

Cartagena de Indias D.T. y C., diez (10) de julio de dos mil veinte (2020)

## I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>Medio de control</b>	<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-005-2015-00158-01</b>
<b>Demandante</b>	<b>JESÚS MIGUEL OROZCO MENDOZA Y OTROS</b>
<b>Demandado</b>	<b>DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR (CDGRD)</b>
<b>Tema</b>	<i>Daños ocasionados por el pago tardío de la ayuda humanitaria por la ola invernal del segundo semestre del año 2011- No se demostró el hecho que generó daño- Confirma- Con testigo.</i>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>

## II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija de Decisión No. 002<sup>1</sup> del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 31 de octubre de 2018 proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se resolvió negar las pretensiones de la demanda.

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

## III.- ANTECEDENTES

### 3.1. LA DEMANDA<sup>2</sup>

A través de apoderado judicial constituido para el efecto, el señor JESÚS MIGUEL OROZCO MENDOZA, instauraron demanda de reparación directa en contra del DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR, para que, previo el trámite a que hubiere lugar, se accediera a las siguientes,

#### 3.1.1. Pretensiones<sup>3</sup>.

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

<sup>2</sup> Folio 1- 16 y fol. 73-76 cdno 1

<sup>3</sup> Fols. 1-2 cdno1.



**13-001-33-33-005-2015-00158-01**

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

“PRIMERO: Que se declare responsable a la demandada por los daños ocasionados ante el pago tardío de la ayuda económica humanitaria decretada por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres mediante Resolución N°074 de diciembre 15 de 2011 modificada por la Resolución N° 002 del 02 de enero de 2012.

SEGUNDO: Que, como consecuencia de lo anterior, se condene a la demandada a reparar los daños causados mediante la indemnización de los perjuicios, tanto pecuniarios como no pecuniarios, descritos y cuantificados a continuación:

- Perjuicios Pecuniarios- Daño Emergente: La suma de \$450.000, a favor de JESÚS MIGUEL OROZCO MENDOZA como consecuencia del pago de honorarios de abogado, cancelados para gestionar y asesorar en la realización de tutela.
- Daño moral: La suma equivalente a 35 smlmv para cada uno de los demandantes a título reparación- compensación por daños morales sufridos a cada uno de los miembros de la unidad familiar compuesta.
- Daño a la vida de relación o alteración grave de sus condiciones de existencia: La suma equivalente a 35 smlmv para cada uno de los demandantes a título reparación- compensación por daños a la vida de relación o alteración de sus condiciones de bienestar familiar y en comunidad sufridos a cada uno de los miembros de la unidad familiar compuesta.
- Daño por violación a derechos constitucionales y convencionales: La suma equivalente a 25 smlmv para cada uno de los demandantes a a título reparación- compensación por violación a derechos constitucionales y convencionales sufridos a cada uno de los miembros de la unidad familiar compuesta.

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

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

**13-001-33-33-005-2015-00158-01**

QUINTO: Que se dé cumplimiento al fallo dentro de los términos señalados en los artículos 192, 193 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **3.1.2. Hechos<sup>4</sup>.**

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

Sostiene que, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, por motivos de los graves efectos ocasionados por la segunda temporada de lluvias en el período comprendido entre el 1º de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, destinó, mediante Resolución N° 074 de diciembre 15 de 2011, unos recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias, consistente en el apoyo económico humanitario por valor de \$1.500. 000.00.

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

Arguye que, el artículo cuarto de la Resolución N° 074 de diciembre 15 de 2011 dispone que las planillas deben estar avaladas por el Coordinador de Comité Regional del CREPAD del Departamento de Bolívar, hoy, Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR, a quien además se le impuso la obligación de realizar las acciones necesarias para que los municipios con afectaciones dentro su Departamento, entreguen la información en debida forma y en los plazos determinados. Por su parte, el Director General de la UNGRD mediante Circular de fecha 16 de diciembre

---

<sup>4</sup> Fol. 3-5 Cdno 1

**13-001-33-33-005-2015-00158-01**

de 2011, impuso como obligación a los Comités Regionales del CREPAD, la revisión y firma de las planillas en mención, así como el envío a la Unidad Nacional la solicitud de ayuda departamental anexando todos los documentos de soporte.

En virtud de lo anterior, el Municipio de Soplaviento (Bolívar), a través del CLOPAD, diligenció las planillas de apoyo económico de los damnificados directos, dentro de la cual se incluyó a los hoy demandantes.

