

T-648-13

Sentencia T-648/13

(Bogotá, D.C., Septiembre 17)

## PODER PARA INTERPONER ACCION DE TUTELA-Requisitos/APODERAMIENTO JUDICIAL EN TUTELA-Requisitos

La acción de tutela tiene como propósito proteger de forma preponderante y expedita los derechos fundamentales de los colombianos, sin embargo, cuando esta acción es interpuesta a través de apoderado judicial es necesario que se cumpla con ciertos requisitos para que exista legitimación en la causa por activa. En primer lugar, el poder es un acto formal que se debe realizar por escrito y por tratarse de una acción de tutela éste se presume auténtico. Además, debe ser especial, es decir que se otorga una vez y para un fin determinado relacionado con unos hechos específicos y el apoderado necesariamente tiene que ser abogado titulado y tener la capacidad para ejercer la profesión, situación que se acredita con la tarjeta profesional vigente. De otro lado, el poder debe contener (i) los nombres, datos de identificación tanto del poderdante como del apoderado; (ii) la persona natural o jurídica contra la cual se va a incoar la acción de tutela; (iii) el acto o documento causa del litigio; (iv) el proceso o la acción mediante la que se pretende proteger un derecho y, (v) el derecho fundamental que se procura salvaguardar y garantizar. De lo expuesto, se evidencia que pese a que la acción de tutela es de carácter informal, cuando ésta es interpuesta a través de apoderado judicial debe cumplir con ciertos requisitos; con el fin de evitar que sea declarado improcedente el amparo de los derechos invocados al no estar demostrada la legitimación en la causa por activa.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por omisión en el cumplimiento de los requisitos del apoderamiento judicial

ACCION DE TUTELA DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Procedencia para proteger mínimo vital afectado por el no pago del subsidio otorgado por el Gobierno a damnificados de ola invernal

DECRETO REGLAMENTARIO DE COMPETENCIA PARA REPARTO DE ACCION DE TUTELA-

Establece reglas de simple reparto y no de competencia

JUEZ-No le es dado declararse incompetente para conocer una solicitud de protección constitucional pues Decreto 1382/00 establece reglas de reparto más no de competencia

El Decreto 1382 de 2000 estableció las reglas de reparto en la acción de tutela y no las que definen la competencia de los despachos judiciales, debido a que, esta norma no cuenta con la entidad jerárquica para modificar las citadas disposiciones. Al respecto ha sostenido la Corte que los jueces no pueden invocar el artículo 1 del Decreto 1382 de 2000 para declararse incompetentes, pues las reglas contenidas en él son de reparto. Además, que una interpretación distinta contraría el artículo 2 de la Carta al extender el término de 10 días en varios meses, lesionando los derechos fundamentales de los accionantes, el acceso a la administración de justicia y el debido proceso de los actores. Siendo ello así, no resulta coherente señalar que su desconocimiento genera falta de competencia y, en consecuencia, nulidad por violación al debido proceso a causa de la vulneración del principio del juez natural. Tampoco es consecuente afirmar que los jueces no están facultados para declararse incompetentes con base en la reglas del decreto 1382 de 2000 y después concluir que el desconocimiento de las mismas genera nulidad por incompetencia. Además, declarar la nulidad por considerar que se dio una irregularidad al aplicar una regla de reparto va en contra de la primacía de los derechos inalienables de las personas, de los derechos fundamentales y de la informalidad, sumariedad y celeridad que deben acompañar el trámite de la acción de tutela, pues al plantearse un conflicto de esta naturaleza, necesariamente se dilata el proceso y puede generar graves violaciones a los derechos fundamentales.

FUNCION ADMINISTRATIVA-Concepto/FUNCION ADMINISTRATIVA-Finalidad

ALCALDE-Principal responsable de velar por el cumplimiento de las funciones del municipio

EJERCICIO DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA POR LOS ALCALDES/PRINCIPIO DE EFICACIA DEL EJERCICIO DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA-Obligación de Alcalde de adelantar trámites para la obtención de beneficios para damnificados de ola invernal

El desempeño continuo de las funciones del alcalde es indispensable para garantizar la

solución verdadera y efectiva de las necesidades de la comunidad y la materialización de los fines esenciales del Estado porque, como jefe de la administración del municipio, el alcalde es la autoridad más próxima a la comunidad, la que mejor está ubicada para conocer y responder frente a sus necesidades, la que la representa frente a las demás autoridades administrativas del orden departamental y nacional, y el principal encargado de realizar la eficacia material de las políticas públicas del Estado social de derecho entre sus representados. De este modo, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el principio de eficacia de la función administrativa, le impone a las autoridades administrativas la obligación de actuar frente a los problemas que afectan a los ciudadanos, y de brindar soluciones ciertas, eficaces y proporcionales a dichos problemas. Concretamente, el principio de eficacia de la función administrativa, no permite que las autoridades administrativas permanezcan “impávidas o inactivas” frente a los requerimientos de la ciudadanía o el cumplimiento de las obligaciones que les incumben como representantes legales de los municipios y jefes de la administración municipal.

FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES-Debido proceso en el desarrollo del trámite para entrega de apoyo económico a damnificados directos de ola invernal, según Resolución 074 de 2011

DERECHOS DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES Y DEBIDO PROCESO-Trámite para entrega de apoyo económico a damnificados directos de ola invernal, según Resolución 074 de 2011

PROTECCION DEL PATRIMONIO PUBLICO-Deber del Juez en la adecuada valoración de las pruebas y el cuidado frente al patrimonio público/PRESUNCION DE LA BUENA FE-Función del juez en el decreto y apreciación de las pruebas

La acción de tutela, es un mecanismo extraordinario de protección de los derechos fundamentales que se caracteriza por su informalidad, celeridad y la primacía del derecho sustancial sobre las formas. Por ende, las reglas que rigen la actividad probatoria en la tutela deben tener en cuenta la finalidad que esta persigue que es la protección inmediata y eficaz de los derechos fundamentales. La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el régimen probatorio del juez constitucional y su interpretación de las pruebas. Ante todo, el despliegue probatorio que debe hacer el juez en

materia de tutela se encuentra orientado por el principio de la buena fe. El juez constitucional tiene la potestad de tutelar el derecho fundamental, sin consideraciones formales ni averiguaciones previas, siempre que se encuentre probada una grave e inminente violación o amenaza al derecho. Adicionalmente, el juez puede requerir informes del accionado y si el accionado no rinde el informe solicitado dentro del plazo ha de presumir la veracidad de los hechos de la tutela al menos que considere necesaria otra averiguación previa. Sin embargo, si del informe resulta que los hechos descritos en la tutela no son ciertos, el juez tiene la facultad de decretar pruebas adicionales. Y por último, el juez constitucional podrá proferir el fallo tan pronto llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa sin necesidad de practicar las pruebas que hayan sido solicitadas por las partes. Ahora bien, las reglas anteriores no implican que el juez de tutela no deba recaudar las pruebas que le permitan formar su juicio ni que, debido a la informalidad y celeridad de la tutela, incurra en una valoración insuficiente o arbitraria. Las normas vigentes y la jurisprudencia constitucional, claramente señalan que el juez de constitucional debe recaudar el acervo probatorio que requiera para formar su juicio y comprobar la veracidad de los hechos que permitan la aplicación de los supuestos jurídicos, y además siempre deberá obrar dentro del marco de la sana crítica, es decir, debe establecer por sí mismo el valor de las pruebas con base en las reglas de la lógica, la ciencia y la experiencia, y deberá además expresar las razones que lo llevaron a determinar el valor de las pruebas

**CLASES DE ACCIONES DE TUTELA**-Normal o de bajo nivel de complejidad, estado de cosas inconstitucional o tutelas con un alto nivel de complejidad y tutelas con un nivel intermedio de complejidad

A lo largo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional es posible distinguir en las sentencias de revisión de tutela problemas jurídicos con diferentes niveles de complejidad, y según la dificultad de los mismos se dan soluciones o remedios que pueden ser más o menos complejos. En primer lugar, está la acción de tutela normal o con un bajo nivel de complejidad, en segundo lugar, las tutelas en las que se declara el Estado de Cosas Inconstitucional consideradas acciones de tutela con un alto nivel de complejidad y por último la tutela ecléctica o con un nivel intermedio de complejidad.

**ACCION DE TUTELA NORMAL O DE BAJO NIVEL DE COMPLEJIDAD-Características**

A partir de la Constitución de 1991 la acción de tutela es el mecanismo más utilizado por los colombianos para solicitar la defensa de sus derechos fundamentales. Sin duda alguna, esta acción ha permitido un acercamiento entre el Estado y los ciudadanos, debido a su rápida implementación, a que es un mecanismo sencillo que no exige mayores requisitos, y a su efectividad. Lo anterior ha permitido que las personas hagan uso de este mecanismo cuando consideren que una autoridad pública o un particular transgrede sus derechos fundamentales. La interposición de la acción de tutela de baja complejidad se caracteriza porque son casos de naturaleza netamente individual. A su vez, los hechos aducidos como causales de la vulneración del derecho invocado en los cuales se funda la pretensión, corresponden a una situación concreta en la que sólo están involucradas las partes y no se evidencia una vulneración masiva ni generalizada de derechos fundamentales. Así mismo, la orden es individual, específica y de fácil cumplimiento por la persona que tiene que ejecutarla. Todo lo anterior evidencia que la resolución de esta tutela sólo afecta a los interesados y no requiere de una fuerte intervención por parte del Estado para lograr su cumplimiento.

#### ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL O ACCIONES DE TUTELA CON UN ALTO NIVEL DE COMPLEJIDAD-Características

El estado de cosas inconstitucional es un concepto jurisprudencial desarrollado por esta Corporación para hacer frente a situaciones complejas en las que se presenta una vulneración sistemática y masiva de derechos fundamentales por fallas de las autoridades en la implementación de las políticas y los programas públicos. Se trata de casos en los que se comprobaron repetidas violaciones a los derechos fundamentales de multitud de personas a raíz de fallas estructurales, consistentes en la existencia de una problemática social en la que el Estado debe adoptar remedios complejos que involucran y requieren el actuar coordinado de varias instituciones del Estado, incluso de entidades particulares, y por supuesto, demanda la asignación de recursos importantes.

#### ACCIONES DE TUTELA CON UN NIVEL INTERMEDIO DE COMPLEJIDAD-Características

La diferencia entre la tutela normal, el estado de cosas inconstitucional y la tutela con un nivel intermedio de complejidad radica principalmente en el tipo de remedio u orden que se adopte para solucionar la situación que se está presentando. Si bien en el primer caso la

orden involucra generalmente sólo a las partes y es de inmediato cumplimiento, en el estado de cosas unconstitutional inmiscuye a los afectados a diferentes entidades del Estado y generalmente implica la adopción de políticas públicas; por su parte, en la tutela ecléctica se dan remedios en los que se involucran distintas entidades del Estado que deben trabajar de manera coordinada en la ejecución de la orden que debe ser de mediano cumplimiento y además implica la erogación de importantes recursos económicos.

**EFECTOS INTER COMUNIS**-Se adoptan para proteger derechos de todos los afectados por la misma situación de hecho o de derecho en condiciones de igualdad

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, los fallos de tutela tienen efectos en el caso concreto. Es decir, que por regla general la tutela únicamente surte efectos entre las personas que intervienen en el desarrollo del proceso. No obstante, la Corte, como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, tiene la potestad de modular los efectos de sus sentencias si con ello logra proteger de una mejor manera los derechos fundamentales y garantizar la supremacía de la Carta Política. Así, de manera excepcional, esta Corporación ha reconocido efectos inter comunis en sus fallos, es decir, los ha extendido a personas que se encuentran en condiciones comunes a las de los tutelantes. Esto, con el fin de realizar el principio de economía procesal y eficacia en la administración de justicia y a su vez, de garantizar el derecho fundamental a la igualdad.

**DERECHOS DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES**-Orden con efectos inter comunis para entrega de apoyo económico a damnificados directos de ola invernal que reúnan requisitos

**DERECHOS DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES**-Damnificados de ola invernal no pueden afectarse por negligencia de la administración pública

**DERECHOS DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES**-Vulneración del mínimo vital y vivienda digna por Municipio por irregularidades en el procedimiento administrativo para la entrega de apoyo económico a damnificados de ola invernal

**UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE ATENCION Y PREVENCION DE DESASTRES**-Orden de rehacer proceso administrativo, según resolución 074/11, para entrega de apoyo económico a damnificados de segunda ola invernal que cumplan

requisitos

Fallos de tutela objeto revisión: T-3.812.680 Sentencia del Juzgado Primero Civil del Circuito de Magangué - Bolívar, del 12 de febrero de 2013, que confirmó la providencia del 29 de Noviembre de 2012, del Juzgado Promiscuo Municipal de San Jacinto del Cauca - Bolívar.

T-3.816.594 Providencia del Juzgado Promiscuo Municipal de Majagual -Sucre, del 6 de diciembre de 2012.

T-3.816.595 Providencia del Juzgado Promiscuo Municipal de Majagual -Sucre, del 10 de diciembre de 2012.

T-3.816.596 Providencia del Juzgado Promiscuo Municipal de Majagual -Sucre, del 10 de diciembre de 2012.

T-3.816.597 Providencia del Juzgado Promiscuo Municipal de Majagual -Sucre, del 3 de diciembre de 2012.

T-3.816.598 Providencia del Juzgado Promiscuo Municipal de Majagual -Sucre, del 27 de noviembre de 2012.

T-3.816.599 Providencia del Juzgado Promiscuo Municipal de Majagual -Sucre, del 10 de diciembre de 2012.

T-3.816.600 Providencia del Juzgado Promiscuo Municipal de Majagual -Sucre, del 5 de diciembre de 2012.

T-3.816.641 Providencia del Juzgado Promiscuo del Circuito de San Marcos -Sucre, del 15 de enero de 2013.

T-3.825.557 Providencia de Única Instancia del Juzgado Promiscuo Municipal de Córdoba - Bolívar, del 12 de diciembre de 2012.

T-3.830.381 Providencia de Única Instancia del Juzgado Promiscuo Municipal de La

Gloria - Cesar, del 10 de diciembre de 2012.

T-3.904.595 Providencia de Única Instancia del Juzgado Promiscuo de Familia de Mompox - Bolívar, del 11 de marzo de 2013.

T-3.916.097, Providencia de Única Instancia del Juzgado Único Promiscuo Municipal de Pedraza - Magdalena, del 4 de abril de 2013.

T-3.922.047 Providencia de Única Instancia del Juzgado Promiscuo Municipal de Córdoba - Bolívar, del 6 de marzo de 2013.

T- 3.935.397 Sentencia del Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre - Sucre, del 1 de abril de 2013, que confirmó parcialmente la providencia del 27 de noviembre de 2012, del Juzgado Promiscuo Municipal de Majagual -Sucre.

T- 3.935.398. Sentencia del Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre - Sucre, del 1 de abril de 2013, que confirmó parcialmente la providencia del 10 de diciembre de 2012, del Juzgado Promiscuo Municipal de Majagual -Sucre.

Accionantes: T-3.812.680 Jorge Luis Guerrero Chavez actuando como apoderado de los ciudadanos María Patricia Torreglosa Sierra y otros;

T-3.816.594 Humberto Enrique Paredes Benítez actuando como apoderado de los ciudadanos Merina Yulieth Ballesteros Leguia y otros.

T-3.816.595 Álvaro Vanegas Cardoza actuando como apoderado de los ciudadanos Isaac Enrique Rodríguez Correa y otros.

T-3.816.596 Jorge Luis Guerrero Chavez actuando como apoderado de los ciudadanos Luis Alfredo Rodelo Ramírez y otros.

T-3.816.597 Giovanna Bertel Saballett actuando como apoderada de los ciudadanos Blasona Isabel Pérez Leguia y otros.

T-3.816.598 Manuel Salvador Munive Acuña actuando como apoderada de los ciudadanos Judith del Carmen Torres de Rodelo y otros.

- T-3.816.599 Carmen Judith Álvarez Noya actuando como apoderada de los ciudadanos Luis Tovar Hernández y otros
- T-3.816.600 Roberto Carlos Aguas Sánchez actuando como apoderado de los ciudadanos Gilma Rosa Mejía Muñoz y otros.
- T-3.816.641 Remberto Rafael Herrera Barreto actuando como apoderado de los ciudadanos Cecilia Esther Molina Vidal Ramírez y otros.
- T-3.825.557 José Gregorio Becerra Valeth y Omar Palomino Pestana actuando como apoderados de los ciudadanos Rodolfo David Ezpeleta Fernández y otros.
- T-3.830.381 Aldrin Martín Núñez Ordóñez actuando como apoderado de los ciudadanos Eduardo Romero Reyes y otros.
- T-3.904.595 Belisario Villalobos Martínez actuando como apoderado de los ciudadanos Bartolomé Torres Jiménez y otros.
- T-3.916.097 Yerlin de la Hoz Ardila actuando como apoderado de los ciudadanos America Isabel Peña Bolaño y otros
- T-3.922.047 José Gregorio Becerra Valeth actuando como apoderado de los ciudadanos Hugo Carlos Salcedo Ochoa y otros
- T- 3.935.397 Analfer Antonio Osorio Herrera actuando como apoderado de los ciudadanos Carmenza María Ávila Zabaleta y otros.
- T- 3.935.398 Mónica María Álvarez Munive actuando como apoderado de los ciudadanos Estebana Primitiva Olivero Salcedo.
- Accionado: En todos los expedientes fue demandada la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres UNGRD y de manera particular en el expediente T-3.812.680 la Alcaldía Municipal de San Jacinto del Cauca - Bolívar; en el T-3.825.557 la Alcaldía Municipal de Córdoba - Bolívar; en los procesos T-3.816.594 /595 /596 /597 /598 /599 /600, T- 3.935.397 y T- 3.935.398 la Alcaldía Municipal de Majagual - Sucre; T-3.816.641 la Alcaldía Municipal de San Marcos - Sucre; T-3.825.557 y

T-3.922.047 la Alcaldía Municipal Córdoba - Bolívar; T-3.830.381 la Alcaldía Municipal de La Gloria - Cesar; T-3.904.595 Alcaldía Municipal de Margarita; T-3.916.097 la Unidad para la Prevención y Atención de Desastres del Municipio de Pedraza - Magdalena y el Fondo Nacional de Calamidades.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

## I. ANTECEDENTES

Teniendo en cuenta que las acciones de tutela están dirigidas contra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres UNGRD y contra las alcaldías respectivas de cada municipio, y que se refieren de manera general a los mismos hechos por tener origen en la segunda temporada invernal del año 2011; se realizará un relato general de los aspectos en que se presenten similitudes; y a su vez, se harán las aclaraciones pertinentes cuando a ello haya lugar.

