

T-198-14

Sentencia T-198/14

ACCION DE TUTELA DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Inaplicación del requisito de inmediatez por cuanto no ha cesado el impacto generado por ola invernal en las condiciones de vida de damnificados

Las acciones interpuestas en procura de obtener la ayuda ofrecida por el Estado en situaciones de desastre, la jurisprudencia de la Corporación ha sido consistente en señalar que cuando los efectos de las pérdidas y daños ocasionados como efecto del fenómeno natural subsisten y ha sido posible para el ciudadano recuperarse de la calamidad sufrida, el requisito de inmediatez se cumple, en cuanto la vulneración de los derechos invocados continúa y es actual.

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Deberes a favor de los más desventajados

El artículo 1º de la Constitución establece que la dignidad y la solidaridad son fundamentos del Estado Social de Derecho, en coherencia con lo cual el artículo 2 de la misma normativa establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger la vida, bienes y demás derechos y libertades y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

DEBER DE SOLIDARIDAD CON PERSONAS EN ESTADO DE VULNERABILIDAD COMO CONSECUENCIA DE UN DESASTRE/DERECHOS DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Marco normativo y jurisprudencial

Cuando se presentan fenómenos naturales que afectan la vivienda, la vida, la salud y otros derechos, es claro que las personas afectadas se encuentran en situación de vulnerabilidad y son por tanto sujetos de especial protección. En estos eventos, ha dicho la Corte Constitucional, el principio de solidaridad cobra una dimensión concreta que hace que el derecho a una vida digna se relacione directamente con la salud, con la seguridad alimentaria y con la protección mínima de seguridad ante los peligros de la intemperie entre otros aspectos. Por esta razón tanto el Estado, como la sociedad y la familia deben concurrir

a la protección de este bien jurídico.

SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES-Objetivos

La gestión del riesgo involucra a todas las autoridades y habitantes del territorio colombiano, lo cual implica que: “En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades”.

DERECHOS DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES Y DEBIDO PROCESO-
Orden a Alcaldía enviar listado de quienes reúnan las condiciones de damnificados directos de la temporada de lluvias

Referencia: Expedientes T-4.123.494, T-4.140.915 y T-4.140.961

Acciones de tutela presentadas por Rosa Isabel Aguas de Hernández y otros contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República y otros; por Milena Ibeth Domínguez Martínez y otros contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República; y por Ramiro Antonio Baldovino Villamizar y otros contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., primero (1º.) de abril de dos mil catorce (2014).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Luis Ernesto Vargas Silva y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por: (i) el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de San Marcos el 16 de enero de 2013 y el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Marcos - Sucre, el 27 de agosto de 2013, en el trámite de la acción de tutela T-4.122.494 presentada por el abogado Pedro Miguel Hoyos Márquez, en representación de Rosa Isabel Aguas de Hernández y otros contra el Municipio de San Marcos - Unidad de Atención y Prevención de Desastres, Fiduciaria La Previsora, el Fondo Nacional de Calamidades y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República; (ii) el Juzgado Promiscuo Municipal de Majagual, Sucre, el 7 de diciembre de 2012 y el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, Sucre, el 25 de abril de 2013, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Milena Ibeth Domínguez Martínez y otros contra el Municipio de Majagual, Sucre, y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República y; (iii) el Juzgado Promiscuo Municipal de Majagual, Sucre, el 6 de diciembre de 2012 y el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, Sucre el 25 de abril de 2013, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Ramiro Antonio Baldovino Villamizar y otros contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República y el Municipio de Majagual - Sucre.

La Sala de Selección de Tutelas Número Once de la Corte Constitucional seleccionó para revisión el proceso radicado T-4.123.494 mediante Auto del 14 de noviembre de 2013[1] y los procesos radicados bajo los números T-4.140.915 y T-4.140.961, por Auto del veintiocho (28) de noviembre de dos mil trece (2013)[2], en el que también dispuso la acumulación de los tres expedientes mencionados para ser fallados en una sola sentencia.

En consecuencia, la Sala procede a exponer los antecedentes, las pruebas y la decisión judicial de cada uno de los expedientes:

I. ANTECEDENTES

1. EXPEDIENTE T-4.123.494

Mediante escrito de tutela presentado mediante apoderado judicial los señores Rosa Isabel Aguas de Hernández, Alexander Enrique Amarales Guerrero, Malfi Rosa Blaquiseth Rodríguez, Lucila Magdalena Oyola Rocha, Yomaira de la Candelaria Buelvas Martínez, Clara

Inés Silva Rojas, Marlidis Rojas Pérez, María Catalina Cochero Cochero, Eusebio Nicanor Ortiz Flórez, Luis Miguel Montes Ramos, Plinio Rafael Moreno, María Ramona, Emelina Rosa Suárez Galvis, Rafael Rosario Rivera Santos, Ruth Esther Rengifo Estupiñan, Osvaldo Elías Acevedo Meneses, Nelbis de Jesús Torres Oviedo, Wilson Torres, Sixta Tulia Torres de Romero, Milan Enrique Jaraba Cali, Máximo José Martínez Rengifo, Antonio Eduardo Herrera Zabaleta, Miryam de Jesús Ayala Miele, Ciro Manuel Montes Ramos, Yeimiss Vanessa Camargo Urbiñas, Mirley Yepes Oviedo, Luis Eduardo Cortes Pérez, Luis Miguel Pérez Solórzano, Jorge Luis Pérez Solórzano, María Magdalena Carvajal Ramos, Gustavo Nel Pérez Cuadrado, Tirso Nel Jiménez Arrieta, Segundo Manuel Rengino Cali, Eusebia del Carmen Barbosa Arrieta, Emidio Antonio Muñoz Vergara, María del Cristo Pereira Beltrán, Omar Manuel Pastrana Valerio, Nader Rosa Carvajal Villegas, Abelardo Enrique Guerrero Jiménez, Gelson Julio Arrieta Galvis, Benedicto Manuel Jiménez Jiménez, José Daniel Solórzano Ramos, Julio Rafael Villegas Mendoza, Miguel Antonio Arrieta Ortega, Amelia Arrieta Caliz, Evin Antonio Ruendes Carvajal, Ana María Guerrero Jiménez, Clarivel Sandoval Algueorra, Gustavo Miguel Bello Bernal, César Julio Solórzano Padilla, William Antonio Villegas Galvis, Ludis María Solórzano Alpin, Mildreth de Jesús Pérez Solórzano, Daniel Vigente Solórzano Padilla, Mardenis de Jesús Pérez Solórzano, Saudith Elvira Solórzano Alpin, Robinson Daniel Sandoval Delgado, Genoveva María Barrios Arrieta, Mercedes Gertrudis Hernández Castro, Anuar Antonio Díaz Caly, Dalis Soledad Arrieta Ramos, Deimer Gadiel Solórzano Solórzano, Carmen Elena Benavidez Castillo, Nidis Patricia Benítez Benavides, Yenis Paola Benítez Benavides, Farid Benítez Benavides, Ignacio Miguel Olaya Fuentes, José Ramón Álvarez Madarriaga, Alexei Francisco Luna Hoyos, Orlando Manuel Martínez Almanza, Audys Sofía Jiménez Jiménez, Arnel Ricardo Castro Yaneres, Abimaleth Antonio Arrieta Ramos, Martin José Solórzano Villadiego, Julio Melquiades Hoyos Mier, Dairo Enrique Cárdenas Jiménez, Lilia Rosa Villegas Ruendes, Obdulía María Mejía Martínez, María Nelsy Pasos Luna, César Miguel Benítez Guerrero, Bertha Rosa Arrieta Galvis, Omar Enrique Jaraba Palencia, Aymerit José Contreras Ortega, Amir Antonio Arrieta Ramos, Antonio José Arriet Ramos, Luis Antonio Arrieta Ramos, Yanidis del Rosario Ruendes Sánchez, Robinson José Álvarez López, Ángel María Rivera Carvajal, Francisco Ramiro Rivera Suarez, Yofanis Paola Alquerque Correa, Inelda del Carmen Hoyos de Luna, Salvador Segundo Arrieta Campo, Willington Manuel Guerra Solórzano, Elba Luz Lobo Guerrero, Yorlanis Martínez Ruendes, Oscar David Morelo Jiménez, Belcy Beatriz Garavito Villareal, Luis Manuel Garativo Jaraba, Soledad María Sánchez Lima, Atalis Isabel Chávez Arcia, Víctor Manuel Valerio Cárdenas, Luz Ely Garavito

Rodríguez, Francisco Javier Garavito Rodríguez, Gustavo Eliecer Beltrán Jaraba, Gamaliel Antonio Arrieta Beltrán, Filiberto Antonio Quintero Chávez, Nelys del Carmen Montes Hernández, Narlys del Carmen Payares Montes, Adriana Lucía Castro Garavito, Adriana María Otero Tapia y Ediso David Arrieta Serpa, solicitan la protección de los derechos a la igualdad, debido proceso, mínimo vital, vida digna, salud, protección a la vejez y niñez de los mencionados ciudadanos y que para ello se ordene a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), la Unidad Departamental para la Prevención y Atención de Desastres, y el Fondo Nacional de Calamidades que adelanten los trámites administrativos necesarios para hacer efectivo el pago del auxilio económico por \$1.500.000, a que tienen derecho como damnificados de la segunda ola invernal del 2011, con base en los siguientes,

1. Hechos

- Por decisión del Presidente de la República mediante Resolución 074 del 15 de Diciembre de 2011 se asignó a las familias del Municipio de San Marcos, Sucre, afectadas por el fenómeno hidrometeorológico del segundo semestre de 2011 un subsidio por valor de \$1.500.000, que sería entregado al jefe de cada núcleo familiar.

- En zonas como Caimito y Soacha han recibido a la fecha el auxilio indicado.

-. Las autoridades accionadas han sido negligentes, pues a pesar de conocer la precaria situación en la que viven los accionantes restringieron el acceso a las ayudas estatales. Lo anterior vulnera su derecho a la igualdad pues no comprenden los accionantes ¿bajo qué criterio se les paga a unas familias y a otras no? Si todas están en igualdad de condiciones”.

Con base en lo anterior, solicitan la protección de sus derechos fundamentales y la ayuda que requieren por ser damnificados de la segunda ola invernal.

Traslado y contestación de la demanda

Recibida la acción de tutela, el Juzgado Promiscuo Municipal de San Marcos, Sucre, mediante auto del 12 de diciembre de 2012 admitió la acción de tutela y corrió traslado a las entidades accionadas para que se pronunciaran sobre los hechos informados por los

accionantes.

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (UNGRD) contestó la acción de la referencia oponiéndose a las pretensiones de los accionantes por las siguientes razones:

La Resolución 074 de 2011 modificada por la Resolución 002 de 2012, estableció que la mencionada ayuda sería hasta de \$1.500.000, para “cada damnificado directo por los eventos hidrometeorológicos comprendidos entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 que figuraran en el registro emitido por los comités locales y regionales de prevención y atención de emergencias”.

Los CLOPAD de cada municipio afectado eran los encargados de diligenciar la planilla de apoyo económico y reportarla a la Unidad para Atención de Riesgos de Desastres máximo hasta el 30 de enero de 2012, según Resolución 02 de 29012. Por ello, si en la base de datos de registro de damnificados por la segunda temporada de lluvias 2011 no aparecen relacionados los accionantes como beneficiarios del apoyo económico, esta dificultad debe ser atribuida a los CLOPAD. Precisa que de la inscripción en el censo no se concluye que sea acreedor del apoyo económico porque sólo se trata de comprobar las condiciones exigidas, por lo que si el municipio no incluyó a los actores como beneficiarios del auxilio económico debe presumirse la legalidad de esta decisión, salvo que se pruebe lo contrario, evento en el cual prosperaría la acción instaurada.

Por último señala que: (i) No se cumple con el requisito de inmediatez de la acción por haber transcurrido más de 11 meses desde la inundación hasta la interposición de la acción, lo que a su juicio no es un plazo razonable; (ii) la cancelación del auxilio se hizo de conformidad con los listados allegados a esta entidad por parte de los CLOPAD; (iii) carece de competencia para incluir o excluir a personas de las planillas de apoyo económico; (iv) la tutela no es el mecanismo para estudiar pretensiones económicas; y (v) se desconoce el requisito de subsidiariedad.

La Alcaldía Municipal de San Marcos, Sucre, en su escrito de contestación señala que la ayuda económica fijada en la Resolución 074 del 15 de Diciembre de 2011 se asigna al grupo familiar afectado por la segunda ola invernal y no a cada uno de sus miembros. Indica que desconoce los criterios bajo los cuales la administración anterior sólo relacionó como

afectados directos a 423 familias en el censo enviado al CREPAD. Añade que el pago del subsidio lo hace el Fondo Nacional de Calamidades a través del Banco Agrario, de ahí que sea esta entidad financiera la que deba certificar las cancelaciones llevadas a cabo.