Las planillas de apoyo económico de los damnificados directos previamente diligenciadas, por el CLOPAD del Municipio de Soplaviento (Bolívar), fueron reportadas el día 23 de diciembre de 2011 ante el Comité Regional para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (CREPAD) del Departamento de Bolívar. No obstante, lo anterior, éste último ente no avaló, ni entregó ante la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres las planillas antes mencionadas.

Señala que se denota un incumplimiento a la función impuesta por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) contenida en el punto cinco (5) del procedimiento para la entrega de la asistencia económica, establecido en la Circular de fecha 16 de Diciembre de 2011; Aunado a ello, también incumplió la función impuesta por la Resolución N° 074 de 2011 expedida por la UNGRD contenida en el artículo cuarto (4) consistente en avalar las planillas diligenciadas por el CLOPAD del Municipio de Soplaviento (Bolívar).

Debido a la falla del servicio por parte del Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR representada en el incumplimiento de sus funciones, anteriormente detalladas, generó un retardo en la entrega de la ayuda económica.

El retardo en la entrega de la ayuda humanitaria llevó a un grupo reducido de damnificados y no damnificados del Municipio de Soplaviento Bolívar a interponer una acción de tutela para el reconocimiento y pago del Subsidio económico mencionado contra la Coordinación Regional CREPAD, cuyo reparto fue asignado al Juzgado Décimo Tercero Oral Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, en el cual la CDGRD de Bolívar sustentó, que no había avalado y por ende realizado la solicitud de ayuda departamental ante la UNGRD dado que el antiguo CLOPAD de Soplaviento-Bolívar, les

**13-001-33-33-005-2015-00158-01**

reportó el Censo de dicha población de manera extemporánea al haberlo efectuado el día 23 de Diciembre de 2011.

El Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena decidió el día 20 de Septiembre de 2012 amparar los derechos fundamentales a la dignidad humana, debido proceso e igualdad de un grupo de damnificados, por lo que la Coordinación Regional de la Oficina de Atención y Prevención de Desastres de Bolívar, envió a la UNGRD el día 1 de octubre de 2012 el censo de unidades familiares damnificadas por la segunda temporada de lluvias del año 2011 del Municipio de Soplaviento Bolívar.

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

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

### **3.2. CONTESTACIÓN.**

#### **3.2.1. DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR<sup>5</sup>.**

Esta entidad presentó escrito de contestación, manifestando que le constan los hechos del primero al quinto, y sobre los demás planteados en la demanda, deben ser probados por los demandantes.

Que en caso de que las planillas hayan sido entregadas por el Municipio de Soplaviento el 23 de diciembre de 2011, ello lo hizo por fuera del término establecido en el procedimiento de entrega de ayudas económicas, por lo que cualquier responsabilidad por pago tardío, le corresponde asumirla al municipio en comento.

Argumentó, que los accionantes no tienen derecho debido a que no se configura falla en el servicio, ni omisión administrativa por parte del Departamento de Bolívar.

---

<sup>5</sup> Fols. 107-125 cdno 1

**13-001-33-33-005-2015-00158-01**

Expuso, que todos los inconvenientes presentados en el trámite de entrega de las ayudas en mención, fueron subsanados con la expedición de la Resolución No. 840 de 2014, en la que se ordenó rehacer todo el procedimiento de entrega de subsidios, únicamente con los municipios que no entregaron o que entregaron en forma tardía la documentación requerida, lo cual no implica que deben realizarse nuevos censos, pues solo se les dio una nueva oportunidad para realizar las planillas.

Sostuvo, además, que había una inexistencia de daño o perjuicios atribuibles al Departamento de Bolívar – fuerza mayor- en la medida en que los daños generados al actor derivaron de la ola invernal del 2011, hechos en los que nada tuvo que ver la entidad accionada; puesto que los funcionario de la UDGRD cumplieron a cabalidad sus funciones enviando las actas a la UNGRD, por lo tanto no se configura ninguna falla en el servicio.

Presenta como excepciones: (i) Caducidad de la acción (ii) Falta de legitimación en la causa por pasiva; e (iii) Inexistencia del daño o perjuicio imputable a la Gobernación de Bolívar.

### **3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>6</sup>**

Por medio de providencia del 31 de octubre de 2018, la Juez Quinto Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, denegando a las pretensiones de la demanda.