Expedientes T-3.812.680[1] T-3.816.594[2], T-3.816.595[3], T-3.816.596[4], T-3.816.597[5], T-3.816.598[6], T-3.816.599[7], T-3.816.600[8], T-3.816.641[9], T-3.825.557[10], T-3.830.381[11], T-3.904.595[12], T-3.916.097[13], T-3.922.047[14], T-3.935.397[15] y T-3.935.398[16].

### 1.1. Elementos y pretensiones.

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

1.1.2. Conducta que causa la vulneración: El no pago por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres UNGRD, de la ayuda económica ofrecida por el gobierno nacional a los damnificados directos de la segunda ola invernal comprendida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.

1.1.3. Pretensión: En todos los expedientes los accionantes solicitaron al juez de tutela que le ordenara a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres UNGRD, o a quien haga sus veces, pagarles el subsidio por valor de \$1.500.000 anunciado por el Gobierno Nacional por ser damnificados de la segunda ola invernal ocurrida de septiembre a diciembre del año 2011.

Adicionalmente, en el expediente T- 3.916.097 (Pedraza - Magdalena) los accionantes solicitaron la entrega del componente de ayuda de emergencia correspondiente a un mercado y a utensilios de aseo y un subsidio de arrendamiento por un valor de \$200.000, desde cuando se los debieron entregar hasta cuando los efectos de la emergencia desaparecieran[17].

## 1.2. Fundamentos de la pretensión:

### 1.2.1. Hechos.

1.2.1.1. Los accionantes manifiestan que residen en los Municipios de Córdoba, San Jacinto del Cauca y Margarita -Mompox (Departamento de Bolívar), Majagual y San Marcos (Departamento de Sucre), La Gloria (Departamento de Cesar) y Pedraza (Departamento de Magdalena); los cuales hicieron parte de las zonas más afectadas del país por el fenómeno de la niña ocurrido en los meses de septiembre a diciembre de 2011.

1.2.1.2. Informaron que los Comités Locales para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres CLOPAD realizaron un censo para determinar el número de familias que serían beneficiarias de la asistencia económica anunciada por el Presidente Juan Manuel Santos. Pese a estar incluidos en el censo y a encontrarse en igualdad de condiciones con otras familias que ya fueron beneficiarias de la ayuda, aseguran que no han recibido el beneficio.

1.2.1.3. Afirmaron que en el trámite para obtener el beneficio, las autoridades municipales incurrieron en graves irregularidades que impidieron la entrega de la ayuda económica. En consecuencia, solicitan que se le ordene a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres incluirlos en las listas de damnificados, con la finalidad de obtener el beneficio equivalente a un millón quinientos mil pesos (\$1'500.000) y se autorice su entrega en el menor tiempo posible.

Aseguró que en el municipio de Majagual- Sucre, los encargados de realizar el censo fueron “empleados de la Alcaldía municipal, JUNTOS y personal adscrito a la Cruz Roja”, quienes inscribieron a personas que no residían en este municipio y que no padecieron las fuertes inundaciones. Esta situación configuró el “fenómeno ilegal del CARRUSEL DE INSCRIPCIONES”[18].

#### 1.2.3. Expediente T-3.816.595 Majagual- Sucre.

Afirmaron los accionantes que los empleados de la Alcaldía quienes fueron los encargados de realizar las inscripciones hicieron negocio pues inscribieron a sus familiares y les cobraron un porcentaje a las otras personas[19].

#### 1.2.4. Expediente T-3.816.597 y T-3.816.598 Majagual- Sucre.

En esta tutela los actores manifestaron que fueron censados por la Alcaldía de Majagual y que posteriormente fueron excluidos del listado general, pese a la circunstancia de haber sido afectados por el fenómeno de la niña, de aparecer en el registro de reunidos y de pertenecer al Sisben. Por otra parte, aseguraron que han tenido conocimiento de que ese despacho judicial ha protegido los derechos fundamentales de otros habitantes del sector rural o del casco urbano de este municipio, situación que los motiva para pedir que la tutela sea concedida[20].

#### 1.2.5. Expediente T-3.935.397 Majagual- Sucre.

Los accionantes aseguraron que todos fueron censados y resultaron favorecidos para recibir la ayuda económica, sin embargo, esta ayuda sólo la recibieron 384 personas, que eran seguidores de la administración de turno[21].

#### 1.2.6. Expediente T-3.935.398 Majagual- Sucre.

Informaron que en este municipio únicamente a 423 familias se les pagó el subsidio económico, las cuales vivían en las veredas y en los corregimientos de Totumal, Corredor, Corneliano, Palamrito, Santa Elena y Playon. A su vez, se afirmó que el Juez Promiscuo Municipal de Municipal de Majagual ha concedido varias acciones de tutela similares a ésta.

#### 1.2.7. Expediente T-3.816.641 San Marcos - Sucre.

Afirmaron que el término que otorgó la Unidad a los municipios y departamentos fue corto para censar a la gente damnificada, debido a la magnitud del fenómeno natural, adicionándole a esto la politiquería, negligencia y omisión por parte de las autoridades municipales y departamentales para incluir en el censo a los accionantes[22].

#### 1.2.8. Expediente T-3.825.557 y T-3.922.047 Córdoba - Bolívar.

Aseguraron que debido al actuar negligente, es decir, a la falta de gestión por parte del municipio de Córdoba, sus habitantes no han recibido la ayuda otorgada por el gobierno nacional[23].

#### 1.2.9. Expediente T-3.904.595 Mompox- Bolívar.

Los accionantes aseveraron que el Alcalde saliente al igual que el actual omitieron incluirlos en el censo del municipio de Margarita como cabezas de familia, a pesar de que la UNGRD amplió el plazo para el envío de esta información[24].

### 1.3. Respuesta de las entidades accionadas.

#### 1.3.1. Unidad Nacional para la Prevención y Atención de Desastres UNGRD[25].

El representante de la entidad accionada informó que con ocasión de la segunda temporada invernal del año 2011, comprendida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre del mismo año, el Presidente de la República anunció entregar a las familias damnificadas un subsidio de hasta \$1.500.000, lo cual se concreto a través de la Resolución 074 de 2011, modificada por la 002 de 2012, las cuales fueron expedidas por esta entidad.

De acuerdo con las resoluciones mencionadas las autoridades locales, especialmente los Comités Locales y Regionales de Prevención y Atención de Emergencias, en adelante el CLOPAD, tenían la obligación de diligenciar las planillas con los damnificados directos que cumplieran con los requisitos indicados en los actos administrativos mencionados y enviarlas a la UNGRD a más tardar hasta el 30 de enero de 2012, según lo establecido en el artículo 1 de la Resolución 02 de 2012.

A su vez, la Resolución 074 de 2011, en el parágrafo del artículo primero estableció que se entiende por damnificado directo a la: “familia residente en la unidad de vivienda afectada al momento del evento que ha sufrido daño directo en el inmueble y bienes muebles al interior del mismo, ocasionados por los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 en el territorio nacional”. Así mismo, indicó los parámetros y requisitos generales a los cuales debían someterse los municipios y las familias para que les fuera entregada la ayuda económica, teniendo en cuenta que los recursos destinados para este fin eran limitados.

Con la finalidad de tener un consolidado sobre todos los damnificados afectados con el fenómeno de la niña 2010-2011, se creó un registro único de damnificados llamado “reunidos”, el cual es alimentado por la información suministrada por los CLOPAD, que son los únicos y directos responsables del diligenciamiento veraz de las planillas, de las inconsistencias existentes en las mismas, de la inclusión total de los damnificados, del seguimiento y entrega del apoyo económico. La UNGRD ordenó el pago de las ayudas económicas según la información suministrada por cada CLOPAD.

La entrega de la ayuda humanitaria dependía del diligenciamiento y posterior reporte de las planillas por parte de los CLOPAD a la UNGRD. Por lo anterior, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres no es responsable sobre la veracidad de la información suministrada y la inclusión o no de las personas en el listado de beneficiarios para recibir la ayuda económica. Es decir, que si la autoridad municipal competente excluyó a algunas personas del registro de damnificados debe presumirse que es debido a que no cumplieron con los requisitos establecidos en las resoluciones.

Por otra parte, aseguró que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, quien considere que se le vulneró el derecho a la igualdad debe explicar de manera suficiente en qué consiste este trato discriminatorio y además debe tener un acervo probatorio encaminado a demostrar dicha situación.

A su vez, afirmó que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para obtener el pago de sumas de dinero. En caso de que los accionantes consideren que por omisión de alguna autoridad se les causó daño, al no poder acceder a la mencionada ayuda, pueden acudir

ante la jurisdicción contenciosa para reclamar los perjuicios ocasionados.

Del relato de los hechos, no se evidencia la vulneración a un derecho fundamental, pues lo que se indica es una problemática de orden administrativo que sobrepasa el ámbito de la acción de tutela, el cual está circunscrito a la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales y no a asuntos de carácter legal. Tampoco se erige trasgresión alguna por parte de UNGRD, lo que implica que no existe nexo causal entre el daño y el hecho generador y por lo tanto se debe exonerar a la unidad de cualquier tipo de responsabilidad.

En cuanto al principio de inmediatez, manifestó que si bien el artículo 11 del decreto 2591 de 1991 no puso un término de caducidad de la acción de tutela, la jurisprudencia constitucional ha considerado que ésta debe interponerse dentro de un tiempo razonable. Para el caso que nos ocupa, se debe tener como fecha el 30 de enero de 2012, plazo que fue fijado como límite en la resolución 002 de 2012 para que los municipios enviaran la información. Las acciones de tutela fueron interpuestas después de transcurridos 10 meses, es así, que no se cumple con el requisito de la inmediatez.

La UNGRD aseguró que en las acciones de tutela impetradas ante los jueces municipales se ha aducido la falta de competencia para conocer de las mismas, debido al factor funcional y a las reglas de competencia contenidas en el inciso 1, del numeral 1, del artículo 1, del Decreto 1382 de 2000, pues al ser esta entidad del orden nacional le corresponde su conocimiento en primera instancia a los jueces del circuito. Es decir, los jueces municipales no tienen competencia para conocer de este tipo de asuntos en primera instancia, pues esta situación acarrea una nulidad insanable según el numeral 2 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil y el artículo 4 del Decreto 306 de 1992.

Debido a los argumentos expuestos la Unidad Nacional para la Prevención y Atención de Desastres solicitó que se le exonerara de toda responsabilidad, dado que no ha desconocido o puesto en peligro los derechos fundamentales de los accionantes.

1.3.1.1. En los expedientes T-3.812.680 de San Jacinto del Cauca- Bolívar y en expediente T-3.830.381 de La Gloria – Cesar.

La UNGRD informó que el municipio de San Jacinto del Cauca- Bolívar no envío la

información requerida, por lo tanto no se encuentra dentro del proceso para la entrega de la ayuda económica[26]. De igual manera, sucedió con el municipio de La Gloria, Cesar[27].

1.3.1.2. En los expedientes T-3.816.594, T-3.816.595, T-3.816.596, T-3.816.598, T-3.816.600 y T-3.935.398 de Majagual - Sucre; en el expediente T-3.830.381 de San Marcos - Sucre y en el T-3.825.557 y T-3.922.047 de Córdoba -Bolívar.

La respuesta de la UNGRD fue allegada de manera extemporánea, por ésta razón no fue tenida en cuenta al proferirse las sentencias de tutela respectivas.

1.3.1.3. En el expediente T-3.904.595 Mompox - Bolívar.

La UNGRD guardó silencio.

1.3.2. Respuesta de las diferentes Alcaldías.

1.3.2.1. Expediente T-3.812.680 Alcaldía de San Jacinto del Cauca- Bolívar[28].

El señor Jairo Manuel Hernández Payares, en calidad de alcalde encargado afirmó que el municipio de San Jacinto del Cauca- Bolívar, el cual comprende la cabecera municipal, 7 corregimientos y 23 veredas, sufrió las inclemencias del fenómeno de la niña, afectándose la totalidad de las viviendas en mayor o menor medida, siendo algunas averiadas y en el peor de los casos destruidas. De igual manera, se perdieron cultivos de arroz, maíz, pan coger, entre otros, y se murieron semovientes.

Informó que el actual alcalde el señor Yimi Requena Requena se posesionó el 1 de enero de 2012, fecha para la cual ya habían ocurrido los hechos objeto de la acción de tutela y que la administración saliente no realizó entrega del listado de las personas que fueron afectadas por la segunda ola invernal del 2011. Pese a esto, aseguró que el DANE realizó un censo para incluir a las personas en el registro de reunidos, sin embargo, afirma que tiene conocimiento de que algunas personas que fueron afectadas no fueron incluidas en dicho censo.

1.3.2.2. Expedientes T-3.816.594, T-3.816.595, T-3.816.596, T-3.816.597, T-3.816.598, T-3.816.599, T-3.816.600, T-3.935.397 y T-3.935.398 Alcaldía de Majagual- Sucre[29].

El señor Joan Marlon Contreras Contreras, como asesor jurídico del Municipio de Majagual - Sucre, informó que mediante el Decreto 4580 de 2010 se declaró en situación de desastre y emergencia económica, social y ecológica. Con el fin de superar esta situación mediante la directiva presidencial No. 03 del 11 de enero de 2011, se dispuso que el DANE en coordinación con otras entidades del gobierno realizará el registro único de damnificado por emergencia invernal.

Posteriormente, el Gobierno Nacional anunció la entrega de una ayuda económica para las familias que hubiesen resultado gravemente afectadas por la segunda temporada de lluvias del año 2011, comprendida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre del mismo año. Esta voluntad se consolidó con la Resolución 074 de 2011. Aseguró, que para este momento el actual alcalde no se había posesionado, por lo tanto, si el municipio omitió enviar cualquier tipo de información es responsabilidad de la administración saliente. Lo anterior pretende demostrar que la actual alcaldía no ha vulnerado ningún derecho fundamental.

Por otra parte, aseguró que la Alcaldía desconoce si la UNGRD le asignó a los tutelantes la ayuda económica por valor de \$1.500.000. A su vez, afirmó que siendo verificadas las planillas que fueron enviadas a la Unidad, se encontró que ninguno de los accionantes se encuentra relacionado en las mismas.

#### 1.3.2.3. Expedientes T-3.816.641 Alcaldía de San Marcos - Sucre[30].

El señor Arnulfo Miguel Ortega López como Alcalde de San Marcos - Sucre, manifestó que el apoyo económico que reclaman los accionantes no depende única y exclusivamente del municipio, debido a que el ente territorial debe compilar la información de las personas damnificadas y enviarla al CREPAD y esta oficina, a su vez, es la encargada de enviarla a la UNGRD, quien finalmente proveerá los recursos económicos y se los consignará al Banco Agrario, sucursal San Marcos, quien con el listado de personas enviado por la Unidad procede a realizar los pagos.

Por otra parte, aseguró que los accionantes anexan como prueba la Resolución 074 de 2011 y la 02 de 2012, documentos en los que se demuestra que la facultad para realizar el reconocimiento económico a favor de los damnificados está en cabeza de la UNGRD, y las autoridades municipales no tienen injerencia alguna en este proceso.

Con el ánimo de demostrar que la responsabilidad de hacer la erogación económica esta en cabeza de la UNGRD y no del Municipio de San Marcos- Sucre, anexa una certificación dada por la oficina de Presupuesto y Contabilidad[31] donde se evidencia que no existe partida presupuestal del orden nacional para pagar la suma reclamada.

Finalmente, envío como prueba un CD con el censo de damnificados con ocasión de la ola invernal 2010 - 2011[32]; una certificación expedida por el coordinador del CLOPAD, donde aparecen los nombres de las personas que fueron damnificadas en este municipio[33], otra con los nombres de los accionantes que no están relacionados como damnificados en este municipio[34], una donde el CLOPAD aseguró que las personas relacionadas aparecen con otros nombres en la base de datos de damnificados[35]; y un certificado del CLOPAD en el que se relacionan las personas a las cuales ya les fue pagada la ayuda económica[36].

#### 1.3.2.4. Expedientes T-3.825.557 y T-3.922.047 Alcaldía de Córdoba - Bolívar.

La entidad accionada guardó silencio.

#### 1.3.2.5. Expedientes T-3.830.381 Alcaldía de La Gloria - Cesar[37].

El señor Reinel José Lobo Galvis actuando como representante legal del municipio de La Gloria - Cesar, informó que fueron pocas las familias afectadas en el municipio, pues el río no se desbordó, sin embargo estuvieron amenazados de poder llegar a ser inundados[38].

Por otra parte, aseguró que el CLOPAD, con apoyo de la defensa civil realizaron una verificación sobre las zonas inundadas y encontraron que sólo 400 viviendas fueron afectadas en los barrios Primero de Mayo, Once de Noviembre, Siete de Mayo, La Esmeralda, Los Almendros, San Rafael y Venezuela, las cuales fueron postuladas ante Colombia Humanitaria. En consecuencia, el municipio realizó el trámite correspondiente ante la respectiva entidad para que las familias damnificadas fueran incluidas y recibieran las ayudas ofrecidas.