Pruebas obrantes en el expediente

A continuación se relacionan las pruebas documentales que obran en el expediente:

- . Copia del certificado de las personas que aparecen en la base de datos como damnificados por la emergencia invernal 2010-2011 en el Municipio de San Marcos, aportado por el Coordinador del Comité Local para la prevención y atención de desastres (Folios 73-76 cuaderno 1)
- . Copia del certificado de las personas que no aparecen en la base de datos como damnificados por la emergencia invernal 2010-2011 en el Municipio de San Marcos, aportado por el Coordinador del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres (Folio 77 cuaderno 1)
- . Copia del certificado de las personas que aparecen con otro nombre en la base de datos como damnificados por la emergencia invernal 2010-2011 en el Municipio de San Marcos, aportado por el Coordinador del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres (Folio 78 cuaderno 1)
- . Copia del informe de damnificados planilla de apoyo económico, emitido por la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres. (Folios 79-94 cuaderno 1)
- . Copia consulta planilla de auxilio económico (Folios 95-239 cuaderno 1/Folios 240-421 cuaderno 2)
- . Copia de la relación específica de giros ordenados por la Fiduprevisora-Fondo Nacional de Calamidades al corte 30/11/2012, emitido por el Banco Agrario (Folios 423-428 cuaderno 2)
- . Copia de las Resoluciones 074 de 2011 y 002 de 2012 (Folios 445-447 cuaderno 2)
- . Copia de la circular del 16 de diciembre de 2011 de la Dirección General de la UNGRD

explicando a las autoridades locales competentes el proceder para el otorgamiento del apoyo (Folios 443-444 cuaderno 2)

-. Copia de la base de datos de damnificados por la segunda ola invernal de 2011 de la Localidad de Bosa y Kennedy de Bogotá D.C, emitido por el Secretario Técnico del Comité Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias (Folio 439 cuaderno 2)

-. Copia de la nueva base de datos de damnificados por la segunda ola invernal de 2011 de la Localidad de Bosa y Kennedy de Bogotá D.C, emitido por el Secretario Técnico del Comité Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias (Folio 440 cuaderno 2)

-. Copia de la Resolución 079 de 2012 (Folio 450 cuaderno 2)

-. Copia del Acta 002 de 2011 mediante la que se procede al cierre oficial de las planillas de entrega de asistencia económica (Folios 454-478 cuaderno 2)

Sentencia de primera instancia

El 16 de enero de 2013 el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de San Marcos, Sucre, amparó los derechos fundamentales a la igualdad y el debido proceso de los accionantes, los que estimó vulnerados porque en el municipio se canceló la ayuda humanitaria a las personas incluidas en el listado y en los demás municipios también se cumplió con la inclusión de los afectados en el registro, por lo cual en este caso se presenta una situación de discriminación respecto de los tutelantes. Además, la Alcaldía Municipal de San Marcos no diligenció con el debido cuidado las planillas de apoyo económico que constituirían la base de datos de damnificados que se enviaría a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Por ello, ordenó al mencionado ente territorial adelantar un censo para verificar si los actores resultaron afectados por la ola invernal y en caso positivo incluirlos como beneficiarios de las ayudas humanitarias diseñadas para tales circunstancias.

Impugnación.

Inconforme con la decisión del a quo, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de

Desastres (UNGRD) impugnó la providencia de primera instancia al estimar que la acción de tutela estaba viciada de nulidad desde el auto admisorio de la demanda por falta de competencia del juez de instancia por el factor funcional, pues esa entidad es del orden nacional y pertenece al nivel descentralizado, por lo que según el Decreto 1382 de 2000 su conocimiento corresponde a los jueces del circuito.

Para la UNGRD el juez incurrió en vía de hecho al tener por probado el cumplimiento de los requisitos previstos en las Resoluciones 074 de 2011 y 002 de 2012, sin tener ninguna prueba que así lo demostrara y desconocer la presunción de veracidad que cobija a las actuaciones administrativas del CLOPAD. Añadió que el Registro Único de Damnificados no tiene ninguna relación con el presente caso porque el auxilio económico contemplado en la Resolución 074 de 2011 no se otorga por estar incluido en la base de datos REUNIDOS elaborada para entregar ayuda humanitaria por la ola invernal de 2010.

Estima que no hay vulneración del derecho a la igualdad pues para ello debió acreditarse que los accionantes cumplían con todos los requisitos para ser incluidos en el registro del CLOPAD y pese a ello no lo fueron.

Por último, sostiene que no se cumple con el requisito de subsidiariedad porque los ciudadanos no agotaron los medios judiciales que tenían a su disposición y tampoco hay inmediatez pues la interposición de la acción no se hizo dentro de un término razonable y ninguno de los medios de prueba allegados permite concluir la existencia de un daño irreparable, grave e inminente. Por lo anterior, solicita revocar el fallo impugnado y negar el amparo impetrado.

Segunda Instancia

El 27 de agosto de 2013 el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Marcos, Sucre, confirmó la decisión de amparo adoptada por el a quo al considerar que las entidades accionadas vulneraron el derecho al debido proceso de los ciudadanos porque les impuso una carga adicional para acceder a los auxilios humanitarios y económicos a los que tienen derecho. Sostiene que el censo no se realizó en debida forma pues “su condición calamitosa permaneció durante todo el año 2011, sin que las autoridades responsables del manejo de las emergencias se hayan acercado a verificar si dicha situación persistía, lo cual es una señal de desidia e inoperancia”. Indica que la vulneración proviene del Municipio de San

Marcos y de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres que no verificó la información enviada por aquel. Añadió que las normas que regulan la entrega de ayuda a damnificados por el invierno no les impuso ninguna obligación directa para que fueran incluidos dentro de los respectivos censos. Sin embargo, el Juzgado de segunda instancia modificó las órdenes derivadas del otorgamiento de la tutela y dispuso que el CLOPAD incluyera a los tutelantes en el censo de damnificados directos y remitiera dicho listado a la UNGRD, para que se procediera al pago de la ayuda humanitaria económica que establece la Resolución 074 de 2011, pues según la certificación del CLOPAD “todos los tutelantes aparecen en la base de datos como damnificados por la emergencia invernal de la segunda temporada de lluvias de 2011”.

2. EXPEDIENTE T-4.140.915

Los señores Milena Ibeth Domínguez Martínez, Faber Luis Pabuena Ordoñez, Darli Del Carmen Narváez Duran, Mirta Haydee Royero Meza, Cristino Eliecer Contreras Casianis, Ana Cristina Cuello Meneses, Jairo Manuel Ortiz Vanegas, Galio Mauricio Insignare Martínez, Candelaria Isabel Vides Arrieta, Albeiro Francisco Romero Acevedo, Arisnely María Quintero López, Yessica María García Castro, Amín Ferney Rada Leguia, Alicia Del Carmen Duran Nieto, Nubis Del Carmen Ordoñez Martínez, Álvaro Fidel Vanegas Ortiz, Neber Manuel Díaz Manchego, Marina Isabel Cardoza Arango, Prisca Auxiliadora Barrios Moreno, Isabel Cristina Castillo Solano, Ester Salgado Lascarro, Elaine Edit Chamorro Rodelo, Duvis Rosa Zabaleta Salgado, Gledis María Arriola Blaquicet, Alimes Cristina Althona Cardoza, Eucaris Rosa Altahona Cardoza, Eder Eugenio Guerrero, Luz Estela Ordoñez Martínez, Calixto Puerta Medina, Elver Yepes Martínez, Marvy Luz Mema Castellar, Juana Isabel Pinto Duran, Sixto Ruperto Pinto López, Damaris María Medina Osorio, Yadira Del Carmen Pinto Duran, Israel Antonio Vásquez Barreto, Rafael Enrique Manjarrez Manjarrez, Martha Isabel Cervantes Medina, Beatriz Elena Fuentes, Fanny Del Carmen Fuentes Sepúlveda, Carmen Paola Salazar Roa, Gabriel Fernando Beleño Troya, Fernando Alcides Beleño Baldovino, Miguel Antonio Gómez Contreras, María Elena Jaime Fandiño, Rafael Antonio Sampayo Bello, Salomón Elías Díaz Yina Paola García Pérez, Martha Cecilia Narváez Duran, Paola Patricia Arreola Rivera, Celino Antonio Ramírez Vanegas, Rafael Pérez Tinez, Ilse María Castillo Guerrero, Gisela María Arreola Solorzano, Candelaria Isabel Suarez Salazar, Esteban Villarreal Cáliz, José Eusebio Acuña Méndez, Luis Benito Hernández Méndez, Carlos Manuel Romero Medina, Luz Mila Díaz Vanegas, Carlos Julio Fajardo Atencio, Kelly Yohana Guevara Barrios, Alfredo Javier

Padilla Medina, Manuel Cipriano Ríos Ortega, Maritza Del Carmen Ortiz Rivera, Inés Mercedes Sequeda Martínez, Ana Erlinda Feria Martínez, Ana Josefa Agudelo Salcedo, Maribel Flórez Mercado, Carmen Barrios Medina, Lidys Ximena Contreras Macias, Bernardo Antonio Buelvas Suárez, Luis Fernando Buelvas Medina, Berledis de Jesús Aguas Solar, Dorance Manuel Altahona Beleño, Elizabeth Oliveros Cortecero, Juan Gregorio Cárdenas Vanegas, Ledis Maria Villamizar Carmona, Aura Raquel Ramos Cassiani, Yurleidis Ester Romero Medina, Robinson Eustacio Villa Palencia, Néstor Javier García Gómez, Merlis Judith Sánchez Ruiz, Omerly Patricia Atencia Villamizar, Ana Mercedes Suárez Díaz, María Luisa Solórzano Díaz, Ana Patricia Castillo Solano, residentes en el barrio Puerto Dajer del Municipio de Majagual Sucre, y los señores Branford Rafael Rada Jiménez, Laudit Arrieta Díaz, Jakeline Insignares Martínez, Manolo Manuel Fonseca Jiménez, Graciela Milena Ospino Munive, Jhefersson Andrés Luna Palenca, Heriberto Francisco Atencia Atencia, Franklin Roberto Guevara Mandarres, Indira Katuska Naisia Duran, Neiser Orlando Guerra Tovar, Juana María Macias Molina, Tatiana Mileth Bertel Diart, Marcial Segundo Soria Sehuanes, Luisa Elena Álvarez Ayala, Fredis Manuel Vanegas Ortiz, Segundo Otoniel Ruenes Correa, Enry Gualberto Rivera Ríos, Darlys Milena García Baldovino, Enadis Enith Pérez Leguia, Etilvia Leguia De Pérez, Wilson Manuel Vargas Castro, Wilton Hernando Ruiz Cervera, Aly Judith Buelvas Aguas, Adis Patricia Pérez Leguia, Ana María Guevara Díaz, Álvaro María Pérez Manjarrez, Carmelo Antonio Ribon Rodelo, Sindy De Jesús Ruenes Pérez, Enuar Enrique Tapia Yépez, José Elías Carpintero Álvarez, residentes del barrio La Esmeralda, del Municipio de Majagual, Sucre, a través de apoderado judicial, presentaron acción de tutela para que se les protejan sus derechos a la igualdad y debido proceso. En consecuencia, solicitan se ordene a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y a la Alcaldía de Majagual, Sucre, que adelanten los trámites administrativos necesarios para hacer efectivo el pago del auxilio económico por \$1.500.000, al cual tienen derecho como damnificados de la segunda ola invernal del 2011, con base en los siguientes.

Hechos

- Para superar la situación de desastre y emergencia económica, social y ecológica mediante Decreto 4580 de 2010, el Gobierno Nacional dispuso que el DANE, en coordinación con otras entidades, realice el registro único de damnificados por emergencia invernal.

- Mediante Resolución 074 del 15 de Diciembre de 2011 la UNGRD asignó a las familias afectadas por el fenómeno hidrometeorológico del segundo semestre 2011 un subsidio por valor de \$1.500.000, que sería entregado al jefe de cada núcleo familiar.
- Indica el apoderado que varios sectores del Municipio de Majagual resultaron afectados por la segunda temporada de lluvias, entre ellos los barrios Puerto Dajer y la Esmeralda, lo que se demuestra con el registro de damnificados realizado por el DANE.
- No obstante lo anterior, sus poderdantes fueron excluidos de la ayuda humanitaria que sí otorgaron a otros habitantes del municipio, con lo cual se les vulneran los derechos a la igualdad y debido proceso.

Traslado y contestación de la demanda

Recibida la acción de tutela, el Juzgado Promiscuo Municipal de Majagual, Sucre, mediante auto del 27 de noviembre de 2012 la admitió y ordenó tener como pruebas los documentos aportados por los accionantes y el recaudo de otros documentos. Igualmente, corrió traslado a las entidades accionadas para que se pronunciaran sobre los hechos informados por los accionantes.

La Alcaldía Municipal de Majagual se opone a las pretensiones porque desconoce los criterios bajo los cuales la administración anterior sólo relacionó a 423 familias como afectados directos y beneficiarios de la ayuda económica fijada en la Resolución 074 del 15 de Diciembre de 2011, dentro de los cuales no aparecen relacionados los accionantes.

