión total de damnificados y entrega de éstas en los términos señalados, como del acompañamiento en el proceso de pago a los beneficiarios. Así mismo, sostuvo que el plazo para entregar dichas planillas a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres fue hasta el 30 de enero de 2012.

En ese orden de ideas, señaló que era obligación del Comité Local de Atención y Prevención de Desastres del Municipio de Zambrano, primero, realizar el correspondiente registro de los damnificados de la segunda temporada invernal del año 2011, segundo, enviar dicha información a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres dentro del término establecido y, tercero, hacer el seguimiento y acompañamiento de la entrega del apoyo económico al beneficiario. Sin embargo, advirtió que dicho comité no realizó ninguna de las mencionadas obligaciones.

Señaló que, por lo anterior, mediante sentencia proferida el 19 de noviembre de 2013, tuteló los derechos invocados por los accionantes y le ordenó a la Alcaldía Municipal de Zambrano que “ *dentro del término de 10 días siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a verificar si los accionantes cumplen con los requisitos establecidos en la Resolución 074 de 2011 para ser acreedores de la ayuda económica otorgada para los damnificados de la temporada de lluvias ocurrida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 y luego con base en el censo que fue realizado para determinar a los afectados con dicha temporada de lluvias proceda a la remisión de las correspondientes planillas de apoyo económico de los damnificados directos con tal desastre natural a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, tal como exige la Resolución 074 de 2011*”.

Así mismo, le ordenó a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres que “*dentro del término de diez (10) días siguientes al recibo de las planillas de apoyo económico que debe remitir el municipio de Zambrano, Bolívar, realice los trámites necesarios para otorgar el apoyo económico previsto en la Resolución 074 de 2011 de acuerdo a los registros enviados por la Alcaldía municipal de Zambrano Bolívar*”.

Finalmente, sostiene que, a pesar de lo anterior, con la negativa del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Bolívar de avalar las planillas de apoyo económico que reconocen a los accionantes como damnificados de la temporada de lluvias ocurrida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre del año 2011, se siguen vulnerando sus derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital, a una vida digna, al debido proceso y a una vivienda digna, razón por la cual concede el amparo solicitado.

2. Impugnación

En desacuerdo con lo anterior, la Coordinadora del Grupo de Defensa Judicial de la Gobernación del Departamento de Bolívar, dentro del expediente T-4.579.599, impugnó, de forma extemporánea, el fallo de primera instancia.

IV. DOCUMENTOS ANEXADOS A LOS EXPEDIENTES DE LA REFERENCIA EN SEDE DE REVISION

- Que el 24 de marzo de 2015, el Magistrado Ponente aportó a los expedientes T- 4.579.598 y T-4.579.599 la constancia de la consulta realizada durante el estudio de los casos al Registro Único de Damnificados “*REUNIDOS*” respecto de cada uno de los accionantes.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas por el Juez Promiscuo Municipal de Zambrano, el veintiuno de mayo (21) de dos mil catorce (2014) dentro de los expedientes T-4.579.598 y T-4.579.599, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedencia de la demanda de tutela

2.1. Derechos fundamentales invocados: igualdad, debido proceso, mínimo vital, vida digna y vivienda digna.

2.2. Legitimación activa: El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por las actuaciones u omisiones de las autoridades públicas y de los particulares, en los

casos específicamente previstos por el legislador.

En consonancia con dicho mandato superior, el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, “*Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*”, establece lo siguiente:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

La Corte Constitucional, ha señalado que cuando se actúa a través de representante el poder debe contener *(i) los nombres, datos de identificación tanto del poderdante como del apoderado; (ii) la persona natural o jurídica contra la cual se va a incoar la acción de tutela; (iii) el acto o documento causa del litigio; (iv) el proceso o la acción mediante la que se pretende proteger un derecho y, (v) el derecho fundamental que se procura salvaguardar y garantizar.*⁵

Así las cosas, advierte la Sala de Revisión que las acciones de tutela de la referencia fueron instauradas por setenta (70) residentes del municipio de Zambrano, mediante apoderado judicial, quien, a su vez, aportó, en cada uno de los procesos, el poder correspondiente que cumple con los mencionados requisitos.

2.3. Legitimación pasiva: En los dos expedientes fue demandado el Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Bolívar, el cual está legitimado como parte pasiva en los presentes procesos de tutela, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, debido a que se le atribuye la violación de los derechos fundamentales cuyo amparo se solicita.