Aseveró, que se incluyó a estas 400 familias para que recibieran un subsidio por un valor \$2.400.000 para reparar sus viviendas y se incluyó a 290 familias más, para darles una

ayuda de arrendamiento por un valor de \$200.000 mensuales hasta completar un total de \$700.000.

Finalmente, manifestó que la Defensa Civil constató que estas personas no resultaron afectadas por el fenómeno de la niña, pues las zonas indicadas en la acción de tutela no sufrieron inundación alguna.

#### 1.3.2.5. Expedientes T-3.904.595 Alcaldía de Margarita (Mompox) -Bolívar[39].

El señor Federico Turizo Lobo, actuando como alcalde del municipio de Margarita, afirmó que el 24 de enero de 2012, se envío el censo al CREPAD de Bolívar, a su vez, que el DANE realizó el censo de las personas damnificadas por la ola invernal 2010 – 2011, información que se puede corroborar en la página web de esta entidad. Por otra parte, adjuntó la respuesta de la UNGRD que ha sido enviada al contestar acciones de tutela similares a ésta[40].

#### 1.3.2.6. Expedientes T-3.916.097 Alcaldía de Pedraza – Magdalena[41].

En la demanda de tutela, la Alcaldía Municipal de Pedraza – Magdalena, no fue demandada y tampoco fue vinculada, sin embargo, mediante oficio afirmó que la participación del municipio en el proceso de entrega de la ayuda económica se limitó en primer lugar, a enviar el listado con las personas damnificadas; y en segundo, a recibir el listado con las personas escogidas por la unidad. En cuanto a lo primero, aseguró que esto no le consta debido a que en su momento no era el alcalde del municipio.

En el otro supuesto, la alcaldía recibió la información suministrada por la unidad con las personas beneficiadas y procedió a notificarle a éstas fijando un aviso y le entregó copia del listado a los inspectores de policía para que estos los notificaran de manera personal. Por otra parte, adjuntó una lista con los nombres de las personas que fueron beneficiadas con la ayuda económica[42].

#### 1.3.3. Respuesta de otras entidades vinculadas.

La señora Neudith Berdugo Mejía en calidad de directora de la oficina del Banco Agrario de San Marcos – Sucre, informó que para esa oficina de la Fiduprevisora Fondo Nacional de Calamidades, el día 20 de enero 2012 se giraron \$270.000.000, correspondientes a 180

subsídios cada uno por un valor de \$1.500.000, de los cuales se pagaron 145, para un valor total de \$217.000.000 de pesos, quedando sin ser cancelados 35.

Posteriormente, en marzo 6 de 2012 se dispuso pagar 136 subsidios por un monto de \$204.000.000 y el 30 de agosto del mismo enviaron un giro por \$40.500.000 correspondiente a 27 ayudas económicas y fueron canceladas 6 por un valor equivalente a 9 millones. Los dineros que no fueron reclamados se reintegraron automáticamente.

#### 1.3.3.2. Expediente T-3.830.381 (La Gloria – Cesar)[44].

El señor Jorge Eliécer Rangel Quintero, como personero municipal del municipio de La Gloria – Cesar, manifestó que esta entidad hizo parte del CLOPAD y participó como veedor del proceso de entrega de mercados por parte de Colombia Humanitaria y de los subsidios de arrendamiento para las familias afectadas que debieron evacuar.

Informó que en ese despacho reposa una copia del censo de damnificados por la ola invernal del año 2010, la cual se prolongó hasta el año siguiente y donde se evidencia que entre los corregimientos afectados se encuentran: las veredas Marquetalia, Caño Alonso, Cuare Alto, Meléndez, Palomar, dos familias de La Virgen y Carolina. A su vez, tiene copia del listado con las personas beneficiarias con los mercados por parte de Colombia Humanitaria. Esto lo sustentó anexando la copia del censo de damnificados y la copia del listado de manejo de la zona urbana[45].

#### 1.3.3.3. Expediente T-3.904.595 (Mompox – Bolívar)[46].

1.3.3.3.1. La Unidad de Prevención y atención de desastres de la Gobernación de Bolívar, mediante oficio 202 del 6 de marzo de 2013, informó que envió físicamente el censo entregado por la Alcaldía de Margarita en el que se registraron a los damnificados por la ola invernal del 30 de junio de 2010 al 30 de junio de 2011[47].

1.3.3.3.2. El señor Seder Yepez Amaris, como Coordinador del Concejo Municipal de Gestión de Riesgo del Municipio de Margarita – Bolívar, presentó similar escrito al de la Alcaldía de Margarita[48].

#### 1.3.3.3. Expedientes T-3.916.097 (Pedraza – Magdalena)[49]

1.3.3.3.1. El señor Adin Farid Barrios, alcalde de Pedraza- Magdalena, como representante legal de la Unidad para la Prevención y Atención de Desastres del municipio, aseveró que envío el censo de las personas damnificadas en los corregimientos de Bomba y Bomba que junto con Pedraza fueron los únicos municipios que se inundaron en la ola invernal en cuestión. Adicionalmente reiteró lo expresado en la respuesta de la alcaldía.

1.3.3.3.2. La señora Aura Isabel González Tiga, actuando como representante legal de la Fiduprevisora, consideró que sobre esta entidad sobreviene una imposibilidad para dar cumplimiento a cualquier orden que provenga en desarrollo de esta acción debido a una imposibilidad jurídica y fáctica por lo siguiente:

En primer lugar, explicó que el fenómeno de la niña se dividió en dos etapas, la primera comprende a las personas damnificadas de noviembre de 2010 a mayo de 2011. En esta oportunidad, Colombia Humanitaria estaba a cargo de la entrega de las ayudas que fueron otorgadas de manera temporal y que consistieron en alimentos, kits de aseo, apoyos para la reparación de viviendas con límites descritos y ayudas de arrendamiento a las personas designadas por el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres CMGRD.

En segundo lugar, encontramos la segunda temporada de lluvias que comprende el periodo entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, en esta etapa la ayuda para superar la difícil situación consistió en la entrega de \$1.500.000 para las personas que según los requisitos establecidos en la Resolución 074 demostraran ser damnificados directos. La entidad encargada de hacer efectiva la entrega era la UNGRD en coordinación con los CLOPAD y CREPAD.

En tercer lugar, aseguró que las mencionadas ayudas fueron entregadas de manera pronta y tenían como finalidad ayudar a las personas que padecieron las inclemencias del tiempo. No es razonable que después de más de un año estén solicitando este tipo de ayudas incumpliendo el requisito de la inmediatez.

#### 1.4. Decisiones de tutela objeto de revisión:

1.4.1. Expediente T-3.812.680 (San Jacinto del Cauca- Bolívar).

1.4.1.1. Sentencia del Juzgado Promiscuo Municipal de San Jacinto del Cauca- Bolívar, del 29

de noviembre de 2012[50].

En primer lugar, expresó que el Decreto 1382 de 2000 establece reglas de reparto, es decir que la competencia está determinada por lo establecido en el artículo 37 del decreto 2591 de 1991, el cual solo establece una competencia especial a los jueces del circuito cuando la tutela sea dirigida contra medios de comunicación.

Debido a lo anterior, el juzgado enlistó[53] a las personas que pese a tener un número de formulario, no se dijo si eran damnificados o afectados, debido a esto el despacho ordenó a la UNGRD realizar los trámites pertinentes de verificación. Por otra parte, encontró que la señora Marelvis Judith Julio Sierra, C.C. 64.585.924 se encuentra censada en el municipio de Granada - Sucre, debido a esta circunstancia se declaró incompetente para resolver esta solicitud.

En cuanto al derecho a la igualdad, aseguró que se evidencia una actitud discriminatoria por parte de la UNGRD al no ordenar el pago de la ayuda económica a personas que cumplen con los requisitos establecidos en la Resolución No. 074 de 2011, más aún, cuando la Resolución 074 no le otorgó facultades a la unidad para excluir o incluir algún registro, pues su función se limita a ordenar el pago del apoyo económico basándose en los registros enviados por los municipios. Por estas razones tuteló el derecho a la igualdad, al debido proceso, a la vivienda digna, al mínimo vital y a la vida digna y en consecuencia le ordenó a la Unidad pagar en el plazo máximo de 5 días la ayuda económica a las personas allí indicadas, las cuales cumplían con los requisitos.

#### 1.4.1.2. Impugnación[54].

En primer lugar, aseguró que el juez de instancia no tuvo en cuenta los argumentos expuestos por la UNGRD en los cuales manifestó que la acción de tutela se tornaba improcedente. Respecto de la inmediatez consideró que no se cumplió porque desde la ocurrencia de los hechos, hasta la interposición de la acción de tutela pasó más de un año. En cuanto a la subsidiariedad, los tutelantes cuentan con varios mecanismos como la acción de grupo, la acción popular o demanda de reparación directa, mecanismos idóneos para reclamar la protección de los derechos que consideran vulnerados. Y la ausencia de un inminente daño irreparable, que en caso de haber existido ya se hubiera concretado debido al largo tiempo que ha transcurrido y por lo tanto la tutela sería inocua.

En segundo lugar, consideró que el juez incurrió en una vía de hecho al dar por probado el cumplimiento de lo establecido en la Resolución 074 de 2011 y en la 002 de 2012. Aseguró, que los actores pretenden inducir a error a los jueces allegando el censo de reunidos, el cual no corresponde a la segunda temporada invernal pues tiene una vigencia hasta el 30 de junio de 2011.

Por otra parte, recordó que para ser beneficiario de la ayuda económica era necesario demostrar que se cumplía con los requisitos establecidos en las mencionadas resoluciones los cuales son:

- “a) Estar residiendo en sitio afectado por fenómeno hidrometeorológico.
- b) Que el fenómeno hidrometeorológico que lo afectó tuvo ocurrencia entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2010.
- c) Que es damnificado directo, con el sentido y alcance que a tal expresión le da la propia Resolución 074 de 2011, vale decir que sufrió daños en su vivienda y/o en sus muebles o enseres al interior de ésta.
- d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011).
- e) Que además de cumplir los requisitos anteriores, su nombre e identidad aparecen en el listado de “damnificados directos” enviado por el CLOPAD a esta Unidad en forma oportuna”[55].

Sólo a partir de que se lograra demostrar que los accionantes cumplieron con los anteriores supuestos, se podría afirmar que la Unidad al no pagar la ayuda económica, vulneró el derecho a la igualdad de los mismos. Pese a lo anterior, en la providencia objeto de reproche, basta con leer la relación de los elementos probatorios para darse cuenta que era imposible concluir que los accionantes cumplían con dichos requisitos y que por lo tanto eran merecedores del apoyo económico.

Debido a los argumentos expuestos solicitó revocar la sentencia de instancia.

1.4.1.3. Sentencia de segunda instancia del Juzgado Primero Civil del Circuito de Magangué – Bolívar, del 12 de febrero de 2013[56].

Aseguró, que las personas que son damnificadas por un fenómeno natural quedan en situación de vulnerabilidad, situación que permite que sean considerados como sujetos de especial protección constitucional.

Por otra parte, afirmó que ese despacho tuvo conocimiento de que la UNGRD ha iniciado los trámites necesarios para cumplir la sentencia de primera instancia, reconociendo de esta manera los derechos fundamentales invocados por los accionantes. Debido a esto, confirmó la providencia del ad-quo.

1.4.2. Los expedientes T-3.816.594[57], T-3.816.595[58], T-3.816.596[59], T-3.816.597[60], T-3.816.598[61], T-3.816.599[62], T-3.816.600[63] y T-3.935.397[64] de Majagual - Sucre; fueron fallados en única instancia por el Juzgado Promiscuo Municipal de Majagual - Sucre aduciendo las siguientes razones:

Según el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 1, del numeral 1 del Decreto 1382 de 2000, en principio los jueces municipales no serían competentes para conocer de la presente acción de tutela, debido a que la entidad demandada es del orden nacional. Sin embargo, la Corte Constitucional en el Auto 124 de 2009, dispuso que los únicos conflictos de competencia que se pueden dar en tutela es por el factor territorial y cuando estas se dirijan contra medios de comunicación. En este orden de ideas, no importa que la entidad accionada sea del orden nacional, el juez municipal conocerá de la acción siempre y cuando los hechos hayan tenido lugar en su jurisdicción.

Afirmó, que fue de conocimiento público que la zona geográfica en la que se encuentra ubicado Majagual fue afectada por las inundaciones, razón por la cual consideró que no era necesario realizar una inspección judicial. A su vez, que los accionantes cumplían con las condiciones señaladas en la Resolución 074 de 2011, para ser incorporados en el censo y en las planillas de ayuda económica y que aplicar algún tipo de distinción entre los habitantes beneficiados y los no beneficiados rompe el equilibrio entre los mismos, dando lugar a desigualdades.

A través del diario “El tiempo” se enteró que Bogotá fue la primera ciudad en la que se realizó la entrega de la ayuda económica. De ser esto así, los habitantes de Majagual que están ubicados en zonas de inundación también tienen derecho a que se les haga entrega del \$1.500.000. Debido a las consideraciones precedentes concedió la tutela del derecho

fundamental a la igualdad y al debido proceso de los actores.

En la impugnación la UNGRD expuso los mismos argumentos que la presentada en el expediente T-3.812.680 de San Jacinto del Cauca- Bolívar.

1.4.2.2. Expediente T-3.935.397 y T-3.935.398. Sentencias de segunda instancia del Juzgado Promiscuo del Circuito de Sucre - Sucre, del 1 de abril de 2013[66]. (Ambas sentencias fueron falladas el mismo día).

La Ley 388 de 1997 les otorgó a las autoridades municipales y distritales la obligación de brindarle asistencia a la población con la ocurrencia de un desastre natural y en el caso particular de esta acción de tutela los CLOPAD en cabeza del Alcalde, eran los encargados de diligenciar las planillas de apoyo económico y de enviarlas a la UNGRD. Es así, que la Alcaldía Municipal es la entidad responsable por no haber incluido a todas las personas damnificadas en las mencionadas planillas, lo que implica que, sin lugar a dudas, la acción de tutela se deba dirigir contra esta entidad y en consecuencia son los jueces municipales los competentes para conocer de la presente acción. Por otra parte, y al referirse al principio de inmediatez, consideró que la situación de vulneración de derechos fundamentales es actual y continúa; de esta manera asumió que este requisito se encuentra superado.

De otro lado, el juez concluyó que los tutelantes resultaron afectados con ocasión de las inundaciones del año 2011, debido a que las entidades accionadas no tacharon de falsas las declaraciones realizadas por los accionantes, al igual que el material fotográfico aportado. A su vez, que las autoridades municipales no los censaron a pesar que su condición calamitosa permaneció durante todo el año 2011. Aseguró, que la ola invernal del 2011 fue de público conocimiento, debido a esto, el Municipio de Majagual y la UNGRD tenían la obligación de corroborar en que zonas y sí para el período indicado en la Resolución 074 de 2011 la situación calamitosa permanecía.

En cuanto al derecho al debido proceso, informó que los CLOPAD en cabeza de los alcaldes municipales tenían la obligación de diligencias las planillas de ayuda económica y de enviarlas a la UNGRD hasta el 30 de enero de 2012. La Resolución 074, la cual reguló este procedimiento, no estableció obligación alguna en cabeza de los damnificados, lo que implica que exigirles algún comportamiento extra atenta contra el debido proceso.

Por último, expresó que la ayuda económica tiene como destinatario la familia que residía en la unidad de vivienda y esta se afectó al igual que sus bienes inmuebles por los eventos hidrometeorológicos. Esta ayuda sin duda alguna tiene una relación directa con el derecho a la vivienda digna el cual, según la Corte merece de una protección especial cuando la persona atraviesa por una situación especial que lo pone en condición de vulnerabilidad.

Finalmente, el juez manifestó que revisados los documentos aportados por los tutelantes, se evidencia que muchos de los soportes del Sisben pertenecen a municipios diferentes al de Majagual, incluso a un departamento distinto al de Sucre, por eso revocó la acción de tutela respecto de estas personas. A su vez, procedió a verificar que las personas que tenían Sisbén con residencia en Majagual fueran jefes de hogar, requisito necesario para adquirir el apoyo económico otorgado por el Gobierno Nacional, encontrando que varios de ellos no cumplían con esta exigencia, razón por la cual, también les revocó el amparo concedido en primera instancia y sólo les tuteló a las personas que consideró cumplían con lo dispuesto en la Resolución 074 de 2011.

#### 1.4.3. Expediente T-3.816.641 (San Marcos – Sucre).

##### 1.4.3.1. Sentencia de única instancia del Juzgado Promiscuo del Circuito de San Marcos – Sucre, del 15 de enero de 2013[67].

Amparó los derechos fundamentales invocados por los tutelantes, al considerar que estaba plenamente demostrado que en el año 2011 debido al fenómeno de la niña se inundó buena parte de los corregimientos, barrios, veredas del Municipio de San Marcos – Sucre, sufriendo los habitantes grandes deterioros en sus viviendas y pérdidas de animales y cultivos.

Según el Consejo de Estado, en reciente jurisprudencia aseguró que de la Resolución 074 de 2011, no se desprende que los damnificados tengan alguna obligación o deber para impulsar el actuar de la administración con la finalidad de ser incluidos en el censo. Esto implica que no es posible imponerle más cargas a quienes padecieron la fuerte temporada invernal, pues esto haría su situación más gravosa y por lo tanto podrán acceder a los auxilios humanitarios y económicos que el gobierno nacional concedió.

Del acervo probatorio, concluyó que la UNGRD vulneró derechos fundamentales de los accionantes, por esta razón accedió a las pretensiones de los mismos.