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (UNGRD), mediante oficio 024392, contestó la acción de referencia oponiéndose a las pretensiones de los accionantes por las siguientes razones:

La Resolución 074 de 2011, modificada por la Resolución 002 de 2012, que estableció que la mencionada ayuda sería hasta de \$1.500.000, para “cada damnificado directo por los eventos hidrometeorológicos comprendidos entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 que figuraran en el registro emitido por los comités locales y regionales de prevención y atención de emergencias”.

En el caso de los accionantes, fueron censados como damnificados del fenómeno de la niña

acaecido entre abril y junio de 2011, pero no como damnificados directos de la segunda temporada invernal para la cual expresa y exclusivamente se estableció la ayuda económica reclamada por los ciudadanos tutelantes.

Los CLOPAD de cada municipio afectado eran los encargados de diligenciar la planilla de apoyo económico y reportarla a la Unidad para Atención de Riesgos de Desastres máximo hasta el 30 de enero de 2012, según Resolución 02 de 29012. Por ello, si en la base de datos de registro de damnificados por segunda temporada de lluvias 2011 no aparecen relacionados los accionantes como beneficiarios del apoyo económico, esta dificultad debe ser atribuida a los CLOPAD.

Además, la inscripción en el censo no hace titular a la persona del derecho al apoyo económico porque para ordenar el pago debe verificarse que cumple las condiciones exigidas por la Resolución 074 de 2011, y si el municipio no incluyó a los actores como beneficiarios del auxilio económico debe presumirse la legalidad de esta decisión, salvo que se pruebe lo contrario, evento en el cual prosperaría la acción instaurada.

Por último señala que: (i) No se cumple con el requisito de inmediatez de la acción por haber transcurrido más de 11 meses desde la inundación hasta la interposición de la acción, lo que a su juicio no es un plazo razonable; (ii) la cancelación del auxilio se hizo de conformidad con los listados allegados a esta entidad por parte de los CLOPAD; (iii) carece de competencia para incluir o excluir a personas de las planillas de apoyo económico; (iv) la tutela no es el mecanismo para estudiar pretensiones económicas; y (v) se desconoce el requisito de subsidiariedad.

Pruebas obrantes en el expediente

A continuación se relacionan las pruebas documentales que obran en el expediente:

- Copia de la Resolución N°074 de 2011
- Copia de los documentos de identidad de los accionantes.
- Copia de la tirilla de inscripción en el Registro Único de damnificados por la emergencia invernal Reunidos 2010-2011 de los accionantes.

- Copia de la inscripción en el Sistema de Información para el Registro Único de Damnificados del Fenómeno de la Niña 2010-2011 de los accionantes
- Copia del reporte de consulta que acredita a algunos accionantes como registrados en el Sisben.

SENTENCIAS JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Sentencia de primera instancia

El 7 de diciembre de 2013, el Juzgado Promiscuo Municipal de Majagual, Sucre, amparó los derechos fundamentales a la igualdad y el debido proceso de los accionantes, los que estimó vulnerados porque tiene conocimiento que el municipio resultó afectado por el fenómeno de la niña y que el caño denominado Mojana se desbordó en la pasada ola invernal, sin embargo los actores no fueron registrados por el CLOPAD y ello les impidió recibir la ayuda económica. Con esto la mencionada entidad rompió el equilibrio entre los habitantes de los corregimientos y veredas beneficiados y no beneficiados con el subsidio y a partir de allí se creó una situación de desigualdad que vulnera los derechos de los accionantes. Indica que como “Los accionantes, se encuentra inscrito(sic) en el censo de damnificado de la pasada ola invernal de 2011 en los cuales los actores perdieron sus enceres (sic), cultivos, semovientes, bienes inmuebles, entre otros. Los accionantes, cumple calvamente (sic) con los requisitos de la resolución N° 074 de diciembre 15 de 2011, emanada de la Presidencia de la República... bajo estas consideraciones los que los (sic) habitantes de Majagual, Sucre, que se encuentra en zona de inundación, son acreedores de la ayuda económica por parte del estado. (sic)”. Con fundamento en lo anterior ordenó reportar a los accionantes ante la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para que surtidos los trámites pertinentes se les cancele la ayuda humanitaria económica.

Impugnación.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres impugnó la providencia de primera instancia al estimar que la acción de tutela estaba viciada de nulidad desde el auto admisorio de la demanda por falta de competencia del juez de instancia por el factor funcional, pues esa entidad es del orden nacional y pertenece al nivel descentralizado, por lo que según el Decreto 1382 de 2000, su conocimiento corresponde a los jueces del

circuito.

Añadió que el auxilio económico contemplado en la Resolución 074 de 2011 no se otorga por estar incluido en la base de datos REUNIDOS elaborada para entregar ayuda humanitaria por la ola invernal de 2010, por lo que no puede afirmarse que los accionantes tengan derecho al referido auxilio económico.

Sostiene que el juez dio por demostrado que los ciudadanos cumplían los requisitos previstos en las Resoluciones 074 de 2011 y 002 de 2012 sin tener ninguna prueba que así lo demostrara y desconociendo la presunción de veracidad que cobija a las actuaciones administrativas del CLOPAD. No se demostró la vulneración del derecho a la igualdad pues para ello debió acreditarse que los accionantes cumplían con todos los requisitos para ser incluidos en el registro del CLOPAD y pese a ello no lo fueron.

Señala el impugnante que la acción tampoco es procedente porque no atiende al principio de subsidiaridad pues los ciudadanos no agotaron los medios judiciales que tenían a su disposición, y falta inmediatez pues la interposición de la acción no se hizo dentro de un término razonable y no se acreditó la existencia de un daño irreparable, grave e inminente. Por lo anterior, solicita se revoque el fallo impugnado y se niegue el amparo impetrado.

Sentencia de Segunda Instancia

El 25 de abril de 2013 el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, Sucre, adoptó las siguientes decisiones:

a- Confirmó y modificó la sentencia dictada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Majagual, Sucre, el 7 de diciembre de 2012, dentro del radicado 2012-00201-00, “el cual resolvió Tutelar los derechos fundamentales a la IGUALDAD y al DEBIDO PROCESO, al que se sumará el amparo constitucional a la VIVIENDA DIGNA de los señores Faber Luis Pabuena Ordóñez, Darli Del Carmen Narváez Duran, Mirta Haydee Royero Meza, Cristino Eliecer Contreras Casianis, Ana Cristina Cuello Meneses, Jairo Manuel Ortiz Vanegas, Candelaria Isabel Vides Arrieta, Albeiro Francisco Romero Acevedo, Yessica Maria García Castro, Amin Ferney Rada Leguía, Alicia Del Carmen Duran Nieto, Álvaro Fidel Vanegas Ortiz. Neber

Manuel Díaz Manchego, Prisca Auxiliadora Barrios Moreno, Isabel Cristina Castillo Solano Esther Delgado Lascarro, Gladys María Arróla Blanquicet, Eder Eugenio Guerrero Castillo, Calixto Puerta Medina, Elver Yepes Martínez, Sixto Ruperto Pinto López, Rafael Enrique Manjarrez Manjarrez, Beatriz Elena Fuentes, Fanny Del Carmen Fuentes Sepúlveda, Miguel Antonio Gómez Contreras, María Elena Jaime Fandiño, Rafael Antonio Sampayo Bello, Salomón Elías Díaz, Martha Cecilia Narváez Duran, Marcelino Antonio Ramírez Vanegas, Rafael Pérez Martínez, Gisela María Arreola Solorzano, Candelaria Isabel Suárez Salazar, Esteban Villarreal Cáliz, José Eusebio Acuña Méndez, Carlos Manuel Romero Medina, Alfredo Javier Padilla Medina, Inés Mercedes Sequeda Martínez, Ana Erlinda Fera Martínez, Ana Josefa Agudelo Salcedo, Maribel Flórez Mercado, Carmen Barrios Medina, Lidys Ximena Contreras Macias, Bernardo Antonio Buelvas Suárez. Berledis de Jesús Aguas Solar, Dorance Manuel Altahona Beleño, Elizabeth Oliveros Cortecero, Juan Gregorio Cárdenas Vanegas, Ledys María Villamizar Carmona, Aura Raquel Ramos Cassiani, Robinson Eustacio Villa Palencia, Néstor Javier García Gómez, Omerly Patricia Atencia Villamizar, Ana Mercedes Suárez Díaz, María Luisa Solorzano Díaz, Branford Rafael Rada Jiménez, Manolo Manuel Fonseca Jiménez, Heriberto Francisco Atencia Atencia, Indira Katuska Mejía Durán, Neiser Orlando Guerra Tovar, Juana María Macías Molina, Marcial Segundo Soria Sehuanes, Luisa Elena Álvarez Ayala, Fredis Manuel Vanegas Ortiz, Segundo Otoniel Ruenes Correa, Enry Gualberto Rivera Ríos, Darlys Milena García Baldovino, Etilvia Leguía de Pérez, Wilson Manuel Vargas Castro, Álvaro María Pérez Manjarrez, Carmelo Antonio Ribon Rodelo, Sindy de Jesús Ruenes Pérez, Enuar Enrique Tapia Yépez y José Elías Carpintero Álvarez.”

b- Revocar en la Tutela 2012-00201-01, los derechos concedidos a los ciudadanos relacionados en el siguiente listado, por no ser cabeza de familia: Milena Ibeth Domínguez Martínez, Arisnely María Quintero López, Marina Isabel Cardoza Arango, Luz Estela Ordóñez Martínez, Martha Isabel Cervantes Medina, Carmen Paola Salazar Roa, Yina Paola García Pérez, Paola Patricia Arreola Rivera, Ilse María Castillo Guerrero, Luis Benito Hernández Méndez, Luz Mila Díaz Vanegas, Maritza Del Carmen Ortiz Rivera, Luis Fernando Buelvas Medina, Yurleidis Ester Romero Medina, Merlis Judith Sánchez Ruiz, Ana Patricia Castillo Solano, Laudit Arrieta Díaz, Graciela Milena Ospino Munive, Jhefersson Andrés Luna Palencia, Franklin Roberto Guevara Manjarrés, Tatiana Mileth Bertel Diart, Wilton Hernando Ruiz Cervera, Aly Judith Buelvas Aguas y Manuel Cipriano Ríos Ortega.

c- Revocar los derechos concedidos a Galio Mauricio Insignares Martínez, Jakeline Insignares

Martínez, Elaine Edit Chamorro Rodelo, Marvy Luz Mejía Castellar, Alimes Cristina Altahona, Juana Isabel Pinto Durán, Yadira Del Carmen Pinto Durán, Carlos Julio Fajardo Atencio, Enadis Edith Pérez Leguía, Adis Patricia Pérez Leguía, Gabriel Fernando Beleño Troya y Fernando Alcides Beleño Baldovino, porque forman parte de núcleos familiares cuyos integrantes tienen la misma pretensión en esta tutela y ya han sido amparados.

d- Revocar los derechos concedidos a los señores Nubis del Carmen Ordóñez Martínez, Dubis Rosa Zabaleta Salgado, Israel Antonio Vásquez Barreto y Kelly Yohana Guevara Barrios por cuanto sus fichas de Sisbén, no corresponden a la jurisdicción del municipio de Majagual.

e- Revocar los derechos concedidos a la señora Ana María Guevara Díaz, porque no tiene documento alguno que soporte sus pretensiones.

Para adoptar tales decisiones el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, Sucre, consideró que los documentos aportados demuestran que los accionantes “se vieron afectados por las inundaciones provocadas por las intensas lluvias caídas en los dos años inmediatamente anteriores, situaciones (sic) catastrófica provocada por el llamado fenómeno de la niña, y que se extendió todo lo largo del año 2011, tal y como es de público conocimiento. Se pudo establecer igualmente que los actores no fueron censados como damnificados, a pesar que su condición calamitosa permaneció durante todo el año 2011, sin que las autoridades responsables del manejo de las emergencias se hallan(sic) acercado a verificar si dicha situación persistía, lo cual es una señal de desidia e inoperancia total por parte del municipio de Majagual...Igualmente cabe responsabilidad en este asunto a la UNGRD por no entrar a corroborar y a verificar la información que previamente tenía disponible... por lo notorio y público, habrá de admitirse que el municipio de Majagual y la UNGRD tenían conocimiento previo de la situación de damnificados en que se encontraban los accionantes, quienes viven en corregimientos y veredas de la zona rural del municipio de Majagual, en donde fue público y notorio el impacto en los inmuebles y muebles por la crecida de los caños, más hubo fallas por parte de los entes públicos accionados al no entrar a corroborar si los ya afectados con la situación calamitosa, continuaban o no en dicha condición durante el periodo de tiempo que viene señalado en la resolución 074 del 15 de diciembre de 2011”

Respecto del debido proceso señala que las disposiciones que regulan el auxilio no establecen ninguna obligación del damnificado para ser incluido en los mencionados censos y recibir la ayuda humanitaria, por lo que tal exigencia vulnera el mencionado derecho fundamental.

Argumenta que excluye de la tutela otorgada a algunos de los accionantes porque efectuado el cotejo de sus nombres con la encuesta socioeconómica del Sisbén no están reportados como cabeza de familia, y en tal virtud revoca la tutela que les fue concedida en primera instancia.