2.4. Inmediatez: Acorde con el artículo 86 de la Carta Política, la acción de tutela no cuenta con un término de prescripción⁶, sin embargo, la Corte Constitucional al interpretar este artículo ha manifestado que el juez en cada caso concreto tiene la obligación de constatar cuál es la conducta que causa la vulneración de los derechos fundamentales invocados y verificar la oportunidad en que se interpuso la tutela para solicitar la protección de los mismos; pues se considera que debe existir una congruencia razonable entre el acto de vulneración y el momento en que se solicita el amparo. Al respecto la sentencia T-288 de 2011 aseveró:

“Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe

⁵ T-679 de 2007

⁶ Sentencia T-993 de 2005, T-328 de 2010, T-288 de 2011 entre otras.

ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción”

Es así que la acción de tutela tiene como finalidad otorgar una protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, esto implica que debe ejercerse acorde con esta naturaleza, es decir, que su interposición debe realizarse de manera oportuna; por el contrario, cuando la acción de tutela no ha sido interpelada dentro de un término razonable, el juez de tutela deberá entrar a analizar, entre otros aspectos, si existe una razón válida que justifique la inactividad del accionante.

En el presente caso, se evidencia que los accionantes pretenden reclamar el apoyo económico otorgado por el Gobierno Nacional a través de la Resolución 074 de 2011, para esto era indispensable que los CLOPAD⁷ encabezados por el Alcalde del respectivo municipio, enviara las planillas de apoyo económico a la UNGRD hasta el 30 de enero de 2012, según lo dispuesto en la Resolución 02 de 2012.

La Sala considera que en este caso la posible vulneración de los derechos de los accionantes es actual, por cuanto la entrega del beneficio al cual consideran tener derecho, dependía de la gestión de los CLOPAD, CREPAD y de la UNGRD, y está en discusión si dicha gestión se realizó o no, acorde con la normatividad que regula los casos.

La Unidad en su respuesta evidencia que el municipio de Zambrano no hizo el reporte, situación que perjudica a los actores pero que es responsabilidad de los CLOPAD. A su vez, los accionantes se quejan en sus escritos de tutela de que no se les ha pagado el respectivo subsidio, aduciendo fallas administrativas en el diligenciamiento de las planillas o en el reporte de las mismas, otros factores de corrupción y clientelismo o simple desidia en la gestión de la administración. Situaciones estas que no deben perjudicar a los actores. Por esta razón, la Sala considera que en este caso no se puede exigir el cumplimiento del requisito de la inmediatez a los tutelantes cuando dependían de la gestión de los CLOPAD, CREPAD y a su vez, de la UNGRD.

2.5. Subsidiariedad. El amparo constitucional, en principio es improcedente para aquellos casos en que existen otros mecanismos de protección, como la acción de grupo o la acción popular. Pese a lo anterior, la Corte ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela, cuando se trata de evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual, procede el amparo como mecanismo transitorio, o cuando se trata de sujetos que han sido víctimas de una catástrofe natural como en el presente caso, situación que de por sí los pone en condiciones de vulnerabilidad⁸. Razón por la cual se tiene por superada la comentada exigencia.

3. Problema jurídico

De acuerdo con la reseña fáctica expuesta, en esta oportunidad le corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si el Consejo Departamental de Gestión del

⁷ Comité Local para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres. (Alcaldía)

⁸ T-648 de 2013.

Riesgo de Bolívar vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, vida digna, vivienda digna, debido proceso e igualdad de los accionantes al no avalar las planillas de apoyo económico que los reconocen como damnificados de la temporada de lluvias ocurrida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre del año 2011, por considerar que dichos documentos no cumplen con los requisitos consagrados para el efecto en la Resolución 074.

A efecto de resolver las cuestiones planteadas, se realizará un análisis sobre (i) el marco normativo internacional y nacional sobre la prevención y atención de desastres (ii) el ejercicio de la función administrativa por parte de los alcaldes y (iii) el procedimiento establecido por la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011 para otorgar el apoyo económico a los damnificados directos de la segunda temporada de lluvias ocurrida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011

4. Marco normativo internacional y nacional sobre la prevención y atención de desastres

4.1 Marco normativo internacional

A nivel internacional existen documentos que fijan estándares para la prevención y atención de desastres que han sido emanados del seno de la ONU⁹, estos son, la “Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro y su Plan de Acción” y la “Declaración de Hyogo”, que si bien hacen parte del denominado *soft law* o derecho blando, constituyen parámetros que permiten comprender, de manera integral y armónica, el alcance de las obligaciones de los Estados en torno a la prevención y atención de desastres. Estos pronunciamientos de la comunidad internacional se enmarcan en el contexto del desarrollo sostenible y propugnan por un enfoque preventivo, bajo el supuesto de que, independientemente del origen natural de los riesgos y amenazas susceptibles de convertirse en desastres, las pérdidas de vidas y los costos materiales derivados de éstos dependen, en buena medida, de la adecuación de los planes y programas de prevención del riesgo.