#### 1.4.4. Expediente T-3.825.557 y T-3.922.047 (Córdoba - Bolívar).

##### 1.4.4.1. Sentencia de Única Instancia del Juzgado Promiscuo Municipal de Córdoba - Bolívar, del 12 de diciembre de 2012[68] y del 6 de marzo de 2013[69]

El juez de instancia concedió el amparo invocado por los accionantes basándose en la presunción de veracidad puesto que las entidades accionadas no se pronunciaron respecto de las pretensiones de la acción de tutela. Al mismo tiempo, consideró que los accionantes reunieron las condiciones para ser incorporados en el censo o en las planillas de apoyo económico de los damnificados y que fue el alcalde municipal quien no envió tales documentos ante la entidad correspondiente, generándose de esta forma una situación de desigualdad frente a las demás personas a las que se les entregó el subsidio.

En consecuencia, le ordenó al municipio accionado la inclusión y el envío del listado de los accionantes a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Adicionalmente, le ordenó a la UNGRD girar el valor del subsidio a los accionantes dentro de los 5 días siguientes a la llegada del referido listado.

#### 1.4.5. Expediente T-3.830.381 (La Gloria - Cesar).

##### 1.4.5.1. Sentencia de Única Instancia del Juzgado Promiscuo Municipal de La Gloria - Cesar, del 10 de diciembre de 2012[70].

El juzgado amparó los derechos invocados por los tutelantes. Realizó un análisis del material probatorio enviado por la alcaldía, donde se evidencia en las actas del CREPAD, que se decretaron las alertas amarilla y roja, a su vez, se solicitó varias ayudas tales como, el reforzamiento de un muro y alimentos para 1000 familias, e incluso se habló de 44 familias afectadas. No entiende por qué si se dio esta situación el municipio no envío el respectivo censo a la unidad.

La Personería municipal envío el censo de los damnificados por la ola invernal 2010 - 2011 y evidenció que muchos de los accionantes no aparecen en él, al igual que alguno de los barrios que sufrieron inundaciones. Así las cosas, consideró que el municipio y el CLOPAD

al no enviar de manera oportuna las planillas de asistencia económica al CREPAD, para que éste, a su vez, las enviara a la UNGRD, vulneró los derechos fundamentales de los tutelantes.

De lo anterior se desprende que, a la UNGRD nunca le llegó el censo del municipio de La Gloria, lo que en principio permite afirmar que esta entidad no vulneró el derecho al debido proceso de los actores. Sin embargo, la unidad es accionada en este proceso y al ordenarle al municipio que se le envíe la información correspondiente no queda otra opción que ordenarle a la unidad que haga la erogación económica correspondiente y declarara responsable de la vulneración a los derechos fundamentales incoados.

#### 1.4.6. Expediente T-3.904.595 (Mompox - Bolívar).

##### 1.4.6.1. Sentencia de Única Instancia del Juzgado Promiscuo de Familia de Mompox - Bolívar, del 11 de marzo de 2013[71].

En primer lugar, en la sentencia se realizó un resumen del trámite descrito en la Resolución 074 de 2011 y en la 002 de 2012, y de los requisitos con los cuales se debía cumplir para poder tener acceso al beneficio anunciado por el gobierno nacional. De otro lado, aseguró que de acuerdo con el material probatorio del proceso, se encuentra acreditado que los tutelantes están inscritos en la base de reunidos 2010-2011, tal como se puede constatar en la página web reunidos.drg.gov.co.

De lo anterior, se evidencia que no está demostrado que el CLOPAD en cabeza del alcalde municipal de Margarita haya diligenciado las planillas de apoyo económico y que se hayan reportado a la UNGRD. A su vez, al consultar la página web signad.gov.co, el juzgado constató que en el mapa de estado de pagos del apoyo económico el municipio de Margarita del Departamento de Bolívar no aparece en ninguna de las opciones, es decir, en pagos realizados, pagos en proceso o pagos no autorizados. Situación que demuestra que este ente territorial no ha iniciado la gestión correspondiente.

Debido a que no existe certeza sobre el cumplimiento de las obligaciones por parte de las entidades encargadas, el despacho acogió el precedente del Consejo de Estado en el que se estableció que según el artículo 2 de la Carta Política las entidades territoriales deben adoptar todas las medidas necesarias para impedir la amenaza o vulneración de derechos

fundamentales. El actuar diligente por parte de la administración no implica la imposición de cargas adicionales a los administrados y más aun cuando las resoluciones 074 y 002 no exigieron ninguna actuación por parte de los posibles beneficiarios.

Finalmente, expresó en relación con el derecho a la igualdad que no se evidencia vulneración que el municipio o la UNGRD le hayan dado un trato discriminatorio o desigual a los accionantes. En cuanto al derecho a la vivienda digna aseguró que no existe certeza sobre los daños ocasionados. En consecuencia amparó el derecho al debido proceso y le ordenó al alcalde de Margarita que en el término de 30 días verifique si cada uno de los accionantes cumple con los requisitos establecidos en la Resolución No. 074 de 2011 y en caso afirmativo gestione dentro un lapso igual, la entrega de la ayuda económica.

De igual manera le ordenó a la UNGRD remitir al Banco Agrario o a quien corresponda el reporte enviado por el CLOPAD a través del alcalde del municipio, debidamente avalados por el CREPAD. El término para la unidad comenzaría a correr a partir del momento que haya estudiado la información. Una vez se surta lo anterior, el Banco Agrario tendría un mes calendario para realizar los pagos correspondientes.

#### 1.4.7. Expediente T-3.916.097 (Pedraza – Magdalena).

##### 1.4.7.1. Sentencia de Única Instancia del Juzgado Único Promiscuo Municipal de Pedraza - Magdalena, del 4 de abril de 2013[72].

Los accionantes aseguran que las entidades demandadas no les han hecho entrega de las ayudas económicas, sin embargo no aporta prueba alguna que sustente esta afirmación. A su vez, el Municipio y la Fiduprevisora adjuntaron unos listados donde se evidencia que varias personas de este municipio sí recibieron las ayudas en comento.

De igual manera, el juez dejó constancia sobre el escaso material probatorio que soporta el expediente, pues entre otras ayudas, están solicitando un subsidio de arrendamiento correspondiente a \$200.000, pero no hay evidencia al menos sumaria que debido al estado de inhabitabilidad de sus viviendas hubiesen tenido que arrendar otras. De igual manera, ocurre con la ayuda económica por un valor de \$1.500.000, pues no se evidencia que los actores cumplan con los requisitos establecidos en la Resolución 074 de 2011, debido a que lo único que adjuntan como prueba es la copia del carné de reunidos que da cuenta

que resultaron afectados pero no que clasifiquen para ser beneficiarios de la ayuda en cuestión, más aun cuando las entidades accionadas refutan sus afirmaciones.

Si bien, se presume la buena fe de los tutelantes, estos deben cumplir con un mínimo de pruebas, más cuando la tutela es presentada a través de apoderado. Por otra parte, considero que no se cumple con el requisito de la inmediatez, pues ha transcurrido casi año y medio después y solo pasado este tiempo solicitan la protección de sus derechos fundamentales.

Debido a las consideraciones precedentes negó el amparo solicitado por los actores.

## 1.5. PRUEBAS SOLICITADAS EN SEDE DE REVISIÓN

Mediante auto del 4 de julio de 2013[73], se ordenó para que por Secretaría General, se oficiara a la Presidencia de la República, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres UNGRD y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, con el fin de que dieran respuesta a las siguientes inquietudes:

1.5.1. A la Presidencia de la República se le solicitó que manifestara todo lo que considerará pertinente sobre los hechos de la presente acción de tutela.

1.5.2. A la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres UNGRD lo Siguiente:

1.5.2.1. Que explique si las personas que aparecen en la base de datos “Reunidos” son beneficiarias de la ayuda de hasta por un millón quinientos mil pesos (\$1'500.000) anunciado por el Presidente de la República para los damnificados por la segunda ola invernal de 2011.

1.5.2.2. Que informe la fecha en la que los municipios de San Jacinto del Cauca - Bolívar, Majagual - Sucre, San Marcos - Sucre, Córdoba - Bolívar, La Gloria - Cesar, Margarita (Mompox) - Bolívar, y Pedraza- Magdalena, reportaron las planillas con la información de las personas damnificadas diligenciando la siguiente tabla:

Municipio

Reportó las planillas con la información.

SI

NO

Fecha del Reporte.

día

mes

Año

El reporte se realizó en tiempo de acuerdo con el artículo  
002 de 2012.

primero de la resolución No.

NO

San Jacinto del Cauca

Majagual

San Marcos

Córdoba

La Gloria

Margarita

(Mompox)

Pedraza

1.5.2.3. Que informe en cada municipio objeto de la presente acción de tutela, a cuantas personas se les ha pagado la ayuda económica otorgada por el gobierno, el motivo (sentencia judicial o trámite normal de la ayuda económica) y la fecha del pago.

1.5.2.4. Que informe sobre todos los aspectos que considere pertinentes.

1.5.3. Al Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, que informe para diciembre del año 2010 el censo poblacional, el número de hogares registrados y el número promedio de personas por familia en los municipios de San Jacinto del Cauca -Bolívar, Majagual -Sucre, San Marcos -Sucre, Córdoba - Bolívar, La Gloria- Cesar, Margarita (Mompox)- Bolívar, y Pedraza- Magdalena,

Adicionalmente, deberá enviar el censo de personas damnificadas por la segunda ola invernal del año 2011 comprendida entre septiembre y diciembre del mismo año, el número de hogares afectados y el número de subsidios solicitados y entregados. A su vez, deberá indicar la fuente de donde proviene esta información.

1.5.4. Mediante Auto del 31 de mayo de 2013[74] y del 5 de julio de 2013[75] se ordenó a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres UNGRD y al Banco Agrario, abstenerse de pagar la ayuda económica reconocida por el gobierno a través de la Resolución 074 de 2012, cuando el pago haya sido ordenado por jueces de tutela en los

Municipios de Córdoba y San Jacinto del Cauca (departamento de Bolívar), Majagual y San Marcos (departamento de Sucre), La Gloria (departamento de Cesar), Pedraza (Magdalena) y Margarita -Mompox (Bolívar).

#### 1.6. Respuesta a la solicitud de pruebas:

1.6.1. El 19 de julio de 2013 la Secretaría General informó que vencido el término probatorio fueron recibidos los oficios de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres UNGRD y del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, en los que dan respuesta al auto de pruebas de fecha 4 de julio de 2013[76].

1.6.1.1. El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE a través de la Directora de Censos y Demografía, la señora Liliana Acevedo Arenas manifestó, que para el año 2010 no hay un censo poblacional del país, que actualmente están en la fase de diseño y preparación para el próximo censo poblacional, el cual se realiza por recomendaciones internacionales y presupuestales cada 10 años. Sin embargo, el DANE realiza proyecciones de población y hogares a 30 de junio de cada año, y anexo la siguiente tabla:

Proyección de Personas y Hogares a 30 de Junio

Año 2010

Código

Depto

Nom\_Depto

Código

Mpio

Nom\_Mpio

Población Total

No. Estimado de Hogares

Personas por Hogar

13

Bolívar

13212

Córdoba

12.678

2.767

4.6

13

Bolívar

13440

Margarita

9.535

2.249

4.2

Bolívar

13468

Mompós

42.618

10.524

4.0

13

Bolívar

13655

San Jacinto del Cauca

12.075

1.952

6.2

20

Cesar

20383

La Gloria

13.760

3.396

4.1

47

Magdalena

47541

Pedraza

8.016

2.425

3.3

70

Sucre

70429

Majagual

32.392

7.474

4.3

70

Sucre

70708

San Marcos

53.720

11.973

4.5

1.6.1.2. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres -UNGRD, representada por el Director General el señor Carlos Iván Márquez Pérez, y dando respuesta a la solicitud realizada por este tribunal, mediante comunicación allegada a esta Corporación el 16 de julio de 2013[77], informó:

En primer lugar, aseguró que las personas que aparecen en la base de datos “reunidos” no son beneficiarias de la ayuda otorgada por el gobierno para los damnificados de la segunda ola invernal, debido a que ésta tuvo origen en el decreto Legislativo 4702 de 2010 y tenía como finalidad identificar a los damnificados de la emergencia invernal conocida como fenómeno de la niña ocurrida durante el año 2010 y hasta el 30 de junio de 2011, según la información del IDEAM. Con la intención de atender las necesidades generadas por esta emergencia se dictó el Decreto 4579 de 2010, mediante el cual se creó una subcuenta en el Fondo Nacional de Calamidades denominada “Colombia Humanitaria” encargada de la etapa de atención humanitaria y rehabilitación. Las acciones de recuperación y reconstrucción fueron designadas al Fondo de Adaptación.

Debido a lo anterior, se decidió conformar una base de datos con la intervención del DANE para identificar a los damnificados. Esta base, que es conocida como “reunidos” tiene origen y soporte legal en el Decreto Legislativo 4702 de 2010, el cual estableció en el parágrafo 2 del artículo 6, que el DANE en coordinación con las entidades que determine el

Gobierno Nacional realizará un censo para superar la situación de desastre y emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 4580 de 2010.

La UNGRD aseguró que el registro encomendado al DANE sólo hacía referencia al fenómeno de la niña, que fue atendido con diez líneas de acción establecidas en el parágrafo 1 del artículo 3 del Decreto 4579 de 2010 y que comprendían:

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

Es decir, que “Reunidos” no sirve para acreditar la condición de damnificado de la segunda temporada de lluvias del 2011, esto implica necesariamente que no son acreedores del beneficio otorgado por el Gobierno Nacional en la Resolución 074 de 2011.

Ahora bien, en cuanto a la segunda temporada de lluvias de 2011, el Presidente anunció un apoyo hasta por \$1.500.000, voluntad política que se concretó mediante la Resolución 074 de 2011. Esta resolución le adjudicó la responsabilidad a las autoridades locales, especialmente a los CLOPAD de diligenciar las planillas de apoyo económico con las personas que fueran consideradas “damnificadas directas” acorde con lo dispuesto en dicha disposición jurídica, y que hayan sido afectadas por los eventos hidrometeorológicos ocurridos entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011. El reporte de las planillas a la UNGRD debía realizarse a más tardar hasta el 30 de enero de 2012, según la Resolución 02 del mismo año.

Para ser beneficiario del apoyo económico era necesario estar comprendido por la definición de damnificado directo[78] y además cumplir con los requisitos establecidos en el mencionado acto administrativo, los cuales son:

- “ a) Estar residiendo en sitio afectado por fenómeno hidrometeorológico.
- b) Que el fenómeno hidrometeorológico que lo afectó tuvo ocurrencia entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2010.
- c) Que es damnificado directo, con el sentido y alcance que a tal expresión le da la propia Resolución 074 de 2011, vale decir que sufrió daños en su vivienda y/o en sus muebles o enseres al interior de ésta.
- d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011).
- e) Que, sobre la base de cumplir los requisitos anteriores, su nombre e identidad aparecieran en el listado de “damnificados directos” enviado por el CLOPAD a esta Unidad”.

Debido a lo expuesto anteriormente, se demuestra que el fenómeno de la niña y la segunda temporada de lluvias son diferentes y se recurrieron a mecanismos distintos para identificar a los damnificados; pues mientras en el fenómeno de la niña se realizó la base de datos “REUNIDOS”, en la segunda ola invernal se diligenciaron las planillas, las cuales fueron el soporte para la base de datos de la segunda temporada de lluvias de 2011. Esta distinción se evidencia en la página web de esta entidad.

Por otra parte, la tabla que se les solicitó que fuera diligenciada con la fecha del reporte de las planillas, lo hicieron de la siguiente manera[79]:

MUNICIPIO

REPORTO PLANILLAS

FECHA REPORTE

REPORTE HECHO EN            TIEMPO. RESOL. 002 DE 2012.

San Jacinto del Cauca

-----  
-----  
Majagual

SI

\*

SI

San Marcos

SI

\*

SI

Córdoba

NO

-----  
-----

La Gloria

NO

-----  
-----

Margarita

(Mompox)

NO

-----

-----

Pedraza

SI

\*

SI

Explicó que en los municipios de Majagual, San Marcos y Pedraza, en los cuales ponen \* en su cuadro es porque no tienen constancia de la fecha en que fue recibido el reporte de las planillas, sin embargo, afirman que debido a que están en los archivos de la UNGRD es porque el envío de la información se realizó en tiempo.

En cuanto al número de personas a las cuales se les ha pagado la ayuda económica otorgada por el gobierno, el motivo (sentencia judicial o trámite normal de la ayuda económica) y la fecha del pago, la UNGRD informó:

Departamento

Municipio

Pagados por

tutela

Pagados por                    proceso normal

Total

Registros

Bolívar

Córdoba

1703

0

1703

Bolívar

San Jacinto del Cauca

1381

0

1381

Cesar

La Gloria

924

924

Magdalena

Pedraza

0

273

273

Sucre

Majagual

2033

398

2431

Sucre

San Marcos

485

316

801

Total

6526

987

7513

En un CD enviaron en desglose de este cuadro con el nombre e identidad del damnificado, la causa del pago y la fecha de pago.

Finalmente, según la Directiva Presidencial 03 del 13 de enero de 2011, el censo con los damnificados por el fenómeno de la niña fue levantado bajo la coordinación del DANE y entregado a la Unidad. En consecuencia la UNGRD, anexó el informe de Reunidos que envió el DANE a través de la oficina de planeación y en el que se evidencia el número de familias y de personas promedio por familia con ocasión del fenómeno de la Niña ocurrido entre el 10 de abril de 2010 y el 30 de junio de 2011[80].

Departamento

ID

Municipio

Municipio

Familias

Personas

Promedio de      personas por familia.