También revoca el amparo otorgado a cuatro accionantes por cuanto sus fichas de Sisbén, no corresponden a la jurisdicción del municipio de Majagual, y niega el amparo a Ana María Guevara por carecer de prueba que soporte su pretensión.

3. EXPEDIENTE T-4.140.961

Mediante apoderado judicial, los señores Ramiro Antonio Baldovino Villamizar, Audis Isabel Villegas Díaz, Ana Emilia Cassiani De Vanegas, Mariana Esther Lara Villamizar, Enilda Rosa Cardoza, Feliz Manuel Cardoza Nieto, Etilcia María Acevedo Jiménez, Enilde Isabel Pacheco Acevedo, Enilda Nieto Castellar, Griselda Isabel Meza Rodelo, Nazly Del Carmen García García, Ana Merelcy Rossi Vargas, Yews Paola Anaya Gallon, Manuel Salazar Amaris Urieta, José de los Santos Narváez Arroyo, Víctor José Alemán Sierra, Noris Esther Galvis Teheran, Ernan José Alemán Muñoz, Dairo Manuel Rivero Sánchez, Luz Verena Payares Carcamo, Nilson de la Cruz Narváez Martínez, Luis Miguel Tirado Medina, Carmen Edith Villamizar Mejía, Fidelina Idalides Vanegas Pea, José Vitoria, Boris Antonio Ramos Martínez, Dayana María Barrios Muñoz, Wilinton José Ríos Jaraba, Teresa De Jesús Cervera Olivero, Andrés Enrique Taborda Macias, Consuelo Villamizar Chávez, Yesica Sampayo Teheran, María Matilde Rodelo Torrento, Yenis Esther Medina Sehuanes, Marelis del Carmen Blanquiceth Medina, Gabriel Antonio Aguas Díaz, Alberto Manuel Ospino Carvajal, Alberto Manuel Ospino Ulloa, Jaime de Jesús Andrades Correa, Ermelina Esther Martínez de Aguas, Katty Ana Díaz Aguas, Alfrina María Hoyos Reales, Nelson de la Ossa Vanegas, Dioscelina María Taborda Acura, Enrique Manuel Aguas Aguas, Teresa del Rosario Aguas Salcedo, Juana del Carmen Madera Anaya, María Isabel Roenes Andrades, Yolanda María Ospino Carvajal, Arcilia Rosa Martínez Díaz, Lelis Mercedes Herrera Salas, Enalba Luz Ortega Leguia, Katia Lucía Ruiz

Madera, Zuly Margarita de la Ossa Alemán, Luis Manuel Tapia Novoa, Norla del Carmen Martínez Olivares, Enrique Carlo Oquendo Vergara, Juan de Dios Guzmán Villamizar, Darlys Ortega García, Luis Antonio Cáceres Guzmán, José Manuel Cáceres Troya, Omel de Jesús Navarro Núñez, Álvaro Jesús Díaz Puello, Margelis del Carmen Palencia Cuello, Vanesa Patricia Olivares Márquez, Edilberto Enrique Choperena, José María Cassiani Díaz, Rafael de Jesús Molina Salgado, Rosa Matilde Moreno Correa, Julia Fermina Lara Bustamante, José de la Cruz Troya Bueno, Julia Cecilia García Méndez, Juan Manuel Villamizar Choperena, Rosiris del Carmen Márquez Machacón, Benito Adolfo Cuello Menco, Rosmira Isabel Cuello Arrieta, Marysela Díaz Palencia, Milagro del Cristo López Acevedo, María de las Mercedes Díaz Severiche, Inmaculada Madera Guerra, Delia Rosa Castellar Díaz, Luz Carime Requena Castellar, Yudis Isabel Blanquicet Martínez, Lourdes Edith Rada Torres, Nelson Nel Palencia Navarro, Yoleidis del Carmen Vargas Ortega, Rosiris del Carmen Anaya Requena, Rosa Leguia Moreno, Beatriz Hidalides Aguas Bolívar, Roque de la Cruz Mercado Yépez, Teresa de Jesús Vega De Rodelo, Ana Cecilia Costa Ordóñez, Juan Martínez Villamizar, Luz Merv Martínez Medina, Doris del Carmen Medina de Blanquicet, Dariel Gregorio Ospino Mendoza Omaira Rosa Medrano Salcedo, Yony Eliecer Aguas Jaraba, Enaldo Enrique Jerez Corpa, Blanca Isabel Ramírez Quevedo, Yorledis Ramírez Quevedo, Jorge Antonio Rangel Zabaleta, José Domingo Mendoza Yáñez, Adalberto Roenes Jiménez, Cenia Isabel Aguas Aguas, Maribel Aguas Atencia, Bertha Yamila Lima Altahona, Sugenis Filandia Tarrifa Bueno, residentes en el Municipio de Majagual, Sucre, presentaron acción de tutela para que en que en amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y vida en condiciones dignas se ordene a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República -UNGRD-, el Fondo Nacional de Calamidades y el Comité de COLOMBIA HUMANITARIA, inscriban a los accionados como damnificados de la ola invernal en el periodo comprendido entre el 1 de Septiembre y el 10 de Diciembre de 2011 y se les cancele el auxilio económico establecido en la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011 de la Presidencia de la República, con base en los siguientes:

Hechos

- Informan los accionantes que fueron damnificados de las inundaciones del año 2011, que afectaron al Municipio de Majagual, Sucre.
- Mediante Resolución de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres del 15 de

diciembre de 2011 se establecieron ayudas humanitarias para los afectados de ese municipio.

- Las ayudas económicas se dieron a personas de otros departamentos y municipios del país pero a los accionantes que fueron afectados por el invierno no.

Traslado y contestación de las entidades accionadas.

El Juzgado Promiscuo Municipal de Majagual, Sucre, por auto del 22 de noviembre de 2012, admitió la acción de tutela y ordenó correr traslado al representante legal de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y de la Alcaldía Municipal de Majagual para que contestaran la acción de tutela en ejercicio del derecho de contradicción y defensa. - folio 341-

El representante de la Alcaldía Municipal de Majagual dio respuesta a la acción señalando que la administración anterior fue la encargada de realizar el censo de afectados de la segunda ola invernal para efectos del otorgamiento de la ayuda económica establecida en la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011. Indicó que en la planilla remitida a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres no aparecen relacionados los tutelantes.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en forma extemporánea contestó la acción de tutela informando que se presentaron dos eventos hidrometeorológicos, el primero de abril de 2010 a junio de 2011 por el fenómeno de la niña y el segundo entre septiembre y diciembre de 2011, de tal forma que los auxilios económicos previstos por la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011 son sólo para las familias damnificadas directas de ésta segunda temporada invernal, que cumplen los requisitos señalados en este acto administrativo. Precisa además que el sistema de información REUNIDOS se refiere a los damnificados y afectados de las lluvias en 2010 y el primer semestre de 2011, a quienes no cubre el subsidio económico sino las ayudas de Colombia Humanitaria canalizadas a través de los entes territoriales.

Indica que examinado el registro de damnificados de la segunda temporada de lluvias de 2011, no se encontró a los ciudadanos tutelantes inscritos como afectados directos "pero en esto nada tiene que ver la nación, concretamente la Unidad, demandada como

accionada en este proceso”, pues los beneficiarios del subsidio debían ser incluidos por los CLOPAD en la planilla de apoyo económico y estas listas entregadas a la Unidad a más tardar el 30 de enero de 2012 a efectos de realizar el desembolso y en las enviadas por el Municipio de Majagual no aparecen los accionantes. Añade que la inclusión en los registros de damnificados de la ola invernal no implica que las personas fueran acreedoras del apoyo económico, derecho que sólo surge cuando se ha establecido que la familia afectada cumple las condiciones de la Resolución 074 para ser beneficiaria del subsidio, por ello a algunas personas no se les otorgó luego de hacer el proceso de depuración de las listas.

Con base en lo anterior señala que: (i) No se cumple con el requisito de inmediatez de la acción por haber transcurrido más de 11 meses desde la inundación hasta la interposición de la acción, lo que a su juicio no es un plazo razonable; (ii) No hay violación del derecho a la igualdad porque con los documentos allegados a la acción de tutela los accionantes no demostraron encontrarse en las mismas condiciones de las personas a quienes se les otorgó el subsidio económico de conformidad con los listados allegados a esta entidad por parte del CLOPAD del municipio, al respecto señala que las tirillas del DANE corresponden al Censo levantado por esa entidad de los damnificados del fenómeno de la niña que duró hasta Junio 30 de 2011 ; (iii) la Unidad carece de competencia para incluir o excluir a personas de las planillas de apoyo económico por lo cual falta legitimación en la causa por pasiva; (iv) la tutela no es el mecanismo para estudiar pretensiones económicas como las solicitadas por los accionantes; y (v) se desconoce el requisito de subsidiariedad porque existen otros mecanismos para reclamar el pago del auxilio y tampoco se acreditó un perjuicio irreparable, grave e inminente

Pruebas

A continuación se relacionan las pruebas documentales que obran en el expediente:

- Copia de los documentos de identidad de los accionantes.
- Copia de la tirilla de inscripción en el Registro Único de damnificados por la emergencia invernal Reunidos 2010-2011 de algunos de los accionantes.

SENTENCIAS JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Sentencia de Primera Instancia

El Juzgado Promiscuo Municipal de Majagual, Sucre, mediante fallo del 6 de diciembre de 2012, concedió el amparo solicitado y en consecuencia ordenó al Alcalde del Municipio de Majagual incluirlos en el censo y a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres realizar el pago del auxilio económico que estableció la resolución 074 de 2011 a los tutelantes una vez allegada la información sobre su inclusión en el censo por el ente territorial. Consideró el a quo que los CLOPAD, en cabeza del Alcalde Municipal, son los responsables de incluir a todos los damnificados en el censo de beneficiarios del subsidio económico. Así mismo, que es de conocimiento público que el municipio de Majagual resultó afectado por los fenómenos hidrometeorológicos sucedidos a finales de 2010, comienzos y finales del año 2011. Por lo anterior, señala el Juzgado que “los accionantes reunían las condiciones para ser incorporados en el censo o las planilla de apoyo económico de los damnificados directos, y que fue el CLOPAD presidido por el Alcalde Municipal y máximo órgano encargado y responsables de la información, a través del SENA, debió ser esta misma quien aplicó un criterio diferente en relación a los accionantes, para no incluirlos en la relación de beneficiarios de la ayuda humanitaria económica que se reclama mediante esta acción, rompiendo el equilibrio entre los habitantes de los diversos barrios de Majagual, Sucre, beneficiados y los no beneficiados del mentado subsidio, creando desigualdad donde no hay lugar a diferencias, por lo que se considera que fue en este preciso hecho, acción o procedimiento donde se comenzó a dar la desigualdad a los accionantes respecto de los demás habitantes de este” - folio 365-

Igualmente consideró que los accionantes se encontraban inscritos en el censo de la anterior ola invernal y cumplen con los requisitos que establece la resolución 074 de 2011 para el otorgamiento del subsidio económico. Resaltó que si en Bogotá se canceló el auxilio económico “los habitantes de Majagual, Sucre, que se encuentra en zona de inundación, también son acreedores de la ayuda económica por parte del estado (sic).. La vivienda de los accionantes se encuentran ubicadas algunas en zona urbana y otras en la periferia de este municipio sitios que han sido afectados en más de una ocasión por las aguas provenientes de los efectos hidrometeorológicos, que conllevan al desbordamiento de los ríos y caños que circundan a este municipio, generándose un daño permanente en sus enseres, y por tal razón están en la condición requerida para recibir la ayuda solicitada”. - folio 167-

Impugnación

El representante de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres impugnó el fallo por cuanto el Juez ignoró el escrito que presentó y no tuvo en cuenta los argumentos planteados por la Unidad, tampoco consideró el a quo la temporalidad de los fenómenos hidrometeorológicos que ocurrieron en el país.

Cuestiona que el juez dio por demostrado que los ciudadanos tutelantes se encuentran en las condiciones previstas en las Resoluciones 074 de 2011 y 02 de 2012, sin prueba al respecto.