La “Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro y su Plan de Acción” consta de diez principios que se enfocan en la prevención de desastres. Así, se indica que las medidas y acciones tendientes a la prevención y preparación para eventos de desastres deben ser elementos integrales de la política en los niveles nacional, regional e internacional, y reconoce que sobre cada Estado recae la responsabilidad de proteger a su población, infraestructura y bienes de los efectos de los desastres naturales. Igualmente, indica que la comunidad internacional debe tener particular atención sobre los países menos desarrollados para movilizar recursos financieros, científicos y tecnológicos adecuados y necesarios para reducir los desastres naturales.

De igual forma, la “Declaración de Hyogo” reconoce la importancia de crear una cultura de prevención de los desastres en todos los niveles y expresa que existe una relación intrínseca entre la reducción de los desastres, el desarrollo sostenible y la

⁹ Organización de las Naciones Unidas.

erradicación de la pobreza. En este documento se reitera también la responsabilidad que recae sobre los Estados para lograr reducir el riesgo de desastres naturales, por lo que resulta imperioso adoptar políticas nacionales que concedan prioridad a esta cuestión.

4.2 Marco normativo nacional

A nivel nacional diferentes normas se han ocupado del tema de la prevención y atención de desastres. Así, el Decreto 93 de 1998, *“Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres”*, establece, en su artículo 3º, los objetivos del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, a saber: (i) la reducción de riesgos y prevención de desastres, (ii) la respuesta efectiva en caso de desastre, y (iii) la recuperación rápida de zonas afectadas. Por su parte, el artículo 6º prescribe las estrategias generales del citado Plan a las que corresponde cada uno de los programas que el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres debe ejecutar, consagrados en el artículo 7º, esto es: (i) el conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico, (ii) la incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación, (iii) el fortalecimiento del desarrollo institucional, y (iv) la socialización de la prevención y la mitigación de desastres.

Por su parte, la Ley 1523 de 2012, *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”* definió, en su artículo 1º, la gestión de riesgo de desastres como *“un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”* y precisó que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y los habitantes del territorio colombiano. Así mismo, en el artículo 6º de la citada norma se indican los objetivos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, los cuales son: (i) desarrollar, mantener y garantizar el proceso de conocimiento del riesgo, (ii) desarrollar y mantener el proceso de reducción del riesgo, (iii) desarrollar, mantener y garantizar el proceso de manejo de desastres.

5. Ejercicio de la función administrativa por parte de los alcaldes

La función administrativa ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como *“el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines.”*¹⁰ Dicho de otra manera, la función administrativa es la acción desarrollada por las entidades y

¹⁰ Sentencias C-631 de 1996 y C-564 de 1997.

autoridades competentes para materializar los fines del Estado y servir al bien común¹¹.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, el ejercicio de la función administrativa debe ser orientada por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad,¹² y su desempeño está enfocado a la consecución del interés general y la realización de los fines esenciales del Estado que han sido consagrados en el artículo 2 de la Carta Política¹³.

De lo anterior se desprende que la función administrativa es de vital importancia para el buen funcionamiento del Estado y la realización de sus fines. Por esta razón, y con el ánimo de evitar interrupciones en su ejercicio, es que dicha función ha sido radicada en cabeza de entidades públicas que no dejan de existir ni suspenden su funcionamiento cada vez que se relevan los funcionarios.

En este orden de ideas, a nivel local, la función administrativa es desarrollada por los municipios y los alcaldes según lo establecido en la Constitución y la ley. En primer lugar, el municipio ha sido definido como la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado.¹⁴ Adicionalmente, por su cercanía con la comunidad, es la entidad pública que está mejor ubicada para identificar y comprender las necesidades de la población y darles solución de manera pronta, oportuna y eficaz. Es decir, el municipio cumple un papel fundamental dentro del aparato estatal porque es el encargado de solucionar, de manera directa, las necesidades de la población a través del cumplimiento de funciones, la prestación de servicios y la construcción de obras públicas.¹⁵

Ahora bien, el alcalde es el representante legal del municipio y jefe de la administración municipal,¹⁶ y como tal, está encargado de dirigir la función administrativa a nivel local.¹⁷ Es decir, el alcalde es el principal responsable de velar por el cumplimiento de las funciones del municipio.

Así, esta Corporación ha reconocido la importancia del alcalde en la sentencia C-208 de 2008:

¹¹ La finalidad de la función administrativa también ha sido consagrada en el artículo 4 de la Ley 489 de 1998: “La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política [...]”