Bolívar

13212

Córdoba

1.969

8.338

4,234

Bolívar

13468

Mompós

10.341

41.306

3,994

Bolívar

13655

San Jacinto del Cauca

2.764

8.693

3,145

20383

La Gloria

1.126

4.489

3,986

Magdalena

47541

Pedraza

1.868

6.928

3,708

Sucre

70429

Majagual

7.566

24.860

3,285

Sucre

70708

San Marcos

5.089

19.284

3,789

TOTAL

30.723

113.898

3,707

## II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

2. Procedencia de la demanda de tutela.

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

2.2. Legitimación activa: La acción de tutela es interpuesta aproximadamente por tres mil ochocientas personas (3800), quienes actúan a través de apoderado judicial. Lo anterior encuentra su fundamento constitucional en el artículo 86[82] de la Carta, el cual establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentran amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o de un

representante que actúe en su nombre; el Decreto 2591 en el artículo 10 reitera lo anterior y establece que los poderes se presumirán auténticos.

La acción de tutela tiene como propósito proteger de forma preponderante y expedita los derechos fundamentales de los colombianos, sin embargo, cuando esta acción es interpuesta a través de apoderado judicial es necesario que se cumpla con ciertos requisitos para que exista legitimación en la causa por activa.

En primer lugar, el poder es un acto formal que se debe realizar por escrito y por tratarse de una acción de tutela éste se presume auténtico. Además, debe ser especial, es decir que se otorga una vez y para un fin determinado relacionado con unos hechos específicos y el apoderado necesariamente tiene que ser abogado titulado y tener la capacidad para ejercer la profesión, situación que se acredita con la tarjeta profesional vigente[83].

De otro lado, el poder debe contener (i) los nombres, datos de identificación tanto del poderdante como del apoderado; (ii) la persona natural o jurídica contra la cual se va a incoar la acción de tutela; (iii) el acto o documento causa del litigio; (iv) el proceso o la acción mediante la que se pretende proteger un derecho y, (v) el derecho fundamental que se procura salvaguardar y garantizar[84].

De lo expuesto, se evidencia que pese a que la acción de tutela es de carácter informal, cuando ésta es interpuesta a través de apoderado judicial debe cumplir con ciertos requisitos; con el fin de evitar que sea declarado improcedente el amparo de los derechos invocados al no estar demostrada la legitimación en la causa por activa.

En el expediente T-3.816.594 de Majagual - Sucre, está el escrito de tutela y a continuación una serie de hojas con firmas de las personas que supuestamente otorgaron el poder, sin embargo, no está el texto en el que los accionantes le otorgan la facultad al abogado para que represente sus intereses y actúe en representación de los mismos. Es decir, que en este caso no se puede corroborar el cumplimiento de los requisitos mencionados, razón por la cual esta acción de tutela será declarada improcedente.

2.3. Legitimación pasiva: En todos los expedientes fue demandada La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres UNGRD y de manera particular en el expediente T-3.812.680 la Alcaldía Municipal de San Jacinto del Cauca - Bolívar; en el T-3.825.557 la

Alcaldía Municipal de Córdoba - Bolívar; en los procesos T-3.816.594 /595 /596 /597 /598 /599 /600, T- 3.935.397 y T- 3.935.398 la Alcaldía Municipal de Majagual - Sucre; T-3.816.641 la Alcaldía Municipal de San Marcos - Sucre; T-3.825.557 y T-3.922.047 la Alcaldía Municipal Córdoba - Bolívar; T-3.830.381 la Alcaldía Municipal de La Gloria - Cesar; T-3.904.595 Alcaldía Municipal de Margarita; T-3.916.097 la Unidad para la Prevención y Atención de Desastres del Municipio de Pedraza - Magdalena y el Fondo Nacional de Calamidades. Todas son autoridades públicas[85].

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

“Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción”

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

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

La Sala considera que en este caso la posible vulneración de los derechos de los

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

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

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

### 3. Problema jurídico constitucional.

En segundo lugar, si los Alcaldes Municipales pueden argüir el cambio de gobierno como una causal de exoneración del cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales.

Por último, esta Sala estudiará si las entidades demandadas vulneraron el derecho al debido proceso de los accionantes durante el trámite para ser beneficiarios del subsidio económico otorgado por el Gobierno Nacional a través de la Resolución 074 de 2011 con ocasión de la segunda ola invernal ocurrida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala analizará lo siguiente: a) Los factores de competencia y las reglas de reparto; b) el ejercicio de la función administrativa por los alcaldes; c) el debido proceso en el desarrollo del trámite contemplado en la

Resolución 074 de 2011; d) el deber del juez en la adecuada valoración de las pruebas y el cuidado frente al patrimonio público; e) las diferentes acciones de tutela de acuerdo con los hechos que la generan, con el número de personas y de entidades involucradas y el tipo de orden; y finalmente; f) los efectos inter communis de las sentencias.

#### 4. Los factores de competencia y las reglas de reparto.

4.1. La Constitución Política en su artículo 86, indica que la acción de tutela se puede interponer ante cualquier juez. Por su parte, el Decreto 2591 de 1991 en el artículo 37, establece la competencia territorial y cuando esta sea interpuesta contra un medio de comunicación serán los jueces del circuito los competentes.

4.2. Por su parte, el Decreto 1382 de 2000 estableció las reglas de reparto en la acción de tutela y no las que definen la competencia de los despachos judiciales, debido a que, esta norma no cuenta con la entidad jerárquica para modificar las citadas disposiciones. Al respecto ha sostenido la Corte que los jueces no pueden invocar el artículo 1 del Decreto 1382 de 2000 para declararse incompetentes, pues las reglas contenidas en él son de reparto. Además, que una interpretación distinta contrariaría el artículo 2 de la Carta al extender el término de 10 días en varios meses, lesionando los derechos fundamentales de los accionantes, el acceso a la administración de justicia y el debido proceso de los actores[87].

4.3. Siendo ello así, no resulta coherente señalar que su desconocimiento genera falta de competencia y, en consecuencia, nulidad por violación al debido proceso a causa de la vulneración del principio del juez natural. Tampoco es consecuente afirmar que los jueces no están facultados para declararse incompetentes con base en la reglas del decreto 1382 de 2000 y después concluir que el desconocimiento de las mismas genera nulidad por incompetencia.

4.4. Además, declarar la nulidad por considerar que se dio una irregularidad al aplicar una regla de reparto va en contra de la primacía de los derechos inalienables de las personas[88], de los derechos fundamentales[89] y de la informalidad, summariedad y celeridad que deben acompañar el trámite de la acción de tutela[90], pues al plantearse un conflicto de esta naturaleza, necesariamente se dilata el proceso y puede generar graves violaciones a los derechos fundamentales.

4.5. Por todo lo anterior, este argumento no es de recibo para declarar la improcedencia de las demandas de tutela.

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

5.1. La función administrativa ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como “el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines.”[91] Dicho de otra manera, la función administrativa es la acción desarrollada por las entidades y autoridades competentes para materializar los fines del Estado y servir al bien común[92].

5.2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, el ejercicio de la función administrativa debe ser orientada por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad,[93] y su desempeño está enfocado a la consecución del interés general y la realización de los fines esenciales del Estado que han sido consagrados en el artículo 2 de la Carta Política[94].

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

5.4. En este orden de ideas, a nivel local la función administrativa es desarrollada por los municipios y los alcaldes según lo establecido en la Constitución y la ley. En primer lugar, el municipio ha sido definido como la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado.[95] Adicionalmente, por su cercanía con la comunidad, es la entidad pública que está mejor ubicada para identificar y comprender las necesidades de la población y darles solución de manera pronta, oportuna y eficaz. Es decir, el municipio cumple un papel fundamental dentro del aparato estatal porque es el encargado de solucionar de manera directa las necesidades de la población a través del cumplimiento de funciones, la prestación de servicios y la construcción de obras públicas.[96]

5.5. Ahora bien, el alcalde es el representante legal del municipio y jefe de la administración

municipal,[97] y como tal, está encargado de dirigir la función administrativa al nivel local.[98] Es decir, el alcalde es el principal responsable de velar por el cumplimiento de las funciones del municipio.

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

[...]

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

[...]

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

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

5.8. De este modo, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el principio de eficacia de la función administrativa, le impone a las autoridades administrativas la obligación de actuar frente a los problemas que afectan a los ciudadanos, y de brindar

soluciones ciertas, eficaces y proporcionales a dichos problemas. Concretamente, el principio de eficacia de la función administrativa, no permite que las autoridades administrativas permanezcan “impávidas o inactivas”[99] frente a los requerimientos de la ciudadanía o el cumplimiento de las obligaciones que les incumben como representantes legales de los municipios y jefes de la administración municipal. De ahí que la Corte haya considerado que “la implementación práctica de[el principio de eficacia] supone la obligación de actuación de la administración, y la real y efectiva ejecución de medidas, y no sólo la aceptación o reflexión sobre aquello que requiere su intervención.”[100]

## 6. El debido proceso en el desarrollo del trámite contemplado en la Resolución 074 de 2011.

6.1. El artículo 29 de la Carta Política dispone que el “debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, acto seguido, establece una serie de garantías que buscan imponer unas reglas mínimas sustantivas y procedimentales a las cuales deberán acogerse los ciudadanos y los operadores jurídicos y administrativos. Estas reglas deben ser acatadas por las diferentes partes que intervienen en los procesos, pues tienen como finalidad proteger los derechos de las partes involucradas en los diferentes procesos y de imponerle límites al ejercicio desmedido del poder.

El debido proceso es “el conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, que le asegura a lo largo del mismo una recta y cumplida administración de justicia, la seguridad jurídica y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a derecho”[101]. Igualmente, la función de administrar justicia está atada al imperio de las leyes, es decir que debe ser ejercida dentro de los límites fijados en las distintas disposiciones legales; es decir, que los operadores judiciales tienen prohibido actuar por fuera de sus competencias y por lo tanto, sólo pueden proceder con base en normas previamente establecidas. A su vez, el derecho al debido proceso es la garantía con la que cuenta el ciudadano sobre la recta administración de la justicia.

Esta garantía debe hacerse efectiva desde el inicio mismo del proceso, es decir que comienza con la debida notificación a todas las partes, con el objetivo de que estas puedan intervenir en todas las etapas procesales, allegando y solicitando las pruebas que consideren pertinentes y exponiendo los distintos argumentos constitucionales, legales y

jurisprudenciales.

6.2. Esta garantía como ya se expresó aplica para toda clase de procedimientos, esto incluye el procedimiento establecido en la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011, mediante la cual se dispuso la entrega de un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000) para los damnificados directos de la segunda ola invernal. A continuación se realizará una breve descripción de este proceso.

El Decreto 1547 de 1984, creó el Fondo Nacional de Calamidades como una cuenta especial de la Nación con la finalidad de prestarle asistencia social y atención a las necesidades que tengan los colombianos con ocasión de la ocurrencia entre otras, de catástrofes y fenómenos naturales de gran intensidad. Es así, que con ocurrencia del fenómeno de la niña en los años 2010 y 2011, mediante el Decreto 4579 de 2010 se declaró la situación de desastre natural, situación que estuvo vigente hasta que no se volvió a la normalidad.

Posteriormente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Resolución 3688 del 13 de diciembre de 2011, realizó el traslado de cuatrocientos cincuenta mil millones de pesos (\$450.000.000.000) de la vigencia fiscal de 2011 al Fondo Nacional de Calamidades. De esta suma de dinero, fueron aprobados por parte de la Junta Directiva del Fondo trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000), para la entrega de hasta un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000), para las familias damnificadas directamente en el periodo del 1 de septiembre al 10 de diciembre de 2011, por los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias. El Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres es el ordenador del gasto del Fondo Nacional de Calamidades[102].

Los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres CREPAD y CLOPAD, serán los encargados de diligenciar las planillas de apoyo económico de acuerdo con las indicaciones dadas por la UNGRD. Estas planillas serán el sustento único para que la UNGRD autorice el pago del apoyo económico, debido a esto, deben estar debidamente firmadas por el CLOPAD y refrendadas por el acta del comité y con el aval del CREPAD. La UNGRD no tiene la facultad de incluir o de excluir algún registro.

6.2.1. En consecuencia, la UNGRD ordenó pagar la suma de hasta un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000) para cada damnificado directo que hubiese sido afectado por los

eventos hidrometeorológicos comprendidos entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 y que se encuentren en las planillas de apoyo económico diligenciadas por los CLOPAD.

Se entiende por damnificado directo la “familia residente en la unidad de vivienda afectada al momento del evento que ha sufrido daño directo en el inmueble y bienes muebles al interior del mismo, ocasionados por los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 en el territorio nacional”[103].

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

Con el fin de llevar acabo el trámite descrito, es necesario que los CLOPAD en cabeza de los Alcaldes municipales diligencien las planillas con la información de los damnificados directos, las cuales deben estar refrendadas con las rubricas del alcalde municipal y del coordinador del CLOPAD, y a su vez, deberá ir acompañada por el acta del CLOPAD. Es indispensable, que las planillas sean enviadas a la UNGRD, a más tardar el 30 de enero de 2012 de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 02 de 2012.

6.2.2. Al día siguiente de ser proferida la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011, el Director General de la UNGRD emitió dos circulares dirigidas a los Gobernadores, Alcaldes y a los coordinadores de los CLOPAD y CREPAD. La primera circular[104], en la cual el asunto dice “[a]signación de asistencia económica destinada a los damnificados por la segunda temporada de lluvias...), estableció la necesidad de cumplir con los siguientes requisitos para acceder a la asistencia económica:

1. Ser cabeza de hogar durante el periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.
2. Residir en el primer piso del hogar afectado.

3. Estar inscrito en las planillas de apoyo económico las cuales deben tener el aval del CLOPAD y del CREPAD.

4. Tener la cédula de ciudadanía con el holograma.

5. El jefe de hogar deberá estar registrado una sola vez en las planillas.

6.2.3. La segunda circular del 16 de diciembre de 2011, el asunto se trató de la “[a]signación de apoyo económico destinada a las familias damnificadas por la segunda temporada de lluvias” y estableció los siguientes requisitos:

1. Ser damnificado directo.

2. Estar inscrito en las planillas de apoyo económico avalada por el CLOPAD.

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

A su vez, describe paso a paso el procedimiento que deben realizar las autoridades locales y los CLOPAD el cual consiste en lo siguiente:

1. Los CLOPAD deberán evaluar y analizar el nivel de afectación que se presenta en su jurisdicción.

2. Deberán ingresar a la página web reunidos.dgr.gov.co e imprimir la planilla de entrega de apoyo económico de septiembre 01 a diciembre 10 de 2011 y diligenciarla físicamente y elaborar el acta del CLOPAD que la avala.

3. Digitalizar la misma información a través de la página web mencionada.

4. Los CLOPAD harán entrega de las planillas con las firmas del alcalde, el coordinador del CLOPAD y el personero municipal al CREPAD.

5. El CREPAD debe revisar y firmar las planillas y enviarlas a la UNGRD.

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

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

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

Finalmente, informó que “la no inclusión de afectados en la planilla a la fecha señalada, es responsabilidad del CLOPAD en cabeza del respectivo alcalde y por lo tanto la UNGRD no responderá por el apoyo económico correspondiente”[105].

Lo anterior, evidencia que el procedimiento para entregar el apoyo económico anunciado por el Gobierno Nacional con ocasión de la segunda ola invernal se encuentra regulado en la Resolución 074 de 2011 y en la circular del 16 de diciembre emitida por el Director General de la UNGRD.

7. El deber del juez en la adecuada valoración de las pruebas y el cuidado frente al patrimonio público.

La acción de tutela, es un mecanismo extraordinario de protección de los derechos fundamentales que se caracteriza por su informalidad, celeridad y la primacía del derecho sustancial sobre las formas. Por ende, las reglas que rigen la actividad probatoria en la tutela deben tener en cuenta la finalidad que esta persigue que es la protección inmediata y eficaz de los derechos fundamentales.

La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el régimen probatorio del juez constitucional y su interpretación de las pruebas. Ante todo, el despliegue probatorio que debe hacer el juez en materia de tutela se encuentra orientado por el principio de la buena fe. Al respecto expresó la sentencia SU-995 de 1999:

“La informalidad de la acción de tutela, y el hecho de que la persona no tenga que probar que es titular de los derechos fundamentales reconocidos por la Carta Política a todos, o a los que se encuentran en determinados supuestos normativos, no exoneran al actor de probar los hechos en los que basa sus pretensiones; sin embargo, en esta clase de procesos preferentes y sumarios, el régimen probatorio está orientado por las facultades

excepcionales que confiere el Decreto 2591 de 1991 al juez de amparo, especialmente en los artículos 18, 20, 21 y 22. Además, en la aplicación de las reglas de la sana crítica, debe partir el fallador del principio de la buena fe, constitucionalizado en el artículo 83 de la Carta de 1991”[106].

Así, el juez constitucional tiene la potestad de tutelar el derecho fundamental, sin consideraciones formales ni averiguaciones previas, siempre que se encuentre probada una grave e inminente violación o amenaza al derecho[107]. Adicionalmente, el juez puede requerir informes del accionado[108] y si el accionado no rinde el informe solicitado dentro del plazo ha de presumir la veracidad de los hechos de la tutela al menos que considere necesaria otra averiguación previa[109]. Sin embargo, si del informe resulta que los hechos descritos en la tutela no son ciertos, el juez tiene la facultad de decretar pruebas adicionales[110]. Y por último, el juez constitucional podrá proferir el fallo tan pronto llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa sin necesidad de practicar las pruebas que hayan sido solicitadas por las partes[111].