Indicó el impugnante que para obtener la ayuda económica establecida en la Resolución 074 de 2011 debe acreditarse ser damnificado directo de los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada invernal comprendido entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 y encontrarse incluido en el registro emitido por los Comités Locales y Regionales de Atención y Prevención de Desastres, requisitos que los accionantes no acreditaron, quienes aportan prueba de ser parte del registro en la base de datos REUNIDOS, la cual incluye a los afectados y damnificados por la primera temporada, quienes no están cobijados por el beneficio económico en comento, razón por la cual no puede afirmarse que los tutelantes tengan el derecho al pago del mismo.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres plantea la falta de legitimación por pasiva, pues la omisión en el registro de damnificados beneficiarios del apoyo económico previsto en la Resolución 074 de 2011 no le es atribuible a esa entidad. A su juicio, el reclamo tampoco atiende al presupuesto de inmediatez dado el tiempo transcurrido desde que venció el plazo para enviar las planillas de beneficiados y la fecha de interposición de la acción, y además los accionantes pueden acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Sentencia de Segunda Instancia

El 25 de abril de 2013, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, Sucre, modificó la decisión del juez de primera instancia, al considerar que no todos los accionantes acreditaron ser damnificados de la segunda temporada de lluvias de 2011. En relación con las personas a quienes confirmó el amparo el ad quem consideró que los documentos

aportados demuestran que “se vieron afectados por las inundaciones provocadas por las intensas lluvias caídas en los dos años inmediatamente anteriores, situaciones (sic) catastrófica provocada por el llamado fenómeno de la niña, y que se extendió todo lo largo del año 2011, tal y como es de público conocimiento. Se pudo establecer igualmente que los actores no fueron censados como damnificados, a pesar que su condición calamitosa permaneció durante todo el año 2011, sin que las autoridades responsables del manejo de las emergencias se hallan (sic) acercado a verificar si dicha situación persistía, lo cual es una señal de desidia e inoperancia total por parte del municipio de Majagual...Igualmente cabe responsabilidad en este asunto a la UNGRD por no entrar a corroborar y a verificar la información que previamente tenía disponible... por lo notorio y público, habrá de admitirse que el municipio de Majagual y la UNGRD tenían conocimiento previo de la situación de damnificados en que se encontraban los accionantes, quienes viven en corregimientos y veredas de la zona rural del municipio de Majagual, en donde fue público y notorio el impacto en los inmuebles y muebles por la crecida de los caños, más hubo fallas por parte de los entes públicos accionados al no entrar a corroborar si los ya afectados con la situación calamitosa, continuaban o no en dicha condición durante el periodo de tiempo que viene señalado en la resolución 074 del 15 de diciembre de 2011”

Respecto del debido proceso señala que las disposiciones que regulan el auxilio no establecen ninguna obligación del damnificado para ser incluido en los mencionados censos y recibir la ayuda humanitaria, por lo que tal exigencia vulnera el mencionado derecho fundamental.

Por otra parte, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, Sucre, revocó el amparo otorgado a algunos accionantes porque efectuado el cotejo de sus nombres con la encuesta socioeconómica del Sisben no están reportados como cabeza de familia, y a otros lo niega porque forman parte de núcleos familiares cuyos integrantes tienen la misma pretensión en esta tutela y ya han sido amparados o han sido directamente favorecidos por una decisión de tutela a su favor. Por último niega el amparo al ciudadano José de la Cruz de la Troya Bueno, por no aportar prueba que soporte su pretensión.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro de los procesos de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problema Jurídico

Corresponde establecer si en los casos expuestos procede el amparo de los derechos fundamentales a la vivienda digna, igualdad, dignidad y al debido proceso que a juicio de los tutelantes han sido vulnerados por la negativa de las entidades accionadas en reconocer y pagar la ayuda económica que estableció el Gobierno Nacional a través de la Resolución N° 074 de 2011 expedida por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República, para los damnificados directos de los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada invernal comprendida entre el 1° de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.

Antes de ocuparse de los casos concretos, es preciso establecer a la luz de la jurisprudencia constitucional: i) Requisito de inmediatez cuando se debate ayuda a damnificados de eventos hidrometeorológicos; ii) Las obligaciones del Estado y derechos de personas afectadas por desastres naturales; y (iii) 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.

Requisito de inmediatez cuando se debate ayuda a damnificados de eventos hidrometeorológicos

La inmediatez, ha señalado la jurisprudencia de esta Corte, constituye un requisito de procedibilidad de la acción de tutela que permite cumplir con el propósito de la protección inmediata y por tanto efectiva de los derechos fundamentales, cuando estos resulten afectados por la acción u omisión de autoridades públicas o de los particulares en los eventos establecidos en la ley. Igualmente ha sido consistente la jurisprudencia constitucional en advertir que no cualquier tardanza en la presentación de las acciones de tutela acarrea su improcedencia, sino sólo aquella que pueda juzgarse como injustificada o irrazonable, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso, pues en algunos un año puede ser muy amplio y en otros eventos puede ser un plazo razonable.[3]

Esta Corporación ha enunciado como criterios para evaluar la razonabilidad del plazo: i) Que existan razones válidas para la inactividad, como la fuerza mayor, el caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad para interponer la tutela en un término razonable; ii) La permanencia en la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales; iii) La situación de debilidad manifiesta del actor, que hace desproporcionada la carga de razonabilidad del plazo para intentar la acción.

Frente al tema en particular de las acciones interpuestas en procura de obtener la ayuda ofrecida por el Estado en situaciones de desastre, la jurisprudencia de la Corporación ha sido consistente en señalar que cuando los efectos de las pérdidas y daños ocasionados como efecto del fenómeno natural subsisten y ha sido posible para el ciudadano recuperarse de la calamidad sufrida, el requisito de inmediatez se cumple, en cuanto la vulneración de los derechos invocados continúa y es actual. Con lo cual, cabe afirmar que en el caso que nos ocupa, si tales perjuicios se proyectan aún después de las fechas determinadas para la entrega del listado de beneficiarios de las ayudas y de los desembolsos conforme al cronograma de pagos fijado para las ayudas económicas previstas en la Resolución 074 de 2011, y las acciones se han interpuesto dentro de un término razonable, habrá de concluirse que se cumple con el referido requisito de procedibilidad de la acción, lo cual sólo se determinará al examinar los casos concretos.

Al efecto, esta Corporación en sentencia T-295 de 2013, al conceder el amparo a varios damnificados de la segunda temporada invernal de 2011 en el Municipio de Córdoba, Bolívar, señaló “La intervención de los jueces de tutela se requiere, por lo tanto, con urgencia, pues de lo que se trata es de perseguir que las instituciones estatales adelanten todas las actuaciones necesarias, en orden a evitar que se prolongue innecesariamente la crítica situación en la cual se encuentran las personas damnificadas por la temporada de lluvias presentada en el segundo semestre del año 2011.”, siguiendo con ello el criterio ya expresado por la Corporación en la Sentencia T- 1075 de 2007, en la cual se advirtió que no se puede ignorar la situación de vulnerabilidad de las personas víctimas de un desastre natural, pues:

“...el desconocimiento de las situaciones de vulnerabilidad, ignorando tanto el evento del desastre como sus consecuencias en el entorno social, económico, ambiental y familiar, implica una vulneración contra derechos fundamentales de los damnificados, por lo cual se

hace exigible la cesación de las causas contrarias a la especial protección debida a la población vulnerable, o las acciones tendientes a la efectividad de la misma.”

Las obligaciones del Estado y derechos de personas afectadas por desastres naturales. Marco normativo y jurisprudencial.

Principio de Solidaridad y deberes del Estado.

El artículo 1º de la Constitución establece que la dignidad y la solidaridad son fundamentos del Estado Social de Derecho, en coherencia con lo cual el artículo 2 de la misma normativa establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger la vida, bienes y demás derechos y libertades y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Para la consecución de tales fines y la materialización del principio de solidaridad, el numeral 2º del artículo 95 de la Constitución señala que uno de los deberes de la persona y del ciudadano es “Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.

Con la misma finalidad, la Constitución establece reglas especiales para afrontar situaciones excepcionales en las cuales se encuentre en riesgo y/o se afecten los derechos de los residentes en el país. Es así como el artículo 215 consagra la facultad del Gobierno Nacional para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica, en los siguientes términos:

“Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar

la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.”

Y el artículo transitorio 46 de la Constitución Política prevé que “El Gobierno Nacional pondrá en funcionamiento, por un periodo de cinco años, un fondo de solidaridad y emergencia social, adscrito a la Presidencia de la República. Este fondo financiará proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana”.

De otra parte, cuando se presentan fenómenos naturales que afectan la vivienda, la vida, la salud y otros derechos, es claro que las personas afectadas se encuentran en situación de vulnerabilidad y son por tanto sujetos de especial protección. En estos eventos, ha dicho la Corte Constitucional, “el principio de solidaridad cobra una dimensión concreta que hace que el derecho a una vida digna se relacione directamente con la salud, con la seguridad alimentaria y con la protección mínima de seguridad ante los peligros de la intemperie entre otros aspectos. Por esta razón tanto el Estado, como la sociedad y la familia deben concurrir a la protección de este bien jurídico”. [4]

En el mismo sentido, en la sentencia T- 1125 de 2003[5], resaltó:

“En materia de atención y prevención de desastres, la especial atención constitucional se brinda para la protección de la población afectada que ostenta una calidad de vulnerabilidad y debilidad evidente, y en esta medida para el aseguramiento de sus derechos fundamentales a la vida, a la subsistencia, a la dignidad, y a la salud, entre otros. Además, el principio general de solidaridad impide que la sociedad sea indiferente al sufrimiento evidente de las personas o insensible ante la situación de desamparo o de extrema necesidad en que éstas se encuentren.

En esta medida, todos los agentes sociales deben asumir responsablemente el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de forma que se haga posible la cooperación social. Ello implica que en cumplimiento de los deberes sociales de apoyo, atención, protección y promoción de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, se llegue en muchas ocasiones a que la sociedad deba soportar ciertas cargas públicas.”

Frente a ese deber estatal de actuar conforme al principio de solidaridad e intervenir para la superación de las situaciones de desastre, en sentencia T- 530 de 2011[6], dijo la Corte:

“Al respecto, esta Corte ha señalado que “el preámbulo y el artículo 95 de la Constitución Política establecen como uno de los parámetros fundamentales de nuestra sociedad la solidaridad, el cual se desenvuelve como pauta de protección de las personas que se encuentren en estado de debilidad. En esta medida, en el caso de personas que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta, debido a su estado de vulnerabilidad a causa del acaecimiento de un desastre, el principio de solidaridad cobra una dimensión concreta que hace que el derecho a una vida digna se relacione directamente con la salud, con la seguridad alimentaria y con la protección mínima de seguridad ante los peligros de la intemperie entre otros aspectos. Por esta razón tanto el Estado, como la sociedad y la familia deben concurrir a la protección de este bien jurídico”[7].

En este orden de ideas, “se trata de un deber del Estado de rango constitucional, no meramente moral, que a su vez involucra los deberes sociales de los particulares (artículo 95 numeral 9°), si se tiene en cuenta que será con las contribuciones de éstos destinadas a cubrir los gastos e inversiones del Estado” [9].

Una de las manifestaciones de este deber de solidaridad es el relativo a la reubicación de las personas que, en virtud del desastre natural, han quedado sin vivienda.

Es por ello que, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada en todo el país mediante el decreto 4580 de 2010 a causa del denominado “Fenómeno de la Niña”, se expidió el decreto legislativo 4821 de 2010 con el objetivo de facilitar los proyectos de construcción de vivienda y la reubicación de asentamientos humanos afectados por esta ola invernal[10].

...el decreto 4821 de 2010 crea y regula detalladamente los proyectos integrales de desarrollo urbano (PIDU), los cuales permitirán llevar a cabo los proyectos de reubicación y reasentamiento garantizando (i) su localización en zonas seguras que no presenten riesgos para las personas, (ii) el cumplimiento de estándares de calidad ambiental y urbanística con las infraestructuras viales y de servicios públicos y (iii) la localización de equipamiento principalmente de educación y salud. Esto mediante un trabajo coordinado entre el Gobierno Nacional y los municipios y/o distritos. [...]”

En la sentencia T- 295 de 2013, al amparar los derechos de un grupo de ciudadanos que reclamaba el pago del apoyo económico dispuesto para beneficiar a los damnificados

directos de la segunda temporada de lluvias del año 2011, indicó la Corte:

“Ante la ocurrencia de un desastre natural, es claro que las personas que se ven afectadas suelen quedar en condiciones de extrema dificultad ante la pérdida o destrucción de sus medios de subsistencia, sus enseres y la propia vivienda, por lo que, en virtud del principio de solidaridad, resulta imperiosa una respuesta adecuada y oportuna por parte de las autoridades públicas tendiente a remediar esta situación calamitosa y evitar que se pongan en peligro o se vulneren los derechos fundamentales de las personas afectadas, tales como la vida, la vivienda digna o el mínimo vital. En consecuencia, en situaciones de desastre la solidaridad se concreta como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar tanto el Estado como la sociedad.”

Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres -hoy Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.-

La conformación de un Sistema que se encargue de la prevención y atención de desastres, en aplicación del principio de solidaridad y de la obligación de las autoridades de garantizar la vida, bienes y demás derechos y libertades de los habitantes del territorio nacional, antecede a la Constitución de 1991, pues fue con la Ley 46 del 2 de noviembre de 1988 que se organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres -SNPAD-, que luego se estructuró a través del Decreto Extraordinario 919 del 1° de Mayo de 1989, como un sistema en el cual participan entidades públicas y privadas a nivel nacional y territorial “que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, para alcanzar los siguientes objetivos: a) Definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre o de calamidad; b) Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre o de calamidad; c) Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos, y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre o calamidad”[11].