¹² La Corte también se ha pronunciado en múltiples ocasiones al respecto en las sentencias C-071 de 1994, C-431 de 2000, C-629 de 2003, T-142 de 2006, T-699A de 2011 y C-300 de 2012, entre otras.

¹³ **Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

¹⁴ Artículo 311 de la Constitución Política, y Artículo 1 de la Ley 136 de 1994.

¹⁵ De conformidad con los artículos 311 de la Constitución y 3 de la Ley 136 de 1994, el municipio también cumple otras funciones esenciales para el bienestar de la población en su territorio, principalmente, ordenar su territorio, conservar el orden público, la promoción de la participación ciudadana, la planificación y promoción del desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes, y velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente.

¹⁶ Artículo 314 de la Constitución Política.

¹⁷ *Ibidem*, Artículo 315.

“El alcalde, además de ser el representante de la comunidad local ante instancias seccionales y nacionales, es igualmente el responsable de la concreción de las políticas y planes institucionales, diseñados con la participación de los diferentes niveles del Estado para ser puestos en práctica a instancias suyas. El alcalde se erige como el representante más directo y visible de los intereses de la población y que mejor los canaliza hacia otras esferas públicas. Entonces, la institucionalización está diseñada de tal forma que hace imprescindible la actuación constante del alcalde en la gestión de los asuntos locales. (...)

Cuando se altera el ámbito funcional de este servidor público, se trastoca la institucionalidad en su conjunto, pues el alcalde es la autoridad por excelencia de la entidad fundamental de la organización política y administrativa del Estado: el municipio.”

En síntesis, el desempeño continuo de las funciones del alcalde es indispensable para garantizar la solución verdadera y efectiva de las necesidades de la comunidad y la materialización de los fines esenciales del Estado porque, como jefe de la administración del municipio, el alcalde es la autoridad más próxima a la comunidad, la que mejor está ubicada para conocer y responder frente a sus necesidades, la que la representa frente a las demás autoridades administrativas del orden departamental y nacional, y el principal encargado de realizar la eficacia material de las políticas públicas del Estado social de derecho entre sus representados.

De este modo, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el principio de eficacia de la función administrativa, le impone a las autoridades administrativas la obligación de actuar frente a los problemas que afectan a los ciudadanos, y de brindar soluciones ciertas, eficaces y proporcionales a dichos problemas. Concretamente, el principio de eficacia de la función administrativa, no permite que las autoridades administrativas permanezcan *“impávidas o inactivas”*¹⁸ frente a los requerimientos de la ciudadanía o el cumplimiento de las obligaciones que les incumben como representantes legales de los municipios y jefes de la administración municipal. De ahí que la Corte haya considerado que *“la implementación práctica del principio de eficacia] supone la obligación de actuación de la administración, y la real y efectiva ejecución de medidas, y no sólo la aceptación o reflexión sobre aquello que requiere su intervención.”*¹⁹

6. Procedimiento establecido por la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011 para otorgar el apoyo económico a los damnificados directos de la segunda temporada de lluvias presentada entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011

El 7 de diciembre de 2010, el Presidente de la República, mediante Decreto 4579, declaró la situación de desastre nacional en el territorio colombiano con ocasión del fenómeno de la Niña y dispuso los lineamientos generales para el manejo de dicha

¹⁸ Sentencia T-733 de 2009.

¹⁹ Íbidem.

situación a través de diez líneas de acción, a saber: “1) *Asistencia Humanitaria a las familias afectadas con alimentación y elementos de dormitorio, aseo y cocina, durante el tiempo que dure la emergencia y un tiempo adicional necesario en el desarrollo del proceso de recuperación*, 2) *Administración y manejo de albergues y/o subsidios de arrendamiento temporal, para las familias que evacuaron sus viviendas*, 3) *Agua potable y saneamiento básico*, 4) *Salud integral, control y vigilancia epidemiológica*, 5) *Recuperación de vivienda (Averiada y destruida)*, 6) *Incentivos del sector agropecuario*, 7) *Reactivación económica y social de la zona acordes con las líneas que el Departamento Nacional de Planeación establezca*, 8) *Ordenamiento territorial*, 9) *Alertas tempranas*, y 10) *Obras de emergencias (reforzamiento de terraplenes, obras de control) y obras de prevención y mitigación en la zona*”.

Así mismo, el Presidente de la República, a través de Decreto 4702 de 2010, consideró necesario, entre otras cosas, que “*el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, en coordinación con las entidades y organismos que determine el Gobierno Nacional, realizará un censo único nacional de damnificados por el Fenómeno de la niña 2010-2011, que se actualizará periódicamente a fin de precisar la población que debe ser atendida.*” Dicha base de datos es conocida como “REUNIDOS”.