Ahora bien, las reglas anteriores no implican que el juez de tutela no deba recaudar las pruebas que le permitan formar su juicio ni que, debido a la informalidad y celeridad de la tutela, incurra en una valoración insuficiente o arbitraria. Las normas vigentes y la jurisprudencia constitucional[112], claramente señalan que el juez de constitucional debe recaudar el acervo probatorio que requiera para formar su juicio y comprobar la veracidad de los hechos que permitan la aplicación de los supuestos jurídicos, y además siempre deberá obrar dentro del marco de la sana crítica, es decir, debe establecer por sí mismo el valor de las pruebas con base en las reglas de la lógica, la ciencia y la experiencia, y deberá además expresar las razones que lo llevaron a determinar el valor de las pruebas[113].

8. Las diferentes acciones de tutela de acuerdo con los hechos que la generan, con el número de personas, de entidades involucradas y el tipo de orden.

A lo largo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional es posible distinguir en las sentencias de revisión de tutela problemas jurídicos con diferentes niveles de complejidad, y según la dificultad de los mismos se dan soluciones o remedios que pueden ser más o menos complejos. En primer lugar, está la acción de tutela normal o con un bajo nivel de complejidad, en segundo lugar, las tutelas en las que se declara el Estado de Cosas

Inconstitucional consideradas acciones de tutela con un alto nivel de complejidad y por último la tutela ecléctica o con un nivel intermedio de complejidad.

### 8.1. La tutela normal o de bajo nivel de complejidad.

A partir de la Constitución de 1991 la acción de tutela es el mecanismo más utilizado por los colombianos para solicitar la defensa de sus derechos fundamentales. Sin duda alguna, esta acción ha permitido un acercamiento entre el Estado y los ciudadanos, debido a su rápida implementación, a que es un mecanismo sencillo que no exige mayores requisitos, y a su efectividad. Lo anterior ha permitido que las personas hagan uso de este mecanismo cuando consideren que una autoridad pública o un particular transgrede sus derechos fundamentales. La interposición de la acción de tutela de baja complejidad se caracteriza porque son casos de naturaleza netamente individual.

A su vez, los hechos aducidos como causales de la vulneración del derecho invocado en los cuales se funda la pretensión, corresponden a una situación concreta en la que sólo están involucradas las partes y no se evidencia una vulneración masiva ni generalizada de derechos fundamentales. Así mismo, la orden es individual, específica y de fácil cumplimiento por la persona que tiene que ejecutarla. Todo lo anterior evidencia que la resolución de esta tutela sólo afecta a los interesados y no requiere de una fuerte intervención por parte del Estado para lograr su cumplimiento.

### 8.2. El Estado de Cosas Inconstitucional o tutelas con un alto nivel de complejidad.

El estado de cosas inconstitucional es un concepto jurisprudencial desarrollado por esta Corporación para hacer frente a situaciones complejas en las que se presenta una vulneración sistemática y masiva de derechos fundamentales por fallas de las autoridades en la implementación de las políticas y los programas públicos.

Esta figura surge por primera vez con la sentencia SU-559 de 1997, cuando la Corte declaró un estado de cosas inconstitucional tras constatar, durante el trámite de dos tutelas interpuestas por los docentes de dos municipios, que solamente el 15% de los maestros pagados con recursos propios de las entidades territoriales se encontraban afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio. Esta Corporación consideró que se estaban violando de manera generalizada los derechos fundamentales de miles de docentes por

causa de la “ejecución desordenada e irracional de la política educativa,” y ordenó a las autoridades públicas competentes corregir la situación en un término razonable.

Desde entonces esta figura se ha declarado por la mora habitual de Cajanal en resolver las peticiones de los pensionados,[114] las deplorables condiciones de reclusión en el sistema carcelario,[115] la situación de desprotección de los defensores de derechos humanos,[116] la no convocatoria a concurso en el caso de notarios,[117] la prolongada omisión del pago de pensiones a maestros en el Chocó y el incumplimiento sistemático de fallos de tutela,[118] y la sistemática y generalizada violación de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento en Colombia.[119]

Se trata de casos en los que se comprobaron repetidas violaciones a los derechos fundamentales de multitud de personas a raíz de fallas estructurales, consistentes en la existencia de una problemática social en la que el Estado debe adoptar remedios complejos que involucran y requieren el actuar coordinado de varias instituciones del Estado, incluso de entidades particulares, y por supuesto, demanda la asignación de recursos importantes.

Así, en la sentencia T-025 de 2004, esta Corporación destacó los siguientes factores a considerar para determinar la existencia de un estado de cosas constitucional:

1. La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un gran número de personas.
2. La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.
3. La adopción de prácticas constitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho vulnerado.
4. La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.
5. La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.

6. Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial[120].

En consecuencia, la declaración de un estado de cosas inconstitucional obedece a problemas estructurales donde resulta indispensable la adopción de remedios estructurales. En estos casos la Corte ha extendido los efectos de sus fallos a todas las personas que se encuentran en la misma situación en virtud de la amplitud y del tipo de órdenes que usualmente comprende la adopción de políticas públicas, y ha dictado órdenes destinadas a rectificar las causas que dieron origen a la declaración del estado de cosas inconstitucional, incluyendo que:

“(i) se diseñen y pongan en marcha las políticas, planes y programas que garanticen de manera adecuada los derechos fundamentales cuyo goce efectivo depende de la superación del estado de cosas inconstitucional; (ii) se apropien los recursos necesarios para garantizar la efectividad de tales derechos; (iii) se modifiquen las prácticas, las fallas de organización y de procedimiento que resultan violatorias de la Constitución; (iv) se reforme el marco jurídico cuyas falencias han contribuido al estado de cosas inconstitucional; y (v) se realicen los trámites administrativos, presupuestales y de contratación que sean indispensables para superar la vulneración de los derechos”[121].

Por ejemplo, en la sentencia T-153 de 1998, la Corte declaró el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario, al concluir que las condiciones de “hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos” que caracterizan las cárceles colombianas causan una “flagrante violación” de los derechos fundamentales de los reclusos. Esta Corporación inclusive llegó a afirmar que todas las normas nacionales e internacionales y la jurisprudencia misma de la Corte sobre los derechos de los reclusos “constituyen letra muerta.”

En esta sentencia, aparte de la adopción de medidas puntuales, la Corte ordenó al INPEC, al Ministerio de Justicia y Derecho y al Departamento de Planeación Nacional, la elaboración de un plan de construcción y refracción carcelaria para garantizarle a los reclusos

condiciones de vida digna, así como su implementación. Asimismo, ordenó al Gobierno la adopción de las medidas necesarias para garantizar las partidas presupuestales correspondientes, y la vigilancia por los entes de control de la elaboración e implementación del plan de construcción y refracción.

Del mismo modo, en la sentencia T-025 de 2004, la Corte declaró un estado de cosas inconstitucional respecto a las condiciones de vida de la población desplazada en Colombia. En este caso se comprobó la vulneración masiva, continua y sistemática de los derechos fundamentales de los desplazados por múltiples causas, principalmente, la insuficiente destinación de recursos institucionales y presupuestales frente a la magnitud de este problema y la discordancia entre las condiciones reales de vida de los desplazados y los derechos, servicios y prestaciones consagradas en las normas.

En este caso se emitieron órdenes específicas, simples y también más generales y complejas. Como ejemplo de las segundas, se resalta la orden dada a la autoridad competente, al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, de verificar "la magnitud de [la] discordancia y diseñ[ar] e implement[ar] un plan de acción para superarla dando especial prioridad a la ayuda humanitaria." La Corte especificó que tal orden implicaba, entre otras, determinar el número, ubicación, necesidades y derechos de los desplazados inscritos en el Sistema Único de Registro de Desplazados y la definición del esfuerzo presupuestal necesario para el cumplimiento de la política pública de desplazados.

### 8.3. La tutela con un nivel intermedio de complejidad.

La diferencia entre la tutela normal, el estado de cosas inconstitucional y la tutela con un nivel intermedio de complejidad radica principalmente en el tipo de remedio u orden que se adopte para solucionar la situación que se está presentando. Si bien en el primer caso la orden involucra generalmente sólo a las partes y es de inmediato cumplimiento, en el estado de cosas inconstitucional inmiscuye a los afectados a diferentes entidades del Estado y generalmente implica la adopción de políticas públicas; por su parte, en la tutela ecléctica se dan remedios en los que se involucran distintas entidades del Estado que deben trabajar de manera coordinada en la ejecución de la orden que debe ser de mediano cumplimiento y además implica la erogación de importantes recursos económicos.

## 9. Caso Concreto.

### 9.1. Los efectos inter communis de las sentencias.

9.1.1. De acuerdo con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991[122], los fallos de tutela tienen efectos en el caso concreto. Es decir, que por regla general la tutela únicamente surte efectos entre las personas que intervienen en el desarrollo del proceso. No obstante, la Corte, como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución,[123]tiene la potestad de modular los efectos de sus sentencias[124] si con ello logra proteger de una mejor manera los derechos fundamentales y garantizar la supremacía de la Carta Política.

9.1.2. Así, de manera excepcional, esta Corporación ha reconocido efectos inter communis en sus fallos, es decir, los ha extendido a personas que se encuentran en condiciones comunes a las de los tutelantes. Esto, con el fin de realizar el principio de economía procesal y eficacia en la administración de justicia y a su vez, de garantizar el derecho fundamental a la igualdad.

9.1.3. La implementación del trámite administrativo contemplado en la Resolución 074 tuvo dificultades, situación que llevó a que un gran número de accionantes el cual oscila entre los tres mil ochocientos (3800), sin contar que esta Sala ha tenido conocimiento que se han presentado múltiples acciones de tutela por los mismos hechos, contra la UNGRD y otros municipios diferentes a los revisados en esta oportunidad.

9.1.4. Por otra parte, en el acápite 2.2. que versa sobre la legitimación activa se aseguró que en el caso del expediente T-3.816.594 de Majagual- Sucre, se declararía improcedente al no haber sido aportado el poder. Respecto de este caso, la Sala considera que ésta es la conducta jurídicamente indicada, sin embargo y pese a esta situación esta sentencia va a salir con efectos inter communis, razón por la cual se va a declarar procedente.

9.1.5. Como ya se expresó, esta Sala ha tenido conocimiento que en diversas partes del país se han interpuesto acciones de tutela similares a las aquí estudiadas, en donde las personas aseguran tener derecho a obtener el beneficio otorgado por el Gobierno Nacional e intentan demostrar la calidad de damnificado directo sólo con la fotocopia de la cédula, la del SISBEN y el carné de reunidos.

9.1.6. Debido a que, no tiene sentido para esta Corte siga seleccionando sentencias de tutela con supuestos similares o idénticos, esta acción de tutela dispondrá los efectos inter comunis para todas las que personas que cumplan con los siguientes supuestos:

1. Siendo habitantes de un municipio afectado por la segunda ola invernal de 2011, y habiendo demostrado su condición de damnificado directo de acuerdo con la definición de la resolución 074 de 2011.
2. Ciudadanos que estando en el Censo, este no fue enviado o llegó de manera extemporánea a la UNGRD.
3. Censo enviado en tiempo pero que no se haya realizado el pago a los damnificados.
4. Y personas que hayan interpuesto acción de tutela por estos mismos hechos o similares al momento de la notificación de esta acción de tutela.

9.1.7. La razón de limitar los efectos inter comunis se debe a que los damnificados que resultaron afectados por la segunda ola invernal y que realmente necesitaban este dinero para mejorar sus condiciones de vida debieron tener algo de diligencia para solicitar el subsidio en cuestión, situación ésta que no justificaría de ninguna manera que la tutela se interponga con posterioridad a la fecha de notificación de ésta.

9.1.8. Por otra parte, en el acápite 2.2. que versa sobre la legitimación activa se aseguró que en el caso del expediente T-3.816.594 de Majagual- Sucre, se declararía improcedente al no haber sido aportado el poder. Respecto de este caso, la Sala considera que ésta es la conducta jurídicamente indicada, sin embargo y pese a esta situación esta sentencia va a salir con efectos inter comunis, razón por la cual se va a declarar procedente.

9.2. Competencia de los jueces de tutela.

9.2.1. Los accionantes que son aproximadamente tres mil ochocientas personas (3.800), aseguraron que son víctimas de la segunda ola invernal ocurrida en distintas regiones del país, entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011. Debido a la catástrofe natural y a las graves consecuencias que este fenómeno natural desató, el Gobierno Nacional decidió darle un subsidio equivalente a un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000) a los damnificados directos que cumplieran con los requisitos establecidos en

la resolución 074 de 2011. Es por esto que los tutelantes solicitan que les paguen el subsidio.

9.2.2. Para resolver el primer problema jurídico, el cual es planteado por la UNGRD en sus diferentes respuestas consistente en que los jueces municipales no son competentes para conocer de estas acciones de tutela debido a que, la Unidad es una entidad del orden nacional. La Sala considera pertinente precisar que la Competencia de los jueces de tutela se deriva, en primer lugar, del artículo 86 de la Constitución Política, el cual indica que las acciones de tutela se pueden interponer “ante los jueces en todo momento y lugar”. A su vez, el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991[125], establece que “los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza” son los competentes para conocer de este tipo de procesos, es decir, que estos postulados sólo hacen referencia a un criterio territorial, y no hacen ninguna distinción en cuanto a la categoría del Juez o cuando la tutela sea contra entidades del orden nacional.

9.2.3. Por otra parte, el Decreto 1382 de 2000 al no tener la entidad normativa para modificar las disposiciones previamente citadas, sólo estableció reglas de reparto y no de competencia; esto implica que el artículo 1 del Decreto 1382 de 2000, no puede ser citado por los jueces o por las partes, so pretexto de que determinado operador judicial no puede tramitar la acción de tutela, debido a que dicho artículo es abiertamente contrario a la Carta Política. Es así, que los jueces municipales de los lugares donde ocurrieron las inundaciones es decir, de los municipios de San Jacinto del Cauca - Bolívar, Córdoba - Bolívar, Margarita - Bolívar, Majagual - Sucre, San Marcos - Sucre, La Gloria - Cesar y Pedraza - Magdalena, son plenamente competentes para resolver las acciones de tutela que se dirigieron contra la UNGRD.

### 9.3. El ejercicio de la función administrativa por los alcaldes.

En cuanto al problema jurídico planteado en relación con el ejercicio de la función administrativa por los alcaldes, observa esta Sala que en el caso específico de Majagual, el alcalde afirmó en su respuesta[126] que cualquier vulneración de derechos fundamentales ocurrida con ocasión de la segunda ola invernal era responsabilidad de la anterior administración, ya que durante el periodo designado para recopilar, verificar y reportar la información de los damnificados él aún no era el alcalde del municipio. Discrepa la Sala de

esta afirmación por lo siguiente.

En primer lugar, como se expuso anteriormente, la función administrativa a nivel local es desarrollada a través del municipio, una entidad territorial, y su representante legal, el alcalde. Esto significa que el municipio es una persona jurídica de derecho público y tiene existencia y funciones propias, las cuales no desaparecen ni se suspenden cada vez que cambie su representante legal. En otras palabras, el hecho de que periódicamente sean elegidos y posesionados nuevos alcaldes no significa que se suspenda o finalice el ejercicio de las funciones asignadas al municipio.

Así entonces, el municipio y el CLOPAD eran las entidades responsables de recopilar la información, verificar el cumplimiento de requisitos y reportar los resultados a la UNGRD. Del mismo modo, el alcalde, en calidad de jefe de la administración municipal y presidente del CLOPAD, era la autoridad encargada de dirigir y coordinar los procedimientos anteriores. De acuerdo con lo expuesto, esto significa que el actual alcalde no puede librarse de toda responsabilidad con el argumento de no haber estado ejerciendo el cargo al momento de ocurrir los hechos que dieron lugar a vulneraciones de derechos fundamentales por parte del municipio.

Ahora bien, es fundamental aclarar que si bien el cambio de alcalde no exime al municipio de sus responsabilidades, debe diferenciarse la responsabilidad del municipio de la responsabilidad personal del alcalde. Un alcalde, como gestor y director de la acción municipal, puede incurrir en responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a título personal por el incumplimiento de sus funciones.

Esto es diferente de las falencias en la administración pública por el incumplimiento de las funciones del municipio, las cuales también pueden dar lugar a responsabilidades.

9.4. El debido proceso en cumplimiento de la Resolución 074 de 2011 y en la Circular del 16 de diciembre de 2011.

9.4.1. El Gobierno Nacional mediante la Resolución 074 de 2011, reguló el procedimiento a través del cual cada damnificado directo entendido como la “familia residente en la unidad de vivienda afectada al momento del evento que ha sufrido daño directo en el inmueble y bienes muebles al interior del mismo, ocasionados por los eventos hidrometeorológicos de

la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 en el territorio nacional” debían cumplir para poder acceder a la ayuda económica otorgada por el gobierno. El trámite consistía en lo siguiente:

9.4.2. Los CLOPAD en cabeza de los Alcaldes tenían la obligación de diligenciar las planillas de apoyo económico con la información de los damnificados directos, dichas planillas debían ir acompañadas por el acta del comité, la firma del CLOPAD y refrendadas con el aval del CREPAD y debían ser enviadas a la Unidad a más tardar el 30 de enero de 2012. Estas planillas serían el único documento válido que acreditaría la condición de damnificado directo y en la cual se basaría la UNGRD para entregarle los recursos a la Fidupervisora y que ésta a su vez, haga lo mismo con el Banco Agrario para que realice la entrega del subsidio a cada una de las personas afectadas.

Posteriormente, con la primera Circular del 16 de diciembre de 2011 emitida por el Director General de la UNGRD, se dispuso que además de los requisitos anteriores la persona inscrita en las planillas de apoyo económico debía ser cabeza de hogar al momento de la inundación, vivir en el primer piso de la vivienda afectada y presentar la cédula de ciudadanía con el holograma.