El Decreto 919 de 1989[12] creó los Comités Regionales y Locales para la Atención y Prevención de Desastres, presidido éste por el Alcalde del Municipio correspondiente, y en

el artículo 61 se le asignaron, entre otras, las siguientes funciones:

“3. En relación con las situaciones de desastre:

b) Asumir la dirección y coordinación de todas las actividades necesarias para atender una situación de desastre regional o local declarada, con la colaboración de las entidades públicas y privadas que deban participar, de acuerdo con las pautas trazadas por la Oficina Nacional para la Atención de Desastres;

c) Ejecutar los planes de contingencia y de orientación para la atención inmediata de desastres que hayan sido aprobados por el Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, bajo la coordinación y con el apoyo de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres;

(...)

h) Velar por el cumplimiento de las funciones y los procedimientos por parte de las entidades públicas y privadas que participan en la prevención y atención de desastres, en armonía con el Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres y la Oficina Nacional para la Atención de Desastres; ...

j) Garantizar una respuesta rápida y eficaz para el pronto retorno a la normalidad;

4. En relación con los planes de acción específicos: ...

b) Atender las situaciones de desastre regional o local, incluidas las fases de rehabilitación, recuperación y los componentes de prevención en los procesos de desarrollo.

c) Contribuir a la elaboración y ejecución de los planes de acción específicos para situaciones de desastre de carácter nacional.”

La actuación de este sistema se enmarca dentro del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres diseñado a partir del Decreto 93 de 1998 en el cual se establecen como parámetros de las políticas, acciones y programas mediante los cuales el Estado interviene en la prevención del riesgo y el manejo de los desastres[13], entre otros: (i) la asignación de competencias, ubicando en el nivel central las medidas de planeación y en

los niveles territoriales (particularmente el municipio) las de ejecución de las medidas y elaboración de planes concretos de acción frente a desastres; con sujeción al principio de descentralización[14]; (ii) la conjugación del enfoque de atención de desastre con el de prevención del riesgo como orientaciones esenciales para el manejo del riesgo, y la articulación de las fases de prevención, atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastres y calamidades públicas[15]; y (iii) La intervención de todas las entidades que integran el Sistema a nivel nacional, regional y local debe observar el ámbito de competencias y actuar conforme a los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, de manera coordinada y garantizando el derecho a la participación ciudadana.[16]

Para efectos de resolver los casos concretos que plantean las acciones de tutelas en revisión, cabe destacar que dentro de los objetivos del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres se encuentra dar una respuesta efectiva en caso de desastre, y procurar la pronta recuperación de zonas afectadas.

Establece el artículo 3º del Decreto 93 de 1998 que son objetivos del Plan:

“2. La respuesta efectiva en caso de desastre. El fortalecimiento de la capacidad de acción y la organización institucional es el eje para la respuesta efectiva en caso de desastre. Este paso se debe dar en dos niveles, a nivel nacional mediante el trabajo concertado de las entidades técnicas y operativas del sistema y a nivel local con el apoyo a la gestión a través de programas de capacitación técnica y articulación de acciones con la debida orientación de las entidades nacionales responsables....

Así mismo, se busca apoyar técnica y financieramente la atención en situaciones de desastre, manteniendo una reserva permanente de recursos financieros del Fondo Nacional de Calamidades y de otras entidades del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, SNPAD, a fin de atender a la comunidad afectada por los impactos de los eventos catastróficos que ocurran y apoyar el retorno a la normatividad, mediante obras de emergencia, operativos de emergencia para la respuesta inmediata, apoyo alimentario, menaje básico, vivienda temporal, combustibles y transporte, entre otras.

1. La recuperación rápida de zonas afectadas. Con el fin de superar las situaciones de desastres, se debe fortalecer la capacidad técnica, administrativa y financiera necesaria

para agilizar los procesos de recuperación rápida de las zonas afectadas. Esto demanda de una gran coordinación interinstitucional que evite la duplicidad de funciones y disminuya los tiempos transcurridos entre la formulación de proyectos, su estudio y aprobación y finalmente su ejecución para la rehabilitación y reconstrucción... ”.

Es preciso recordar que la Ley 715 de 2001[17], prescribió en su artículo 76 que compete a los Municipios prevenir y atender los desastres que ocurran en su jurisdicción.

El 24 de abril de 2012 el legislador expidió la Ley 1523, “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”, que 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”.

La gestión del riesgo involucra a todas las autoridades y habitantes del territorio colombiano, lo cual implica que: “En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades”. [18]

De acuerdo con el artículo 6º de la Ley 1523 de 2012, uno de los objetivos específicos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, es:

“Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de manejo de desastres mediante acciones como:

a). Preparación para la respuesta frente a desastres mediante organización, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento y entrenamiento, entre otros.

- b). Preparación para la recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción.
- c). Respuesta frente a desastres con acciones dirigidas a atender la población afectada y restituir los servicios esenciales afectados.
- d). Recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas, bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible, evitando reproducir situaciones de riesgo y generando mejores condiciones de vida”.

Conforme al principio constitucional de solidaridad y el deber del Estado de preservar la vida, integridad y bienes de los habitantes del territorio nacional, y al desarrollo legal que estos presupuestos constitucionales han tenido en materia de prevención y atención de desastres, es claro que el Estado debe responder de manera oportuna a las necesidades humanitarias, proteger los derechos y brindar la atención necesaria para favorecer la recuperación y evitar mayores daños a todas las personas damnificadas como consecuencia de un desastre natural, en cuanto son sujetos de especial protección constitucional al encontrarse en condición de debilidad manifiesta como consecuencia de la situación generada por el desastre.

Por lo anterior, frente al fenómeno hidrometeorológico ocurrido entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 que alteró de manera ostensible y desfavorable las condiciones de vida de los damnificados, en virtud del principio de solidaridad, las autoridades públicas que hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres tienen el deber de adelantar acciones encaminadas a la mitigación de los efectos del desastre[19] y dotar a los damnificados de herramientas que les permitan superar la situación de calamidad.

El Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres[20], mediante Resolución No. 074 del 15 de diciembre de 2011, “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”, estableció el pago de hasta un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000) como apoyo económico. Este apoyo se caracteriza por: (i) ser una subvención única, (ii) otorgada a cada damnificado directo, esto es, 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”[21], de tal forma que no pueden ser otorgado el auxilio a más de un integrante

de la misma familia residente en la unidad habitacional y (iii) los beneficiarios son los damnificados directos de la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 1º de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 en el territorio nacional.

De acuerdo al artículo 1º de la Resolución 074 de 2011, para ser beneficiario de la subvención de hasta la suma de UN MILLON QUINIENTOS MIL PESOS (\$1.500.000) ML/CTE se requiere ser damnificado directo por los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias en el período comprendido entre el 1º de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 en el territorio nacional; sin embargo, para ordenar el pago de la citada suma, a partir de la misma resolución se estableció el siguiente procedimiento administrativo, como quiera que sólo es posible efectuar el pago a quien se encuentre registrado como damnificado directo en el listado emitido por los Comités Locales y Regionales de Atención y Prevención de Desastres:

a) La obligación de realizar este registro, de conformidad con lo establecido en el artículo 3º de la misma resolución[22], es de los municipios afectados por la segunda temporada de lluvias del 2011 y para el efecto la citada norma radica en los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres - CLOPAD-, en cabeza del Alcalde Municipal, la obligación de diligenciar la planilla de apoyo económico de los damnificados directos, información que debía ser reportada a la UNGRD en el periodo de tiempo del 1º de septiembre al 10 de diciembre de 2011, término que se prorrogó en virtud de la Resolución 002 de 2012 hasta el 31 de enero de ese año. Esta planilla debía estar refrendada con las rúbricas mínimo del alcalde municipal y el coordinador CLOPAD, junto con la respectiva Acta del CLOPAD, de acuerdo con las directrices dadas por la UNGRD.

b) Igualmente estipuló la Resolución 074 de 2011 en el artículo 5º 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 seguimiento y acompañamiento en el proceso de pago a los beneficiarios.

Lo anterior en atención del principio de la descentralización del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastre y considerando que la administración municipal es quien conoce qué viviendas resultaron afectadas por la segunda temporada de lluvias de 2011,

puede constatar y dar fe de la veracidad del cumplimiento de las condiciones fijadas por la UNGRD para ser beneficiarios de quienes se encuentran en el registro de damnificados directos.

c) Una vez remitido el listado de los damnificados directos, corresponde a la UNGRD, como ordenador del gasto[23], disponer el pago del apoyo económico a la persona reportada en los registros suministrados por el CLOPAD como cabeza de familia, con base en la información enviada por la administración municipal y refrendada por acta del comité, pues no le está permitido incluir o excluir grupos familiares como damnificados directos.

d) Posteriormente el Fondo Nacional de Calamidades mediante el Banco Agrario de Colombia entrega el valor asignado como apoyo económico a los damnificados reportados por el CLOPAD.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, mediante 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, indicó los siguientes presupuestos para acceder a la asistencia económica:

“Para acceder a la asistencia económica es necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Ser cabeza de hogar damnificado por la segunda temporada de lluvias, periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.
2. Habitar el primer piso de la vivienda afectada.
3. Estar registrado en la Planilla correspondiente, avalada por los CLOPAD y CREPAD.
4. Presentación de la cédula de ciudadanía amarilla con holograma.
5. Cada jefe de hogar deberá registrarse una sola vez en la planilla.”

Finalmente, 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 en listados en las planillas de Apoyo

económico 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 Niña[24]. 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 y debía contener la información de los afectados damnificados y 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 capacitados por el DANE.

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 etapa 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.[25] 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 2011[26], 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. [27]

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.

LOS CASOS CONCRETOS

1. EXPEDIENTE T-4.123.494

Mediante escrito de tutela presentado por el abogado Pedro Miguel Hoyos Márquez, en representación de los señores Rosa Isabel Aguas de Hernández, Alexander Enrique Amarales Guerrero, Malfi Rosa Blaquiset Rodríguez, Lucila Magdalena Oyola Rocha, Yomaira de la Candelaria Buelvas Martínez, Clara Inés Silva Rojas, Marlidis Rojas Pérez, María Catalina Cochero Cochero, Eusebio Nicanor Ortiz Flórez, Luis Miguel Montes Ramos, Plinio Rafael Moreno, María Ramona, Emelina Rosa Suarez Galvis, Rafael Rosario Rivera Santos, Ruth Esther Rengifo Estupiñan, Osvaldo Elías Acevedo Meneses, Nelbis de Jesús Torres Oviedo, Wilson Torres, Sixta Tulia Torres de Romero, Milan Enrique Jaraba Cali, Máximo José Martínez Rengifo, Antonio Eduardo Herrera Zabaleta, Miryam de Jesús Ayala Miele, Ciro Manuel Montes Ramos, Yeimiss Vaneessa Camargo Urbiñas, Mirley Yepes Oviedo, Luis Eduardo Cortes Pérez, Luis Miguel Pérez Solórzano, Jorge Luis Pérez Solórzano, María Magdalena Carvajal Ramos, Gustavo Nel Pérez Cuadrado, Tirso Nel Jiménez Arrieta, Segundo Manuel Rengino Cali, Eusebia del Carmen Barbosa Arrieta, Emidio Antonio Muñoz Vergara, María del Cristo Pereira Beltrán, Omar Manuel Pastrana Valerio, Nader Rosa Carvajal Villegas, Abelardo Enrique Guerrero Jiménez, Gelson Julio Arrieta Galvis, Benedicto Manuel Jiménez Jiménez, José Daniel Solórzano Ramos, Julio Rafael Villegas Mendoza, Migue Antonio Arrieta Ortega, Amelia Arrieta Cáliz, Evin Antonio Ruendes Carvajal, Ana María Guerrero Jiménez, Clarivel Sandoval Algueorra, Gustavo Miguel Bello Bernal, César Julio

Solórzano Padilla, William Antonio Villegas Galvis, Ludis María Solórzano Alpin, Mildreth de Jesús Pérez Solórzano, Daniel Vigente Solórzano Padilla, Mardenis de Jesús Pérez Solórzano, Saudith Elvira Solórzano Alpin, Robinson Daniel Sandoval Delgado, Genoveva María Barrios Arrieta, Mercedes Gertrudis Hernández Castro, Anuar Antonio Díaz Caly, Dalis Soledad Arrieta Ramos, Deimer Gadiel Solórzano Solórzano, Carmen Elena Benavidez Castillo, Nidis Patricia Benítez Benavides, Yenis Paola Benítez Benavides, Farid Benítez Benavides, Ignacio Miguel Olaya Fuentes, José Ramón Álvarez Madarriaga, Alexei Francisco Luna Hoyos, Orlando Manuel Martínez Almanza, Audys Sofía Jiménez Jiménez, Arnel Ricardo Castro Yaneres, Abimaleth Antonio Arrieta Ramos, Martin José Solórzano Villadiego, Julio Melquiades Hoyos Mier, Dairo Enrique Cárdenas Jiménez, Lilia Rosa Villegas Ruendes, Obdulia María Mejía Martínez, María Nelsy Pasos Luna, César Miguel Benítez Guerrero, Bertha Rosa Arrieta Galvis, Omar Enrique Jaraba Palencia, Aymerit José Contreras Ortega, Amir Antonio Arrieta Ramos, Antonio José Arrieta Ramos, Luis Antonio Arrieta Ramos, Yanidis del Rosario Ruendes Sánchez, Robinson José Álvarez López, Ángel María Rivera Carvajal, Francisco Ramiro Rivera Suarez, Yofanis Paola Alquerque Correa, Inelda del Carmen Hoyos de Luna, Salvador Segundo Arrieta Campo, Willington Manuel Guerra Solórzano, Elba Luz Lobo Guerrero, Yorlanis Martínez Ruendes, Oscar David Morelo Jiménez, Belcy Beatriz Garavito Villareal, Luis Manuel Garativo Jaraba, Soledad María Sánchez Lima, Atalis Isabel Chávez Arcia, Víctor Manuel Valerio Cárdenas, Luz Ely Garavito Rodríguez, Francisco Javier Garavito Rodríguez, Gustavo Eliecer Beltrán Jaraba, Gamaliel Antonio Arrieta Beltrán, Filiberto Antonio Quintero Chávez, Nelys del Carmen Montes Hernández, Narlys del Carmen Payares Montes, Adriana Lucía Castro Garavito, Adriana María Otero Tapia, Ediso David Arrieta Serpa, solicita protejan los derechos a la igualdad, debido proceso, mínimo vital, vida digna, salud, protección a la vejez y niñez de los mencionados ciudadanos, como habitantes de los corregimientos Buenavista, Las Flores, El Torno y de la cabecera municipal de San Marcos, Sucre, afectados por la segunda ola invernal del 2011 y por tanto beneficiarios del auxilio económico por \$1.500.000.