Posteriormente, mediante el Decreto 4147 de 3 de noviembre de 2011, el Gobierno creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, UNGRD, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, dentro del nivel descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Dicha unidad tiene por objeto dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el avance continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

El 15 de diciembre de 2011, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres expidió la Resolución N° 074, “*por la cual se destinan recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011*”, en la que se consideró:

“Que debido a los graves efectos ocasionados por la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, resultaron damnificadas familias en el territorio nacional, lo que hace necesario disponer de recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades, para prestarles apoyo económico, entregado exclusivamente a estas familias directamente damnificadas como alivio monetario para ser destinado al restablecimiento de condiciones de bienestar de las familias damnificadas directas y/o de habitabilidad de la vivienda y de algunos bienes perdidos o averiados; sin que signifique ello que el estado condicionara el gasto que con este apoyo se haga.

(...)

Que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante Resolución 3688 de diciembre 13 de 2011, efectuó un traslado de la vigencia fiscal de 2011, al Fondo Nacional de Calamidades, por la suma de cuatrocientos cincuenta mil millones de pesos (\$450.000.000.000) m/cte., de los cuales la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades, en reunión del jueves 15 de diciembre de 2011, aprobó la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000) m/cte., para la entrega de asistencia económica humanitaria, hasta por un valor de un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000) m/cte., para cada familia damnificada directamente por los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 en el territorio nacional y registrada así por los comités locales y regionales de atención de prevención de desastres.

Que de acuerdo al numeral 3 del artículo 11 del Decreto 4147 de 20011, el Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre, ejerce la ordenación del gasto del Fondo Nacional de Calamidades...

Que el Decreto 919 de 1989 en su artículo 60 crea y determina la conformación básica de los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres y el artículo 61 les asignan funciones por lo cual, los Comités Regionales y Locales...en ejercicio de sus funciones deberán diligenciar las planillas de entrega del apoyo económico, de acuerdo a las directrices que para esos efectos trace la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Que es función de las entidades territoriales, dirigir, coordinar y controlar, por intermedio del jefe de la respectiva entidad, todas las actividades administrativas y operativas indispensables para atender las situaciones de desastre regional y local.

Que la UNGRD ordenará el pago del apoyo económico basados únicamente en los registros enviados por los CLOPAD debidamente firmados y refrendados por acta del Comité y a su vez con aval del CREPAD.”

Así las cosas, la UNGRD, en la mencionada resolución, ordenó pagar, máximo, la suma de un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000) para cada damnificado directo que hubiese sido afectado por los eventos hidrometeorológicos comprendidos entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 y que se encuentren en las planillas de apoyo económico diligenciadas por los CLOPAD.

De igual manera, señaló que un damnificado directo sería “*la familia residente en la unidad de vivienda afectada al momento del evento que ha sufrido daño directo en el inmueble y bienes muebles al interior del mismo, ocasionados 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*”.

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

Para llevar a cabo el trámite descrito, era necesario que los CLOPAD encabezados por los Alcaldes municipales diligenciaran las planillas con la información de los damnificados directos y luego las enviaran a la UNGRD, a más tardar el 30 de enero de 2012, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 02 de 2012.

Los CLOPAD encabezados por el respectivo alcalde eran los responsables de la veracidad de la información suministrada a la UNGRD.

El 16 de diciembre de 2011, el Director General de la UNGRD emitió una circular dirigida a los Gobernadores, Alcaldes y a los coordinadores de los CLOPAD y CREPAD en la que estableció como requisitos para poder acceder al subsidio económico consagrado en la Resolución 074, los siguientes:

- “1. Ser cabeza de hogar durante el periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011*
- 2. Residir en el primer piso del hogar afectado*
- 3. Estar inscrito en las planillas de apoyo económico las cuales deben tener el aval del CLOPAD y del CREPAD*
- 4. Tener la cédula de ciudadanía con el holograma*
- 5. El jefe de hogar deberá estar registrado una sola vez en las planillas”*

A su vez, dicha circular señaló el procedimiento que las autoridades locales debían realizar para obtener la entrega de la asistencia económica:

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

6. La UNGRD una vez verifique los documentos allegados por el CREPAD, enviará a la Fiduprevisora los registros que cumplan con todos los requisitos y la solicitud de desembolso.