9.4.3. Lo anterior evidencia que para acceder al subsidio era indispensable cumplir con los requisitos antes mencionados, esto le imponía la obligación a los apoderados de los accionantes de demostrar al menos sumariamente que cada una de las personas cumplía con dichos requisitos. En los expedientes objeto de revisión se evidencia que los tutelantes se limitaron a adjuntar la cédula de ciudadanía –requisito con el cual debían cumplir–; algunos adjuntaron el soporte del SISBEN, documento en el cual se puede constatar el municipio en el que residen, pero que no sirve para acreditar la condición de damnificado directo, además aportaron el carné o tirilla de reunidos, documento que los acredita como damnificados de la primera ola invernal, también conocida como el fenómeno de la niña pero no de la segunda temporada de lluvias ocurrida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.

9.4.4. A partir de lo anteriormente descrito, se puede inferir que los documentos aportados por los actores no prueban que hayan resultado damnificados por los eventos hidrometeorológicos ocurridos entre septiembre y diciembre de 2011 y por ende que sean

acreedores al subsidio otorgado por el gobierno. Es decir que, para saber con certeza si estas personas cumplían con los requisitos establecidos en la Resolución 074 y en las circulares del 16 de diciembre era indispensable que así lo certificara el CLOPAD en cabeza del Alcalde, entidad encargada de reportarle a la UNGRD o en su defecto la Unidad.

9.4.5. En este caso, la Sala encuentra que se está frente a dos circunstancias distintas, por un lado, los municipios que no reportaron a la UNGRD la información debida y por el otro, los que si lo hicieron. Respecto del primer grupo de municipios la Unidad advirtió que no recibió el reporte de las planillas de apoyo económico por parte de los municipios de San Jacinto del Cauca- Bolívar, Córdoba- Bolívar, La Gloria- Cesar, y Margarita, Mompos- Bolívar. Esta circunstancia, en sí misma, demuestra una evidente ruptura en el desarrollo del proceso administrativo y es una situación ajena a las personas damnificadas.

9.4.5.1. De manera particular en el caso de San Jacinto del Cauca- Bolívar la Alcaldía en su respuesta demuestra un desconocimiento y desinterés absoluto en el desarrollo de este trámite, debido a que aseguró que este municipio resultó gravemente afectado por el fenómeno natural, sin embargo, informó que en los archivos de la Alcaldía no reposa el listado de los damnificados, que desconoce las razones por las cuales no se les pagó a los accionantes el subsidio y que estos hechos ocurrieron en vigencia del periodo del alcalde anterior y que dicha administración no realizó la entrega del listado con las personas afectadas. Este argumento no es de recibo para la Sala como justificación del Alcalde para evadir su responsabilidad como mandatario.

9.4.5.2. Por su parte, el Alcalde de La Gloria- Cesar envío información relacionada con el fenómeno de la niña o primera ola invernal en la que aseguró que este municipio estuvo amenazado de llegar a ser inundado, razón por la cual las autoridades municipales tomaron las medidas respectivas y decretaron la alerta amarilla y roja. También aseguró que sólo 400 familias resultaron afectadas y recibieron subsidios para reparar las viviendas y a 290 familias más se les dio subsidio de arrendamiento.

Por otra parte, el personero municipal de este municipio aseguró que fue veedor durante el proceso de entrega de mercados y de subsidios de arrendamiento por parte de Colombia Humanitaria. Además, informó que tiene copia del censo de damnificados del año 2010, situación que se extendió hasta el año siguiente.

Lo anterior demuestra que el municipio fue diligente al abordar la problemática originada por el fenómeno de la niña, pero no resulta claro si este municipio se inundó o no con ocasión de la segunda ola invernal, debido a que la respuesta de las entidades se basa en información relacionada con la primera ola invernal.

9.4.5.3. El Alcalde de Margarita - Mompox se limitó a afirmar que el 24 de enero de 2012 fue enviado el censo al CREPAD de Bolívar y que el DANE realizó un censo con los damnificados por la ola invernal 2010-2011 el cual se puede consultar en la página web de dicha entidad.

A su vez, la Unidad de Prevención y Atención de Desastres de la Gobernación de Bolívar, aseguró que envío a la UNGRD la información enviada por el municipio en donde aparecen registradas las personas afectadas por la ola invernal del 30 de junio de 2010 al 30 de junio de 2011, esto permite inferir que los documentos enviados a la UNGRD no tenían relación alguna con la segunda ola invernal, debido a que esta se dio de septiembre a diciembre del año 2011 y no de junio de 2010 a junio de 2011. Situación que le permitiría a la Unidad negar la entrega del subsidio económico, pues como ya se explicó el \$1.500.000 fue otorgado para las personas afectadas con ocasión de la segunda ola invernal y no del fenómeno de la niña.

9.4.5.4. Por otra parte, en el municipio de Córdoba los tutelantes le imputan a la administración negligencia al realizar esta labor, situación que le ha impedido a los habitantes de este municipio acceder al subsidio. Y en Mompox acusaron a la administración actual y saliente de no haberlos incluido como cabezas de hogar.

9.4.6. En el segundo grupo de municipios, dentro de los cuales se encuentran aquellos que remitieron la información en tiempo, según lo afirmó la UNGRD estás los municipios de Majagual- Sucre, San Marcos- Sucre y Pedraza- Magdalena; de los cuales se puede afirmar que cumplieron con todo el trámite administrativo, sin embargo, los actores aseguraron que ocurrieron una serie de irregularidades en el desarrollo del mismo situación que terminó afectando el debido proceso y en consecuencia que los llevó a interponer la presente acción de tutela al considerar que resultaron afectados por la segunda temporada de lluvias y que por alguna razón ajena a ellos se les privó de la posibilidad de recibir el \$1.500.000 otorgado por el Gobierno Nacional.

9.4.6.1. Dicha posible ruptura en el desarrollo del proceso administrativo le genera algunas dudas a la Sala en el caso concreto de Majagual debido a lo siguiente:

La alcaldía aseguró que la actual administración no se había posesionado para el momento de los hechos y de la ejecución de la Resolución 074 de 2011, es decir, que era responsabilidad de la administración anterior enviar la información correspondiente. Por otra parte, afirmó que verificó las planillas que fueron enviadas a la UNGRD y se pudo corroborar que ninguno de los accionantes está inscrito en ellas. Finalmente manifestó que desconoce si la Unidad les otorgó a los tutelantes el subsidio. En este caso, por un lado la actual administración deja ver la existencia de una falla en la continuidad del servicio público y en el incumplimiento de las funciones legales y constitucionales. A su vez, cuando afirmó que desconocen si los actores recibieron el subsidio por parte de la UNGRD, se demuestra fallas en el proceso administrativo, pues las autoridades locales tienen la obligación de hacerle seguimiento a todo el proceso descrito en la Resolución 074 y en las circulares del 16 de diciembre.

Por su parte, los actores [127] ponen a consideración del juez constitucional la ocurrencia de serias irregularidades al momento de inscribir a las personas en las planillas de apoyo económico. Acusaciones que consisten en que los funcionarios de la alcaldía inscribieron a personas que no residían en este municipio y que no padecieron las consecuencias de las inundaciones, que hicieron negocio debido a que inscribieron a sus familiares y a las otras personas les cobraron un porcentaje, en principio fueron inscritos en el censo y posteriormente fueron excluidos del mismo y finalmente, que todos fueron censados pero que solo resultaron favorecidas ciertas personas las cuales son seguidores de la administración de turno.

9.4.6.2. En el caso de San Marcos afirmaron que el término otorgado por la Unidad para enviar el reporte fue corto y sumado a esto, se presentó politiquería, negligencia y omisión por parte de las autoridades municipales y departamentales.

Debido a que, se evidenciaron fallas en el desarrollo del proceso descrito en la Resolución 074 de 2011 y en las circulares del 16 de diciembre del mismo año, esta Sala tutelará el derecho al debido proceso y le ordenará a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres UNGRD que junto con los CLOPAD y CREPAD verifiquen en primer lugar, cuales

son los municipios que resultaron afectados por la segunda ola invernal, en segundo término, corroborar qué personas son cabeza de hogar, residen en el primer piso de la vivienda afectada y cumplen con todos los requisitos exigidos en las disposiciones legales mencionadas. Adicionalmente, el DANE deberá enviar el número estimado de hogares registrados y en todo caso los subsidios otorgados a cada municipio no podrá superar esta cifra.

Con lo anterior, se pretende poner de presente que es posible no sólo en este caso, sino que este sucediendo en otros municipios del país, incluso diferentes a los acá estudiados, que hayan personas que estén solicitando el subsidio y que no sean residentes en el municipio, que no sean cabezas de hogar o que no habiten el primer piso de la vivienda afectada, en conclusión que sean personas que no cumplen con los presupuestos de la Resolución 074 de 2011 y de las circulares del 16 de diciembre del mismo año y por lo tanto no tendrían derecho a acceder a lo pretendido en la presente acción de tutela.

Este tipo de sospecha, así como las diferentes situaciones manifestadas por las partes amerita una fuerte intervención en este proceso por parte de los entes de control.

## 10. Razón de la decisión.

### 10.1. Síntesis del caso.

Los accionantes que son aproximadamente tres mil ochocientas personas (3.800), aseguraron que son víctimas de la segunda ola invernal ocurrida en distintas regiones del país, entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011. Debido a la catástrofe natural y a las graves consecuencias que este fenómeno natural desató, el Gobierno Nacional decidió otorgar un subsidio equivalente a un millón quinientos mil pesos (1.500.000) a los damnificados directos que cumplieran con los requisitos establecidos en la resolución 074 de 2011.

### 10.2. Regla de derecho.

Se evidencia que en el desarrollo del procedimiento administrativo para reclamar el subsidio de un \$1.500.000 otorgado por el Gobierno Nacional para superar la situación calamitosa por la que atravesaron miles de ciudadanos, se presentaron irregularidades o

quebrantamientos en la implementación del mismo, situación que demuestra una vulneración al debido proceso a los damnificados de la segunda ola invernal.

### III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR las decisiones de instancia adoptadas en los expedientes T-3.812.680, T-3.816.594, T-3.816.595, T-3.816.596, T-3.816.597, T-3.816.598, T-3.816.599, T-3.816.600, T-3.816.641, T-3.825.557, T-3.830.381, T-3.916.097, T-3.922.047, T-3.935.397 y T-3.935.398 las cuales accedieron a las pretensiones de los accionantes, y en su lugar, CONCEDER el derecho al debido proceso de los accionantes, y de todas las personas que se encuentren en la misma situación referida en el punto 9.1.2. de las Consideraciones, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO. CONFIRMAR la decisión adoptada en el expediente T-3.904.595 de Mompox, que tuteló el derecho al debido proceso.

TERCERO. ORDENAR a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres- UNGRD que coordine con los Municipios, con los CLOPAD y los CREPAD de los municipios que no hayan enviado el reporte de las planillas para que en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta sentencia, le informe y justifique ante la Procuraduría General de la Nación el término que considere necesario para rehacer el proceso administrativo establecido en la Resolución 074 de 2011 y en la Circular del 16 de diciembre de 2011, el cual no podrá exceder de 6 meses.

CUARTO. ORDENAR a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres- UNGRD que coordine con los Municipios, con los CLOPAD y los CREPAD la verificación de la información enviada a tiempo por parte de los municipios, para que en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta sentencia, le informe y justifique ante la Procuraduría General de la Nación el término que considere necesario para rehacer el proceso administrativo establecido en la Resolución 074 de 2011 y en la Circular del 16 de

diciembre de 2011, el cual no podrá exceder de 6 meses.

QUINTO. ORDENAR a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo que el pago otorgado a través de la Resolución 074 de 2011, se deberá realizar una vez culmine la actuación administrativa en cada municipio y solo a las personas beneficiadas.

SEXTO. ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, para que dentro de la órbita de sus competencias hagan un seguimiento estricto al cumplimiento de la orden dada en este fallo.

SÉPTIMO. COMPULSAR COPIAS a los CLOPAD de los municipios de San Jacinto del Cauca-Bolívar, Córdoba- Bolívar, La Gloria- Cesar, y Margarita, Mompox- Bolívar y a las autoridades que teniendo que reportar a tiempo no lo hicieron ante la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

OCTAVO. COMPULSAR COPIAS a los municipios de Majagual- Sucre, San Marcos- Sucre, Córdoba- Bolívar y Margarita, Mompox- Bolívar sobre los hechos irregulares que señalan los actores.

Por la Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Acción de tutela presentada el 2 de noviembre de 2012, por el señor Jorge Luis Guerrero Chávez, como apoderado de los ciudadanos María Patricia Torreglosa Sierra y otros, contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcaldía Municipal de San Jacinto del Cauca - Bolívar. (Folios 1 al 43 del cuaderno No. 1).

[2] Acción de tutela presentada el 21 de noviembre de 2012, por el señor Humberto Enrique Paredes Benítez, actuando como apoderados de los ciudadanos Merina Yulieth Ballesteros Leguia y otros, contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcaldía Municipal de Majagual - Sucre. (Folios 1 al 3 del cuaderno No. 1).

[3] Acción de tutela presentada el 13 de noviembre de 2012, por el señor Álvaro Vanegas Cardoza, actuando como apoderados de los ciudadanos Isaac Enrique Rodríguez Correa y otros, contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcaldía Municipal de Majagual - Sucre. (Folios 1 al 9 del cuaderno No. 1).

[4] Acción de tutela presentada el 13 de noviembre de 2012, por el señor Jorge Luis Guerrero Chávez, actuando como apoderados de los ciudadanos Luis Alfredo Rodelo Ramírez y otros, contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcaldía Municipal de Majagual - Sucre. (Folios 1 al 4 del cuaderno No. 1)

[5] Acción de tutela presentada el 17 de octubre de 2012, por la señora Giovanna Bertel Saballett, actuando como apoderados de los ciudadanos Blasona Isabel Pérez Leguia y otros, contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcaldía Municipal de Majagual - Sucre. (Folios 1 al 6 del cuaderno No. 1)

[6] Acción de tutela presentada el 12 de octubre de 2012, por el señor Manuel Salvador Munive Acuña, actuando como apoderados de los ciudadanos Judith del Carmen Torres de Rodelo y otros, contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcaldía Municipal de Majagual - Sucre. (Folios 1 al 6 del cuaderno No. 1)

[7] Acción de tutela presentada el 13 de noviembre de 2012, por la señora Carmen Judith Álvarez Noya, actuando como apoderados de los ciudadanos Luis Tovar Hernández y otros,

contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcaldía Municipal de Majagual – Sucre. (Folios 1 al 10 del cuaderno No. 1)

[8] Acción de tutela presentada el 16 de octubre de 2012, por el señor Roberto Carlos Aguas Sánchez, actuando como apoderados de los ciudadanos Gilma Rosa Mejía Muñoz y otros, contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcaldía Municipal de Majagual – Sucre. (Folios 1 al 4 del cuaderno No. 1)

[9] Acción de tutela presentada el 28 de noviembre de 2012, por el señor Remberto Rafael Herrera Barreto, actuando como apoderados de los ciudadanos Cecilia Esther Molina Vidal Ramírez y otros, contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcaldía Municipal de San Marcos- Sucre. (Folios 1 al 15 del cuaderno No. 1)

[10] Acción de tutela presentada el 26 de noviembre de 2012, por el señor José Gregorio Becerra Valeth y Omar Palomino Pestana actuando como apoderados de los ciudadanos Rodolfo David Ezpeleta Fernández y otros., contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcaldía Municipal de Córdoba - Bolívar. (Folios 1 al 15 del cuaderno No. 1)

[11] Acción de tutela presentada el 23 de noviembre de 2012, por el señor Aldrin Martín Núñez Ordóñez actuando como apoderados de los ciudadanos Eduardo Romero Reyes y otros., contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcaldía Municipal de La Gloria – Cesar. (Folios 1 al 44 del cuaderno No. 1)

[12] Acción de tutela presentada el 25 de febrero de 2013, por el señor Belisario Villalobos Martínez actuando como apoderados de los ciudadanos Bartolomé Torres Jiménez y otros., contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcaldía Municipal de Margarita - Bolívar. (Folios 1 al 10 del cuaderno No. 1)

[13] Acción de tutela presentada el 14 de marzo de 2013, por el señor Yerlin de la Hoz Ardila actuando como apoderados de los ciudadanos America Isabel Peña Bolaño y otros., contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Unidad para la Prevención y Atención de Desastres del Municipio de Pedraza - Magdalena, el Fondo Nacional de Calamidades y Subcuenta la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres. (Folios 1 al 8 del cuaderno No. 1)

[14] Acción de tutela presentada el 2 de febrero de 2013, por el señor José Gregorio Becerra Valeth actuando como apoderado de los ciudadanos Hugo Carlos Salcedo Valeth y otros., contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcaldía Municipal de Córdoba - Bolívar. (Folios 1 al 6 del cuaderno No. 1)

[16] Acción de tutela presentada el 13 de noviembre de 2012, por la señora Mónica María Álvarez Munive actuando como apoderado de los ciudadanos Estebana Primitiva Olivero Salcedo y otros., contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcaldía Municipal de Majagual - Sucre. (Folios 1 al 22 del cuaderno No. 1)

[17] Expediente T- 3.916.097 (Pedraza - Magdalena). Afirmación realizada en los hechos de la demanda. (Folio 5 del cuaderno No.1)

[18] Expediente T-3.816.594. Afirmación realizada en los hechos de la demanda. (Folio 2 del cuaderno No.1)

[19] Expediente T-3.816.595. Afirmación realizada en los hechos de la demanda. (Folio 7 del cuaderno No.1)

[20] Expediente T-3.816.597. Afirmación realizada en los hechos de la demanda. (Folio 3 y 4 del cuaderno No.1); Expediente T-3.816.598. Afirmación realizada en los hechos de la demanda. (Folio 3 del cuaderno No.1).