Como cuestión previa cabe destacar que si bien el abogado Pedro Miguel Hoyos Márquez no adjunta los poderes autenticados por los ciudadanos a nombre de quienes expresa actuar, se encuentra legitimado para interponer la acción de tutela, pues como lo establece el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 los poderes se presumen auténticos.

En relación con los hechos que sustentan la solicitud de amparo debe tenerse en cuenta

que conforme a las pruebas documentales allegadas al expediente se acreditó que:

1- Para diciembre de 2012 los ciudadanos Rosa Isabel Aguas de Hernández, Alexander Enrique Almarales Guerrero, Malfi Rosa Blanquiset Rodríguez, Lucila Magdalena Oyola Rocha, Yomaira De La Candelaria Buelvas Martínez, Clara Inés Silva Rojas, Marlidis Rojas Pérez, María Catalina Cochero, Plinio Rafael Moreno, Emelina Rosa Suarez Galvis, Ruth Esther Rengifo Estupiñan, Osvaldo Elías Acevedo Meneses, Máximo José Martínez Regino, Mirley Yépez Oviedo, Luis Eduardo Cortes Pérez, Gustavo Nel Pérez Cuadrado, Emidio Antonio Muñoz Vergara, Lud1s María Solórzano Apijn, Daniel Vicente Solórzano Padilla, Saudith Elvira Solórzano Alpin, Mercedes Gertrudis Hernández Castro, Arnel Ricardo Castro Yaneres, Aymerit José Contreras Ortega, Robinson José Álvarez López, Ángel María Rivera Carvajal, Francisco Ramiro Rivera Suarez, Willington Manuel Guerra Solórzano, Yorlanis Martínez Ruendes, Luis Manuel Garavito Jarava, Luz Ely Garavito Rodríguez, Francisco Javier Garavito Rodríguez, Adriana Lucía Castro Garavito y Adriana María Otero Tapia se encontraban inscritos en el SISBEN III del municipio de San Marcos, y los demás tutelantes no aparecen registrados en el mismo.

2- De acuerdo con la información reportada por la Secretaría de Gobierno Municipal y el CLOPAD algunos de los ciudadanos accionantes aparecen en la base de datos por la emergencia invernal 2010-2011 del Municipio de San Marcos, pero ninguno de ellos se encuentra registrado en las planillas de apoyo económico que sirvieron de base para el pago del auxilio establecido en la Resolución 074 de 2011 a los damnificados directos de la segunda temporada invernal del año 2011, que cumplieron las condiciones allí fijadas.

3- Dentro de las mencionadas planillas de damnificados directos beneficiados con el apoyo económico se encuentran 26 familias de la vereda El Torno, y dentro de ellas ninguna corresponde a los ciudadanos tutelantes - folio 71-

De acuerdo con lo anterior, aunque está acreditado que algunos de los accionantes para el año 2012 habitaban en viviendas del municipio y aparecían en el registro Sisben del ente territorial, esto no da certeza que los ciudadanos tutelantes efectivamente habitaban en el municipio cuando se presentó el evento hidrometeorológico entre el 1º de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 que dejó afectadas a numerosas familias a nivel nacional y varias de ellas del Municipio de San Marcos, Sucre, y tampoco permite concluir que cumplen todas

las condiciones para ser considerados damnificados directos.

La certificación de calificación del Sisben allegada como prueba y el que algunos de ellos se encuentren en la base de datos de afectados de la primera temporada invernal ocurrida entre el año 2010 y durante el primer semestre de 2011, tampoco son prueba suficiente para dar por demostrado que cada uno de los accionantes es cabeza de hogar de una "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"[28], y que en este orden tienen la aptitud de ser beneficiarios y receptores del valor señalado como subvención económica.

Ante las anteriores circunstancias no es posible por vía de tutela ordenar el pago del apoyo económico de \$1'500.000, a todos y cada uno de los accionantes cuya condición de damnificados directos debe verificarse por el CLOPAD del Municipio de San Marcos, en cuanto es la autoridad competente y responsable, de acuerdo con los artículos 3 y 5 de la Resolución 074 de 2011, en mención, para recaudar la información sobre los afectados por la segunda temporada de lluvias del año 2011, validarla y realizar el registro en la planilla de damnificados directos que debe enviarse al ordenador del gasto, que para el efecto es la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con el fin de que disponga el desembolso a favor de la familia damnificada.

Indica el apoderado de los accionantes que la administración municipal omitió incluir a sus representados en el censo por lo cual no fueron incorporados entre los beneficiarios del apoyo económico.

En este evento, aunque no hay prueba dentro del expediente de posibles irregularidades en el procedimiento administrativo de recaudo, validación y envío de información a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de quienes tienen la condición de damnificados directos de la segunda temporada de lluvias del año 2011 por parte del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres de San Marcos, en cabeza del Alcalde Municipal, como dentro de los beneficiarios del apoyo económico sí se encuentran habitantes de la vereda El Torno, y conforme a la información suministrada por la Secretaría de Gobierno Municipal visible a folio 71, no es muy clara la razón por la cual habitantes de los corregimientos Buenavista y la Flores no recibieron la ayuda económica, lo procedente será ordenar que en

el término de 15 días se verifique por parte del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, de manera juiciosa y probatoriamente soportada, si cada uno de los accionantes cumple o no con los requisitos para obtener el beneficio económico previsto en la resolución 074 de 2011, para en caso afirmativo enviar las planillas de apoyo económico, con los respectivos soportes, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo a efectos de que ésta en el mismo plazo proceda a efectuar el respectivo pago directamente a los ciudadanos que resulten beneficiados. De no encontrar que cumplen las condiciones para recibir el beneficio en mención, el CLOPAD deberá comunicarlo a los ciudadanos dentro del mismo plazo - 15 días- indicando las razones por las cuales no fueron incluidos, a efectos de garantizar la publicidad de los actos de la administración[29], el control ciudadano y el ejercicio de derechos de contradicción por parte de los accionantes que consideren que sí reúnen las condiciones para obtener el apoyo económico.

Finalmente cabe señalar que de acuerdo con lo manifestado en el escrito de la acción de tutela no ha cesado el impacto de la omisión cuestionada por los ciudadanos tutelantes por lo cual los hechos que determinan la procedencia del amparo subsisten.

2. EXPEDIENTES T-4.140.915 y T-4.140 961

Se analizarán en un mismo acápite las decisiones de tutela adoptadas dentro de los expedientes T-4.140.915 y T-4.140 961, por cuanto si bien se trata de diversos accionantes los que en uno y otro caso presentan la solicitud de tutela, los elementos probatorios allegados para acreditar su condición de beneficiarios del apoyo económico establecido en la Resolución 074 de 2011 se concretan a la misma clase de pruebas documentales: la cédula, la tirilla que acredita el registro en la base de datos REUNIDOS y el reporte de inscripción en el Sisben.

Ahora bien, la base de datos REUNIDOS se implementó a partir de la Circular 03 de enero de 2011, para responder ante la emergencia generada por la temporada invernal 2010-2011 por el Fenómeno de la Niña y comprende eventos como inundaciones, deslizamientos, vendavales, avalanchas y tormentas eléctricas sucedidas a partir del 6 de abril de 2010.[30] Indica lo anterior, que la inscripción en el registro REUNIDOS no hace beneficiarios a los accionantes de la subvención denominada apoyo económico establecido por el Gobierno Nacional a través de la Resolución 074 de 2011 expedida por la Unidad

Nacional de Gestión del Riesgo, por cuanto según el artículo primero de la mencionada resolución el pago de hasta \$1.500.000 como apoyo económico es otorgado únicamente a los damnificados directos de los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias ocurrida entre el 1º de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, en el territorio nacional.

Tampoco hay elementos de juicio dentro del proceso que permitan establecer que la ausencia de los accionantes en las planillas de apoyo económico a damnificados de la segunda temporada de lluvias del año 2011 constituye una omisión injustificada, pues se carece de elementos de juicio que indiquen que los ciudadanos mencionados, son cabeza de hogar y para el segundo semestre del año 2011 habitaban con sus familias en el primer piso de viviendas afectadas por las inundaciones causadas por las lluvias. Siendo así, no hay razones para estimar que hubo irregularidades en la gestión de los Comités locales de Prevención y Atención de Desastres, de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo ni de las entidades territoriales en la no inclusión de los accionantes como damnificados directos y beneficiarios del apoyo económico en mención, hecho que descarta la procedibilidad de la acción de tutela, para ordenar la verificación de las condiciones o el pago de la referida subvención a los ciudadanos tutelantes.

Frente a las consideraciones del a quo llama la atención de la Sala que sin haberse demostrado ninguno de los presupuestos fijados en la Resolución 074 de diciembre de 2011, ordene la entrega de ayuda económica a algunos de los accionantes, con base en que las inundaciones son un hecho notorio y su apreciación subjetiva respecto de la afectación que sufrieron cada uno de los tutelantes, sin que obre en el expediente ningún elemento probatorio que permita acreditar que cada uno de los ciudadanos solicitantes del amparo dentro de los expedientes T-4.140.915 y T-4.140.961 habitaron el primer piso de viviendas del Municipio de Majagual que en el segundo semestre del año 2011 resultaron afectadas por las inundaciones ocasionadas por la segunda temporada invernal y que para esa misma época ya ostentaban la condición de cabeza de hogar. Ninguna de tales circunstancias pueden darse por probadas con los documentos aportados y que sólo acreditan que fueron inscritos como afectados de la temporada invernal del primer semestre del año 2011 y que se encuentran registrados en el Sisbén que es el sistema de información diseñado por el Gobierno Nacional para identificar a las familias potenciales beneficiarias de programas Sociales.

Si bien la ocurrencia de la segunda temporada de lluvias desde septiembre hasta diciembre de 2011 en varias regiones del territorio nacional es un hecho notorio[31], no tienen la misma connotación las condiciones de vida de cada uno de los ciudadanos para la época señalada, por lo que para conceder el amparo debía estar acreditado dentro de la actuación que los ciudadanos efectivamente habitaron inmuebles afectados por las inundaciones y que concurrían en ellos todos los requisitos para ser beneficiarios del amparo económico.

No puede el Juez de tutela establecer una presunción conforme a la cual, como los solicitantes del amparo fueron afectados por las inundaciones durante los primeros meses del año 2011, también lo fueron en el segundo semestre y con base en ello ordenar la entrega de una prestación que tiene un ámbito de aplicación restringida.

De igual forma llama la atención que el ad quem, basado en su conocimiento personal sobre las actuaciones que adelantó su Despacho por hechos similares, y sin que exista ninguna constancia secretarial, certificación o prueba documental alguna, decida excluir del amparo a algunos ciudadanos que aparecen referidos en otras acciones de tutela, según expresa en su fallo. E igualmente sin fundamento probatorio concluya que determinados ciudadanos hacen parte de núcleos familiares ya beneficiados con la ayuda económica. Al efecto cabe señalar que conforme al debido proceso toda decisión judicial debe basarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al expediente.