7. La Fiduprevisora transferirá los recursos al Banco Agrario junto con el listado de beneficiarios.

8. Los CLOPAD y los CREPAD deberán hacerle seguimiento al procedimiento de entrega. A su vez, los CLOPAD deberán realizar un plan de contingencia en el que se contemple todos los riesgos que se puedan presentar en el proceso de pago.”

Ahora bien, los registros contenidos en la base de datos REUNIDOS o Registro Único de Damnificados por la emergencia invernal 2010-2011, generada por el Fenómeno de La Niña, difieren del registro de damnificados directos enlistados en las planillas de Apoyo económico elaboradas por los Comités Locales y Regionales de Atención y Prevención de Desastres, en cumplimiento de la Resolución 074 de 2011.

REUNIDOS, se estableció por el Gobierno Nacional dentro de las medidas definidas para superar la situación de desastre y emergencia, social, económica y ecológica, declarada mediante el Decreto 4580 de 2010 para afrontar el fenómeno hidrometeorológico de la Niña²⁰. Este sistema de información fue realizado inicialmente por el DANE en coordinación con otras entidades y su administración en virtud de la Directiva Presidencial Nro. 03 del 13 de enero de 2011, está a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

En esta base de datos los Alcaldes iniciaron el proceso de recolección de la información, en febrero de 2011, la cual debía contener datos de los damnificados y de los bienes inmuebles, agrícolas y pecuarios afectados por la emergencia invernal 2010-2011 generada por el Fenómeno de La Niña, a través de una operación estadística tipo registro, como lo reseña la Circular Presidencial del 29 de junio de 2012.

Este Registro fue realizado para responder por la emergencia generada por la temporada invernal 2010-2011 y comprende eventos como inundaciones, deslizamientos, vendavales, avalanchas y tormentas eléctricas sucedidas a partir del 6 de abril de 2010. Los responsables del suministro de la información a REUNIDOS fueron las Alcaldías con el apoyo de personal contratado por parte de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y/o entidades sociales territoriales que sean capacitadas por el DANE.

²⁰ Directiva Presidencial número 003 del 13 de enero de 2011 “Considerando que el parágrafo 2° del artículo 57 del Decreto 4702 de 2010, modificado por el artículo 3° del Decreto 4830 de 2010, dispuso que para superar la situación de desastre y emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 4580 de 2010, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, en coordinación con las entidades y organismos que determine el Gobierno Nacional, realizará el registro único de damnificados por emergencia invernal.”

Este Registro Único de Damnificados –REUNIDOS– se proyectó realizar en dos etapas: la primera, hasta el 15 de marzo de 2011, efectuada con base en el VISOR de la DGR, al 28 de enero de 2011; y, la segunda, a desarrollarse entre el 8 de marzo y el 20 de abril de 2011, con la información adicional recopilada entre el 28 de enero y el 7 de marzo de 2011.²¹ Posteriormente fue ampliado el término para ingresar formularios de los afectados de esa temporada invernal asociada al fenómeno de la Niña hasta el 5 de diciembre de 2011²², luego se extendió hasta el 15 del mismo mes; sin embargo, el aplicativo web de esta base de datos fue utilizada por un breve lapso para recaudar la información proveniente de las planillas de apoyo económico mediante las cuales se registraban los damnificados directos de la Segunda Temporada Invernal de 2011, pues debido a la posibilidad de hacer modificaciones a la base de datos, se suspendió el uso para efectos de consolidación de información sobre damnificados directos de la segunda temporada invernal.

Finalmente, entre el 21 de marzo y el 27 de julio de 2012, nuevamente se habilitó el uso de la plataforma REUNIDOS, para culminar el proceso de actualización de los afectados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.²³

Conforme con lo expuesto, las personas registradas por el DANE en el registro Único de Damnificados-REUNIDOS-, corresponden a las personas afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-primer semestre de 2011.

7. Análisis de los casos concretos

Con fundamento en la reseña fáctica expuesta y en las pruebas que obran dentro de los expedientes, la Sala de Revisión encuentra acreditados los siguientes hechos:

- Que el 4 de noviembre de 2013, los 70 accionantes de la referencia y otros presentaron acción de tutela contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcaldía Municipal de Zambrano con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital, debido proceso, igualdad y a una vivienda digna, presuntamente vulnerados por dichas entidades al no otorgarles el subsidio económico que reconoció el Gobierno Nacional, en la Resolución N.º 074, para los damnificados de la segunda ola invernal del año 2011.
- Que de la acción de tutela instaurada por los demandantes, conoció el Juzgado Promiscuo del Municipio de Zambrano, que mediante sentencia proferida el 19 de noviembre de 2013 tuteló los derechos invocados por los accionantes y le ordenó a la Alcaldía Municipal de Zambrano que “ *dentro del término de 10 días siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a verificar si los accionantes cumplen con los requisitos establecidos en la Resolución 074 de 2011 para ser acreedores de la ayuda económica otorgada para los damnificados de la temporada de lluvias ocurrida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 y luego con base en el censo*

²¹ Directiva Presidencial 010 de Marzo 2 de 2011.