[21] Expediente T-3.935.397. Afirmación realizada en los hechos de la demanda. (Folio 5 del cuaderno No.1).

[22] Expediente T-3.816.641. Afirmación realizada en los hechos de la demanda. (Folio 10 del cuaderno No.1).

[23] Expediente T-3.825.557 y T-3.922.047 Afirmación realizada en los hechos de la demanda. (Folio 2 del cuaderno No.1, de ambos expedientes)

[24] Expediente T-3.904.595. Afirmación realizada en los hechos de la demanda. (Folio 6 del cuaderno No.1)

[25] La Unidad nacional para la prevención y atención de desastres UNGRD, fue vinculada

en todos los expedientes de la siguiente manera: Expediente T-3.812.680, El Juzgado Promiscuo Municipal de San Jacinto del Cauca - Bolívar, mediante Auto No. 78 del 6 de noviembre de 2012 admitió la acción de tutela y vinculó a la UNGRD y al Municipio de San Jacinto del Cauca. (Folio 3073 a 3085 del cuaderno No. 5)

T-3.816.594, El Juzgado Promiscuo Municipal de Majagual - Sucre, mediante escrito del 22 de noviembre de 2012 se admitió la tutela y se vinculó al UNGRD y al Municipio de Majagual - Sucre. (Folio 126 a 128 del cuaderno No. 1) T-3.816.595 Admisión y vinculación de la demanda de tutela. (Folio 310 a 313 del cuaderno No. 1); T-3.816.596 Admisión y vinculación de la demanda de tutela. (Folio 64 a 65 del cuaderno No. 1); T-3.816.597, Admisión y vinculación de la demanda de tutela. (Folio 19 a 20 del cuaderno No. 1); T-3.816.598 Admisión y vinculación de la demanda de tutela. (Folio 186 y 187 del cuaderno No. 1); T-3.816.599 Admisión y vinculación de la demanda de tutela. (Folio 761 a 675 del cuaderno No. 1) T-3.816.600 Admisión y vinculación de la demanda de tutela. (Folio 398 a 403 del cuaderno No. 1); T-3.816.641 Admisión y vinculación de la demanda de tutela. (Folio 1 a 20 del cuaderno No. 2); T-3.825.557, Admisión y vinculación de la demanda de tutela. (Folio 53 y 54 del cuaderno No. 1); T-3.830.381 Admisión y vinculación de la demanda de tutela. (Folio 2934 y 2946 del cuaderno No. 21); T-3.904.595, Admisión y vinculación de la demanda de tutela. (Folio 340 a 344 del cuaderno No. 1); T-3.916.097 Admisión y vinculación de la demanda de tutela. (Folio 213 a 214 del cuaderno No. 1); T-3.922.047 Admisión y vinculación de la demanda de tutela. (Folio 79 y 80 del cuaderno No. 1); T-3.935.397 Admisión y vinculación de la demanda de tutela. (Folio 722 y 728 del cuaderno No. 1); y T-3.935.398 Admisión y vinculación de la demanda de tutela. (Folio 631 y 635 del cuaderno No. 1).

[26] Expediente T-3.812.680 (San Jacinto del Cauca- Bolívar). Afirmación de la UNGRD en su respuesta. (Folio 3097 del cuaderno No. 5)

[27] Expediente T-3.830.381 (La Gloria - Cesar). Afirmación de la UNGRD en su respuesta. (Folio 2994 del cuaderno No. 5)

[28] Respuesta de la Alcaldía de San Jacinto del Cauca - Bolívar. (Folio 3123 al 3124 del cuaderno No. 5)

[29] Respuesta de la Alcaldía de Majagual- Sucre. Expedientes T-3.816.594 (Folio 132 al

136 del cuaderno No. 1); Expedientes T-3.816.595 (Folio 317 al 321 del cuaderno No. 1); T-3.816.596 (Folio 69 al 73 del cuaderno No. 1); T-3.816.597 (Folio 23 al 27 del cuaderno No. 1); T-3.816.598 (Folio 191 al 195 del cuaderno No. 1); T-3.816.599 (Folio 768 al 772 del cuaderno No. 1); T-3.816.600 (Folio 431 al 435 del cuaderno No. 1), T-3.935.397 (Folio 733 al 737 del cuaderno No. 1) y T-3.935.398 (Folio 639 al 643 del cuaderno No. 1)

[30] Respuesta de la Alcaldía de San Marcos – Sucre. (Folio 52 al 54 del cuaderno No. 1).

[31] Expediente T-3.816.641. Certificación de la oficina de presupuesto. (folio 71 del cuaderno No. 2).

[32] Expediente T-3.816.641. CD. (folio 55 del cuaderno No. 2).

[33] Expediente T-3.816.641. Certificación del CLOPAD con los nombres de las personas que fueron damnificadas en el municipio de San Marcos – Sucre. (folio 56 a 64 del cuaderno No. 2).

[34] Expediente T-3.816.641. Certificación del CLOPAD con los nombres de los accionantes que no son damnificadas en el municipio de San Marcos – Sucre. (folio 65 a 69 del cuaderno No. 2).

[35] Expediente T-3.816.641. Certificación del CLOPAD donde estas personas aparecen con otros nombres en el censo del municipio de San Marcos – Sucre. (folio 70 del cuaderno No. 2)

[36] Expediente T-3.816.641. Certificación del CLOPAD con los nombres de las personas a las que ya les fue pagada la ayuda económica. (folio 75 a 91 del cuaderno No. 2)

[37] Expedientes T-3.830.381 Respuesta de la Alcaldía de La Gloria – Cesar. (folio 2965 y 2966 del cuaderno No. 21)

[38] Expedientes T-3.830.381. El Alcalde envió unas actas del CLOPAD en las que se evidencia que el municipio estuvo en alerta amarilla y roja a causa de las amenazas de posibles inundaciones. (folio 3014 a 3024 del cuaderno No. 21).

[39] Expedientes T-3.904.595 Respuesta de la Alcaldía de Margarita – Bolívar. (folio 356 y

357 del cuaderno No. 1)

[40] Expedientes T-3.904.595 Entrego copia del censo en medio magnético. (folio 368 del cuaderno No. 1)

[41] Expedientes T-3.916.097 Respuesta de la Alcaldía de Pedraza - Magdalena (folio 224 del cuaderno No. 1)

[42] Expedientes T-3.916.097 Lista de personas beneficiadas con el subsidio en el municipio de Pedraza - Magdalena (folio 235 a 249 del cuaderno No. 1)

[43] Expediente T-3.816.641 Respuesta del Ban. Agrario. (folio 50 y 51 del cuaderno No. 2).

[44] Expediente T-3.830.381 Respuesta de la Personería Municipal. (folio 3025 y 3026 del cuaderno No. 21).

[45] Expedientes T-3.830.381. El Personero envió copia del censo, del listado de manejo y de las actas del CLOPAD en las que se evidencia que el municipio estuvo en alerta amarilla y roja a causa de las amenazas de posibles inundaciones. (folio 3027 a 3091 del cuaderno No. 21)

[46] Expediente T-3.904.595 Respuesta de la Unidad de Prevención y atención de desastres, Gobernación de Bolívar. (folio 383 del cuaderno No. 1).

[47] Expediente T-3.904.595. Censo. (folio 387 a 500 del cuaderno No. 1).

[48] Expediente T-3.904.595. Respuesta del Coordinador del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo del Municipio de Margarita - Bolívar (folio 369 a 370 del cuaderno No. 1).

[49] Expediente T-3.916.097. Respuesta de la Fiduprevisora. (folio 263 a 271 del cuaderno No. 1).

[50] Expediente T-3.812.680 sentencia de primera instancia. (Folio 3126 a 3160 del cuaderno No. 5)

[51] <http://reunidos.dgr.gov.co/consultas/inicio2012.php>

[52] CD de Damnificados. (Folio 3122 del cuaderno No. 5)

[53] Sentencia ver folio 3143 del cuaderno No. 5)

[54] Expediente T-3.812.680. Impugnación presentada por el Director General de la UNGRD. (Folio 3198 a 3211, del cuaderno No. 5)

[55] Impugnación de la UNGRD. (Folio 3206, del cuaderno No. 5 ).

[56] Expediente T-3.812.680 sentencia de segunda instancia. (Folio 12 a 21 del cuaderno No. 6)

[57] Expediente T-3.816.594 sentencia de única instancia del 6 de diciembre de 2012. (Folio 148 a 155 del cuaderno No. 1).

[59] Expediente T-3.816.596 sentencia de única instancia. (Folio 85 a 92 del cuaderno No. 1).

[60] Expediente T-3.816.597 sentencia de única instancia. (Folio 48 a 55 del cuaderno No. 1).

[61] Expediente T-3.816.598 sentencia de única instancia. (Folio 205 a 214 del cuaderno No. 1).

[62] Expediente T-3.816.599 sentencia de única instancia. (Folio 784 a 793 del cuaderno No. 1).

[63] Expediente T-3.816.600 sentencia de única instancia. (Folio 447 a 547 del cuaderno No. 1).

[64] Expediente T-3.935.397 Sentencia de primera instancia. (Folio 756 a 767 del cuaderno No. 1).

[65] Expediente T-3.935.397. Impugnación. (Folio 774 a 780 del cuaderno No. 1) y T-3.935.398. Impugnación. (Folio 683 a 690 del cuaderno No. 1).

[66] Expediente T-3.935.397 sentencia de segunda instancia. (Folio 3 a 33 del cuaderno No.

2) y T-3.935.398 sentencia de segunda instancia. (Folio 3 a 36 del cuaderno No. 2)

[67] Expediente T-3.816.641 sentencia de única instancia. (Folio 139 a 168 del cuaderno No. 2).

[68] Expediente T-3.825.557 Sentencia. (Folios 61a 70 del cuaderno No. 1).

[69] Expediente T-3.922.047 Sentencia. (Folios 97 a 107 del cuaderno No. 1).

[70] Expediente T-3.830.381 (La Gloria Cesar) Sentencia. (Folios 3095 a 3115 del cuaderno No. 21.)

[71] Expediente T-3.904.595 (Mompox - Bolívar) Sentencia. (Folios 501 al 516 del cuaderno No. 2.)

[72] Expediente T-3.916.097 (Pedraza - Magdalena) Sentencia. (Folios 278 al 288 del cuaderno No. 1.)

[73] Expediente T-3.812.680 (Folios 17 a 18 Cuaderno principal)

[74] Expediente T-3.812.680 (Folios 7 a 10 del Cuaderno No. 7)

[75] Expediente T-3.812.680 (Folios 24 y 25 del Cuaderno No. 7)

[76] Expediente T-3.812.680 (Folios 23 del Cuaderno No. 7)

[77] Expediente T-3.812.680. Respuesta de la UNGRD (Folios 31 al 38 del Cuaderno No. 7).

[78] Resolución 074 de 2011, Artículo Primero, párrafo: “Entiéndase por concepto de damnificado directo para efectos de la presente resolución lo siguiente: Familia residente en la unidad de vivienda afectada al momento del evento que ha sufrido daño directo en el inmueble y bienes muebles al interior del mismo, ocasionados por los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 en el territorio nacional”.

[79] Expediente T-3.812.680. Respuesta a la solicitud de pruebas por parte de la UNGRD.

(Folio 34 del Cuaderno No. 7).

[80] Expediente T-3.812.680. Anexo de la información remitida por el DANE a la UNGRD.  
(Folio 38 del Cuaderno No. 7).

[81] En Auto del doce (12) de marzo de 2013 la Sala de Selección de tutela No 3 de la Corte Constitucional, dispuso la revisión del Expediente T-3.812.680, a su vez, la misma Sala de Selección a través del Auto del veintiuno (21) de marzo de dos mil trece (2013) dispuso la selección de los siguientes expedientes: T-3.816.594, T-3.816.595, T-3.816.596, T-3.816.597, T-3.816.598, T-3.816.599, T-3.816.600, T-3.816.641, T-3.825.557 y T-3.830.381. Posteriormente, la Sala de Selección Número Cinco, mediante Auto del veintiocho (28) de mayo de dos mil trece (2013) dispuso la selección del expediente: T-3.904.595 y finalmente mediante auto del seis (6) de junio de 2013 la Sala de Selección Número Seis seleccionó, repartió para su revisión los siguientes expedientes: T-3.916.097, T-3.922.047, T- 3.935.397 y T- 3.935.398. Todos los expedientes fueron acumulados al expediente T-3.812.680 al presentar unidad de materia.

[82] Constitución Política, Artículo 86 “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”

[83] Sentencia T-001 de 1997

[84] Sentencia T-679 de 2007

[85] Constitución Política de Colombia, Artículo 86.

[86] Sentencia T-993 de 2005, T-328 de 2010, T-288 de 2011 entre otras.

[87] Auto 230 de 2006, reiterado por el auto 340 de 2006 y el 103 de 2013, entre otros.

[88] Constitución Política. Artículo 5.

[89] Constitución Política. Artículo 2.

[90] Constitución Política. Artículo 86 y el artículo 3 del Decreto 2591 de 1991.

[91] Sentencias C-631 de 1996 y C-564 de 1997.

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

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

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

[95] Artículo 311 de la Constitución Política, y Artículo 1 de la Ley 136 de 1994.

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

[97] Artículo 314 de la Constitución Política.

[98] Ibídem, Artículo 315.

[100] Ídem.

[101] Sentencia T-001/93, M.P Dr. Jaime Sanín Greiffenstein

[102] Decreto 2378 de 1997, artículo 5. “La capacidad de ordenación del gasto y de determinar los contratos a celebrarse con cargo a los recursos del fondo a través de la fiduciaria La Previsora S.A., está radicada en cabeza del director nacional para la prevención y atención de desastres, quien deberá ejercerla teniendo en cuenta la destinación y el orden de prioridades determinados por la junta consultora del fondo nacional de calamidades, con sujeción a las orientaciones y directrices que establezca el plan nacional para la prevención y atención de desastres o a las previsiones especiales que contemplen los planes de acción específicos para la atención de desastres y calamidades declaradas”.

Decreto 4147 de 2011, artículo 11 numeral 3. “Funciones de la Dirección General. Son funciones de la Dirección General, las siguientes: (...) 3. Ejercer la ordenación del gasto de la entidad y ejercer la ordenación del gasto del Fondo Nacional de Calamidades o del que haga sus veces, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 del Decreto 2378 de 1997, sin perjuicio de la ordenación del gasto que se encuentra dispuesta para la ejecución de los recursos destinados para la atención de la emergencia ocasionada por el Fenómeno de la Niña 2010 - 2011.

[103] Resolución 074de 2011, artículo primero, párrafo.

[104] Circular del 16 de diciembre de 2011. Asunto: Asignación de asistencia económica destinada a los damnificados por la segunda temporada de lluvias entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011. (Folio 130 a 133 del cuaderno 7 del expediente T-3.812.680)

[105] Circular del 16 de diciembre de 2011 emitida por el Director General de la UNGRD.

[106] Auto 049 de 2006.

[107] Artículo 18 del Decreto 2591 de 1991.

[108]Artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

[109]Artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

[110] Artículo 21 del Decreto 2591 de 1991.

[111]Artículo 22 del Decreto 2591 de 1991.

[112] El artículo 4 del Decreto 306 de 1992 establece que las disposiciones sobre trámite de la tutela contenidas en el Decreto 2591 de 1991, deberán interpretarse de acuerdo con los principios generales del Código de Procedimiento Civil en lo que no lo contraríen, y el Artículo 187 del Código de Procedimiento Civil prescribe que las pruebas deberán ser valoradas en conjunto y de acuerdo con las reglas de la sana crítica. Del mismo modo, esta Corporación ha reiterado numerosas veces las normas y principios que rigen el recaudo y valoración de pruebas en la acción de tutela. Ver, entre otras, las sentencias T-079 de 2000, T-T-613 de 2001, T-746 de 2004, T-109 de 2005, T-419 de 2008, y T-314 de 2011.

[113]Sentencia C-202 de 2005.

[114]Sentencias T-068 de 1998 y T-439 de 1998.

[115] Sentencia T-153 de 1998.

[116] Sentencia T-590 de 1998.

[117] Sentencias SU-250 de 1998.

[118] Sentencia SU-090 de 2000.

[119] Sentencias T-025 de 2004 y T-068 de 2010.

[120] Sentencia T-068 de 2010, la cual alude a lo expuesto en la sentencia T-025 de 2004.

[121] Sentencia T-025 de 2004.

[122] Decreto 2591 de 1991. Artículo 36. Efectos de la revisión. Las sentencias en que se revise una decisión de tutela sólo surtirán efectos en el caso concreto [...].

[123] Artículo 246 de la Constitución Política.

[124] Sentencia C-113 de 1993.

[125] El artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, dispuso que cuando la acción de tutela sea

dirigida contra un medio de comunicación se debe tramitar en primera instancia ante los jueces del circuito. Esta es la única regla de competencia distinta a la territorial.

[126] Respuesta de la Alcaldía de Majagual- Sucre. Expedientes T-3.816.594 (Folio 132 al 136 del cuaderno No. 1); Expedientes T-3.816.595 (Folio 317 al 321 del cuaderno No. 1); T-3.816.596 (Folio 69 al 73 del cuaderno No. 1); T-3.816.597 (Folio 23 al 27 del cuaderno No. 1); T-3.816.598 (Folio 191 al 195 del cuaderno No. 1); T-3.816.599 (Folio 768 al 772 del cuaderno No. 1); T-3.816.600 (Folio 431 al 435 del cuaderno No. 1), T-3.935.397 (Folio 733 al 737 del cuaderno No. 1) y T-3.935.398 (Folio 639 al 643 del cuaderno No. 1)

[127] Expedientes T-3.816.594 / 595 / 597 / 598, T- 3.935.397 y 398.