En este orden, la Sala revocará, en el expediente T- 4.140.961, las sentencias de tutela proferidas por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Majagual, Sucre, el 6 de diciembre de 2012 y por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, Sucre, el 25 de abril de 2013, en el trámite de la acción de tutela presentada mediante apoderado por Ramiro Baldovino Villamizar y otros contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Municipio de Majagual, y en el expediente T- 4.140.961, las sentencias de tutela proferidas por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Majagual, Sucre, el 6 de diciembre de 2012 y por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, Sucre, el 25 de abril de 2013, en el trámite de la acción de tutela presentada mediante apoderado por Ramiro Baldovino Villamizar y otros contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Municipio de Majagual, para en su lugar NEGAR el amparo solicitado.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR, en el expediente T- 4.123.494, la sentencia de tutela proferida el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de San Marcos el 16 de enero de 2013 y el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Marcos - Sucre, el 27 de agosto de 2013, en el trámite de la acción de tutela T-4.122.494 presentada mediante apoderado por Rosa Isabel Aguas de Hernández y otros contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Municipio de San Marcos Sucre. En su lugar, CONCEDER la protección del derecho fundamental al debido proceso de los accionantes, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. En consecuencia, ORDENAR que el Comité Local para la Atención y Prevención de Desastres, en cabeza del Alcalde del Municipio de San Marcos, dentro del término de quince (15) días siguientes a la notificación de la presente sentencia, proceda revisar cada uno de los casos de los accionantes del expediente T-4.123.494 y dentro del mismo término, si resultare alguno de ellos beneficiario, envíe el listado de quienes reúnan las condiciones de damnificados directos de la temporada de lluvias ocurrida entre el 1º de septiembre y el 10 de diciembre del año 2011 a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, y ORDENAR a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres que una vez recibidas las planillas de apoyo económico remitidas por el Municipio de San Marcos, Sucre, en un lapso de quince (15) días realice los trámites necesarios para otorgar el apoyo económico establecido en la Resolución N° 074 de 2011 y realizar el pago a los accionantes que resulten beneficiarios del mismo.

TERCERO. ORDENAR al Comité Local para la Atención y Prevención de Desastres, en cabeza del Alcalde del Municipio de San Marcos, Sucre, que de encontrar que los ciudadanos accionantes en el expediente T-4.123.494 no cumplen las condiciones para recibir el beneficio en mención así se lo comuniquen dentro del mismo plazo fijado en el numeral anterior, indicando las razones por las cuales no fueron incluidos.

CUARTO. REVOCAR, en el expediente T- 4.140.915, las sentencias de tutela proferidas por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Majagual, Sucre, el 7 de diciembre de 2012 y por el

Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, Sucre, el 25 de abril de 2013, en el trámite de la acción de tutela presentada mediante apoderado por Milena Ibet Domínguez Martínez y otros contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Municipio de Majagual. En su lugar, NEGAR el amparo solicitado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO. REVOCAR, en el expediente T- 4.140.961, las sentencias de tutela proferidas por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Majagual, Sucre, el 6 de diciembre de 2012 y por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre, Sucre, el 25 de abril de 2013, en el trámite de la acción de tutela presentada mediante apoderado por Ramiro Baldovino Villamizar y otros contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Municipio de Majagual. En su lugar, NEGAR el amparo solicitado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO. Para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, los juzgados de origen harán las notificaciones y tomarán las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

SÉPTIMO: El desacato a lo aquí dispuesto se sancionará en la forma prevista por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA T-198/14

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PRESTACIONES ECONOMICAS-Procedencia excepcional (Salvamento de voto)

PROTECCION DEL PATRIMONIO PUBLICO-Vulneración del juez al otorgar ayuda humanitaria a damnificados por ola invernal sin cumplir requisitos (Salvamento de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala Octava de Revisión, procedo a explicar las razones que me impiden acompañar la decisión adoptada en el fallo de la referencia.

1. La Sentencia T-198 de 2014 estudió tres expedientes acumulados, relativos a las tutelas que varios habitantes de los municipios de San Marcos (Expediente T-4123494) y Majagual (Expedientes T-4140915 y T4140961) promovieron contra la Unidad Nacional de Riesgos para la Atención de Desastres (UNGRD) y las alcaldías de estos dos municipios del departamento de Sucre, debido a que no les habían pagado el subsidio de \$1.500.000 que les correspondía como damnificados de la ola invernal que impactó al país durante el segundo semestre de 2011.

2. Los fallos objeto de revisión ampararon los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la vivienda digna de la mayoría de los accionantes y, en consecuencia, ordenaron reportar sus datos a la UNGRD, para que se les pagara la ayuda económica que reclamaron. La Sentencia T-198 de 2014 revocó las decisiones adoptadas respecto de los tres expedientes, porque no había pruebas suficientes para considerar que los accionantes eran damnificados directos de la ola invernal de 2011. No obstante, amparó el debido

proceso de los accionantes del Expediente T-4123494. En consecuencia, le ordenó a la alcaldía de San Marcos revisar el caso de cada peticionario y enviar a la UNGRD el listado de los que reunieran las condiciones de damnificados directos, para que se les pague la suma de dinero que reclamaron en la tutela.

3. Son dos las razones que me obligan a apartarme de la decisión de la mayoría. La primera tiene que ver con el hecho de que haya amparado el debido proceso de quienes obraban como accionantes en el Expediente T-4123494, pese a que, en el marco de la revisión de un proceso similar, la Sala Segunda de Revisión de Tutelas de esta corporación prohibió pagar la ayuda económica para los damnificados de la ola invernal de 2011, cuando el pago hubiera sido ordenado por jueces de tutela de los municipios de Córdoba y San Jacinto del Cauca, en el departamento de Bolívar; La Gloria, en el departamento del Cesar, y Majagual y San Marcos, en el departamento de Sucre.[32]

La medida cautelar se adoptó considerando que “los jueces de tutela accedieron a la pretensión de los accionantes (aproximadamente 3000 personas), consistente en solicitar el pago de la ayuda económica por un valor de un millón quinientos mil pesos, basándose en el material probatorio que obra en los procesos, que en la mayoría de los casos se limita a la fotocopia de la cédula de ciudadanía, el documento que acredita estar en el Sisben y el carné de reunidos”. Esa circunstancia, sumada a las demás irregularidades que se presentaron en el trámite de los respectivos procesos, justificaron la medida, que buscaba “velar por el cumplimiento del debido proceso administrativo y de la adecuada distribución de los recursos asignados para tal fin”.

4. El asunto que motivó la adopción de la medida cautelar y el estudiado en el Expediente T-4123494 parten de supuestos fácticos idénticos. En ambos casos, se ordenó pagar a un número importante de personas la ayuda económica contemplada en la Resolución 174 de 2011, aunque su condición de damnificados directos de la segunda ola invernal de 2011 no se probó plenamente. De hecho, los jueces de instancia de uno y otro caso apoyaron sus decisiones en los mismos documentos: certificaciones de calificación del Sisben y constancias de la inclusión de los accionantes en la base de datos Reunidos, que registra a los damnificados de la ola invernal de 2010.

Tales similitudes exigían que la Sala resolviera el caso objeto de estudio a la luz de la

jurisprudencia constitucional que ha advertido sobre las limitaciones del juez de tutela en el reconocimiento de prestaciones económicas por esta vía excepcional y sobre sus responsabilidades frente a la protección del patrimonio público. Así lo advertí en la oportunidad correspondiente, pero la mayoría optó por proteger el debido proceso de los accionantes y por autorizar el pago de las sumas de dinero que reclamaron, si llega a comprobarse su condición de damnificados, asunto que la alcaldía de San Marcos deberá verificar en un término perentorio de 15 días.

Estimo que tal decisión contradice los precedentes referidos y se opone a una medida cautelar que fue adoptada por otra Sala de Revisión de esta corporación en aras de la protección de los recursos públicos. Por esa razón, me separo de lo que se decidió en este sentido.

5. Por otra parte, la Sala revocó las órdenes de amparo que dictaron los jueces de instancia en relación con los expedientes T-4140915 y T-4140961. Compartí lo que se resolvió al respecto, pero sugerí compulsar copias del fallo de revisión a las autoridades penales y disciplinarias, para que investigaran, en lo de su competencia, las irregularidades verificadas en el trámite constitucional de instancia.

La Sentencia T-198 de 2014 criticó que los jueces hubieran otorgado la protección reclamada sin ningún respaldo probatorio distinto a su “conocimiento personal” sobre otras actuaciones de su despacho, pero, paradójicamente, se abstuvo de compulsar copias a las autoridades correspondientes, como lo propuse en su momento. Es esa la otra razón que sustenta mi salvamento de voto.

Fecha ut supra,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

[1] Notificado por Estado N° 24 del 9 de diciembre de 2013.

[2] Notificado por Estado N° 25 del 11 de diciembre de 2013.

[3] En Sentencia T-328 de 2010, dijo la Corte: “Así, es deber del juez constitucional

analizar, en cada caso particular, si la solicitud de amparo fue presentada dentro de un término que revista dichas características. En algunos casos, seis (6) meses podrían resultar suficientes para declarar la tutela improcedente; pero, en otros eventos, un término de 2 años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela, ya que todo dependerá de las particularidades del caso.”

[4] Sentencia T-1125 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[5] MP, Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra

[6] MP, Dr. Humberto Antonio Sierra Porto

[7] Sentencia T-743 de 2006. En el mismo sentido la sentencia T-1125 de 2003.

[8] Ibídem.

[9] Ibídem.

[10] El control de constitucionalidad de este decreto legislativo se efectuó mediante la sentencia C-299 de 2011 cuya en cuya parte resolutive se resolvió lo siguiente: “Primero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 1º del Decreto Legislativo 4821 de 2010, en el entendido que sólo podrán adoptarse Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano PIDU hasta el año 2014.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13 y 14 del Decreto Legislativo 4821 de 2010.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 7º del Decreto Legislativo 4821 de 2010, en el entendido que lo allí establecido sólo se mantendrá hasta el año 2014.

[11] Artículo 1ª.

[12] Derogado a partir del 24 de abril de 2012, por el artículo 96 de la Ley 1523 de 2012.

[13] Decreto 93 de 1998, Artículo 1. “El Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, que se expide por medio del presente decreto, tiene como objeto orientar las acciones del Estado y de la sociedad civil para la prevención y mitigación de riesgos, los

preparativos para la atención y recuperación en caso de desastre, contribuyendo a reducir el riesgo y al desarrollo sostenible de las comunidades vulnerables ante los eventos naturales y antrópicos”.

[14] *Ibíd.* Artículo 5: “Los principios generales que orientan la acción de las entidades nacionales y territoriales en relación con la elaboración, ejecución y seguimiento del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres son:.. DESCENTRALIZACIÓN: La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente y autónomamente sus funciones en materia de prevención y atención de desastres, con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se le haya específicamente asignado en la Constitución y la Ley, así como en las disposiciones contenidas en el Decreto - Ley 919 de 1989. La aplicación del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres debe contribuir al fortalecimiento del proceso de descentralización a través del cual los municipios y regiones puedan asumir autónomamente sus responsabilidades, reservando al nivel nacional las labores de definición de marcos de política y coordinación de acciones.”

[15] Cfr. DC 93 de 1983, considerando 3º.

[16] Decreto 93 de 1998, Artículo 5: “EL ÁMBITO DE COMPETENCIAS: En las actividades para la prevención y atención de desastres tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad. ||...LA COORDINACIÓN: Las entidades del orden nacional, regional y local deberán garantizar que exista la debida armonía, consistencia, coherencia y continuidad en las actividades a su interior en relación con las demás instancias sectoriales y territoriales, para efectos de la prevención y atención de desastres. || LA PARTICIPACIÓN: Durante las actividades para la prevención y atención de desastres, las entidades competentes velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos por la ley”.

[17] “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”

Artículo 76...

Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.

[18] Ley 1523 de 2012. Artículo 2°. De la responsabilidad. “La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

[19] El artículo 2 de la Ley 46 de 1988 definió como desastre: “el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras Entidades de carácter humanitario o de servicio social.”, y en el mismo sentido el artículo 18 del Decreto 919 de 1989. Por su parte, el artículo 4, numeral 8, de la Ley 1523 de 2012, lo define como: “el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción”..

[20] La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, fue creada mediante el Decreto 4147 de 3 de noviembre de 2011, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

[21] Artículo 1º parágrafo. De la resolución 074 de 2011.

[22] ARTICULO 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 01 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.

[23] Artículo 11, numeral 3, del Decreto 4147 de 2011

[24] Directiva Presidencial número 003 del 13 de enero de 2011 “Considerando que el párrafo 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.”

[25] Directiva Presidencial 010 de Marzo 2 de 2011.

[26] Mediante Circular del 18 de noviembre de 2011 de la UNGRD

[27] Circular del 29 de junio de 2012 de la UNGRD

[28] Artículo 1º párrafo. De la resolución 074 de 2011.

[29] Constitución Política, Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

[30] Decreto 4579 DE 2010, artículo 5º: “Para los efectos del presente decreto se entenderán como personas damnificadas o afectadas por el desastre, aquellas que se encuentren en los Censos de afectados elaborados 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”.

[31] Sentencia C-145-09 “Hecho notorio es aquél cuya existencia puede invocarse sin

necesidad de prueba alguna, por ser conocido directamente por cualquiera que se halle en capacidad de observarlo. Según el artículo 177 del C. P. C., los hechos notorios no requieren prueba.”

[32] Auto del 31 de mayo de 2013. Expediente acumulado T-3812680. La providencia indicó que la medida cautelar estaría vigente hasta que se emitiera decisión de fondo en el expediente referido. Esto no había ocurrido para la fecha en que se adoptó la decisión de la que me aparto.