²² Mediante Circular del 18 de noviembre de 2011 de la UNGRD

²³ Circular del 29 de junio de 2012 de la UNGRD

que fue realizado para determinar a los afectados con dicha temporada de lluvias proceda a la remisión de las correspondientes planillas de apoyo económico de los damnificados directos con tal desastre natural a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, tal como exige la Resolución 074 de 2011”

Así mismo, le ordenó a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres que *“dentro del término de diez (10) días siguientes al recibo de las planillas de apoyo económico que debe remitir el municipio de Zambrano, Bolívar, realice los trámites necesarios para otorgar el apoyo económico previsto en la Resolución 074 de 2011, de acuerdo a los registros enviados por la Alcaldía municipal de Zambrano Bolívar”*.

- Que la Alcaldía del municipio de Zambrano, después de verificar que los accionantes cumplieran con los requisitos señalados en la Resolución N.º 074 de 2011 para ser beneficiarios del mencionado subsidio, remitió las correspondientes planillas de apoyo económico a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- Que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el 26 de noviembre de 2013 y el 14 de febrero de 2014, devolvió las mencionadas planillas de apoyo económico al advertir que éstas no cumplen con los requisitos consagrados en la Resolución N.º 074 y en la Circular de 16 de diciembre de 2011, pues no están avaladas por el CREPAD, ahora Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Bolívar.

De igual manera, sostiene que *“con los documentos entregados por el municipio de Zambrano, no se logra establecer cuál fue la verificación realizada para determinar que las personas que ingreso a las planillas son damnificadas directas de la segunda temporada invernal de 2011, razón por la cual agradezco se remitan las evidencias de la revisión que debe efectuar en cada caso en particular el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, las cuales esta unidad verificara y remitirá a los organismos de control debido a que se han presentado defraudaciones y falsedades ideológicas que están siendo investigadas por las autoridades competentes, frente a otros municipios en donde no se realizó esta verificación”*.

- Que el 2 de abril de 2014, la Alcaldía del municipio de Zambrano radicó incidente de desacato, pues argumenta que a pesar de que realizó todo lo necesario para cumplir con la orden judicial que le dio el Juez Promiscuo Municipal de Zambrano, el 19 de noviembre de 2013, no fue posible llevarla a cabo por las exigencias de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. En consecuencia, solicitó al juez de tutela requerir al Director Operativo del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Bolívar para que avale con su firma las mencionadas planillas.
- Que el 3 de abril de 2014, el Juez Promiscuo Municipal de Zambrano resolvió *“requiérase al Director Operativo de Prevención y Atención de Emergencias del Departamento de Bolívar, doctor Erick Piña Feliz, a fin de*

que, una vez verificada la información contenida en las planillas de apoyo económico de los accionantes cuyos derechos fundamentales fueron protegidos mediante sentencia de tutela, avale con su firma dichas planillas.”

- Que el 22 de abril de 2014, el Director Operativo de la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres de Bolívar señaló que no es viable avalar o refrendar las mencionadas planillas porque, en primer lugar, no existen reportes de los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres que incluyan a los accionantes como damnificados de la segunda temporada de lluvias del año 2011 y, en segundo lugar, porque dichos documentos se enviaron por fuera del término señalado en la Resolución N.º 074 para el efecto.
- Que el municipio de Zambrano no reportó el censo de los damnificados por la segunda temporada invernal del año 2011 ante la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres de Bolívar y, por consiguiente, este a su vez, tampoco pudo remitirlas a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, durante el término que estableció la Resolución N.º 074 de 2011 para el efecto.
- Que 67 de los 70 accionantes están registrados en el Registro Único de Damnificados “*REUNIDOS*” de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres como afectados por el fenómeno de la niña ocurrido en el país entre el 10 de abril de 2010 y el 30 de junio de 2011. Excepto Luis Eduardo Pérez Mercado y Oscar Augusto Pérez Villareal dentro del Expediente T-4.579.599 y Feliz Martínez López dentro del Expediente T-4.579.598.

Vista y analizada la situación fáctica descrita se advierte que los accionantes acuden a la acción de tutela con el fin de que se ordene al Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Bolívar avalar las planillas de apoyo económico que los reconocen como damnificados de la temporada de lluvias ocurrida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre del año 2011.

La Sala de Revisión encuentra que la razón por la cual el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Bolívar se niega a avalar las mencionadas planillas obedece al incumplimiento del deber legal que tenía la Alcaldía del municipio de Zambrano de diligenciarlas y enviarlas en el término correspondiente, tal y como lo establece el artículo 5 de la Resolución 074 de 2011, según el cual “*Los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres -CLOPAD-, en cabeza del respectivo alcalde, son la única instancia responsable para el diligenciamiento veraz de las planillas, inclusión total de damnificados y entrega de éstas en los términos señalados, como del acompañamiento en el proceso de pago a los beneficiarios*”.

En este sentido, cabe recordar lo dicho por esta Corporación en la sentencia T- 295 de 2013, al amparar los derechos de los accionantes incluidos en un censo que no fue enviado a la UNGRD:

“La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido de manera general que las consecuencias de la desorganización administrativa no se pueden trasladar a los particulares, ya que si la Administración está obligada a desarrollar determinada actividad y por falta de planificación o negligencia termina vulnerando los derechos fundamentales de los administrados, en ella, y no en éstos, recaen las consecuencias negativas de tal actuación. En efecto, el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, por lo que la administración pública debe desplegar las actuaciones necesarias y eficaces orientadas a cumplir tal fin, surgiendo de igual manera el derecho de los administrados a reclamar de ésta resultados coherentes con ese compromiso.”²⁴

(...)

Conforme a los precedentes citados y los antecedentes fácticos del caso en estudio, es factible concluir que no resulta acorde con el ordenamiento constitucional que los particulares, además de sufrir las trágicas consecuencias de un desastre natural, tengan que soportar la actuación desordenada, ineficaz o negligente de la administración pública, que trae como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales como el mínimo vital o la vivienda digna, ya que las causas que originaron el problema administrativo no les son imputables a aquellos, pues recaen precisamente en omisiones de las autoridades administrativas.”²⁵

En ese orden de ideas, no hay un fundamento normativo que permita exigirle a los ciudadanos el solicitar la inscripción en las planillas de registro de los damnificados directos, pues era deber de los Comités Locales para la Atención y Prevención de Desastres recaudar de manera íntegra la información, validarla, consolidarla y enviarla dentro de los plazos fijados a la UNGRD, y al no hacerlo vulneró el derecho al debido proceso.

A lo expuesto cabe agregar que ninguna de las disposiciones que regulan el mencionado apoyo económico señala como causal de pérdida del beneficio la mora en el reporte de los damnificados por los comités territoriales de prevención y atención de desastres, tampoco establece el reporte de damnificados directos en un periodo determinado como condición para otorgar la subvención, por lo cual no era viable aplicar una norma prescriptiva de esta naturaleza a los accionantes para negarles el otorgamiento de un auxilio económico implementado con el fin de ayudar a los damnificados en la superación de las condiciones de vulnerabilidad y los daños padecidos como consecuencia del fenómeno hidrometeorológico. La fijación de un plazo máximo para la entrega de la información a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, tiene la finalidad de imprimir celeridad a la conformación de las bases de datos de los listados de beneficiarios del auxilio y vincula a los Comités CLOPAD y CREPAD en cuanto impone la

²⁴ Ver, por ejemplo, sentencias T-431 de 1994, T-575 de 1994, T-115 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) y T-308 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

²⁵ En esta sentencia, la Corte Constitucional reitera la jurisprudencia sentada, entre otras, en la sentencia T-1075 de 2007.

obligación de cumplir una función en un determinado plazo, pero ninguna naturaleza prescriptiva frente a los damnificados le otorga el acto administrativo que estableció el mencionado auxilio económico, por lo cual, atendiendo al debido proceso administrativo no es admisible darle a la mora un efecto más allá de las eventuales consecuencias disciplinarias que pueda tener en relación con los Comités responsables - CLOPAD, CREPAD o FOPAE- cuando la mora en el envío del total de la información verificada a la UNGRD resulte injustificada.

En virtud de las consideraciones precedentes, la Corte confirmara los fallos de tutela de 21 de mayo de 2014, proferidos por el Juzgado Promiscuo del Municipio de Zambrano, dentro de los Expedientes T-4.579.598 y T-4.579.599, que concedió el amparo solicitado y ordenó a la Dirección Operativa de la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres de Bolívar que una vez verificara la información que contienen las planillas de apoyo económico de los accionantes, las avalara con su firma.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, los fallos proferidos el 21 de mayo de 2014, por el Juzgado Promiscuo Municipal de Zambrano, dentro de los Expedientes T-4.579.598 y T-4.579.599

SEGUNDO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General