Determinó que, no encontró acreditado los elementos de la responsabilidad estatal, el daño antijurídico no se establece por el pago tardío de una subvención que estaba destinada a los damnificados directos de la segunda temporada de lluvias del año 2011, bajo la condición de que se acreditara tal condición. Siendo el principal responsable de acreditarlo, el municipio de Soplaviento a través de su CLOPAD, con un registro que debía remitir a la UNGRD ocurrido en el evento; quien igualmente tenía la obligación de asegurar y velar que los damnificados directos del municipio recibieran esa ayuda; ya que lo que envió el 23 de diciembre de 2011 fue el registro del censo y no las planillas con los documentos necesarios, así mismo lo enviado carecía del aval del CLOPAD y la firma del personero municipal, tal como lo exigía la Resolución 074 de 2011. En consecuencia, el Consejo Departamental del Control de Riesgo se negó a avalar las mencionadas planillas y enviarlas

---

<sup>6</sup> Fols. 210-219 Cdo no 1.

**13-001-33-33-005-2015-00158-01**

porque el municipio de Soplaviento no la diligenció en debida forma, ya que este era el responsable de hacerlo. Finaliza manifestando que la entidad municipal era quien debía adelantar todas las gestiones para lograr el pago de las ayudas humanitarias tal como lo dijo la Corte Constitucional en algunos fallos de tutelas como la T-125 de 2015.

De otra parte, indicó que no se puede afirmar un pago tardío de una ayuda económica humanitaria que no está sometida a plazo, y es por ello que después de las iniciales fechas límites dispuesta en las Resoluciones 074 de 2011 y 002 de 2012, se reabrió el procedimiento administrativo con una nueva resolución de la UNGRD la 840 de 2014, en razón de la sentencia T-648 de 2013.

Estableció que a quien le correspondía demostrar que los demandantes reunían todas las condiciones para ser considerados damnificados directos era el municipio, para luego remitir a la UNGRD los censos realizados con los documentos soportes.

Finalmente adujo que, los padecimientos, afectaciones y daños en sus viviendas que sufrieron los damnificados por esa segunda ola invernal del 2011, tuvieron por causa eficiente el fenómeno natural que dio lugar a la declaratoria de emergencia económica y social por parte del Gobierno Nacional.

### **3.4. RECURSO DE APELACIÓN<sup>7</sup>**

El apoderado de la parte demandante, presentó el recurso de alzada en contra de la decisión de primera instancia, el 20 de noviembre de 2018, argumentando lo siguiente:

Expresa su inconformidad, manifestando que yerra el fallador de primera instancia al no identificar lo que está en litigio, toda vez que no es el derecho a recibir el pago de la ayuda humanitaria, sino los perjuicios que se ocasionaron a los demandantes como consecuencia de la demora en el pago de dicha ayuda, pues en el caso en concreto, el principio de solidaridad se activó con la expedición de la Resolución 074 de 2011, por lo que el pago de la subvención económica debía ser preferencia y prioritaria por ser sujetos de especial protección.

---

<sup>7</sup> Fols. 228-243 Cdo no 1.

**13-001-33-33-005-2015-00158-01**

En cuanto al argumento del A-quo, con relación al tiempo establecido para la entrega de la ayuda económica, indica que se equivoca el mismo, debido a que la entrega de la subvención se dio como resultado de un procedimiento que de haberse desplegado de manera normal por las entidades demandadas requería de unos trámites y la verificación de requisitos que habían dispendiosa y demorada su entrega, considerando que la espera a los que estuvieron sometidos, constituye una afectación que no estaban en el deber de soportar.

Con relación a los argumentos expuestos por el Juez de primera instancia, de negar los perjuicios alegados, indica que los mismos se encuentran probados con la negligencia de las entidades demandadas, al no desplegar de manera urgente las ayudas a los demandantes, pese a que, son personas de protección constitucional.

### **3.5. ACTUACIÓN PROCESAL**

La demanda en comento fue repartida ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, el 15 de enero de 2019<sup>8</sup>, mediante auto del 26 de abril de 2019<sup>9</sup> se admitió el recurso de apelación interpuesto; y se ordenó correr traslado para alegar el 9 de septiembre de 2019<sup>10</sup>.

### **3.6. ALEGATOS DE CONCLUSION**

**3.6.1. La parte demandada<sup>11</sup>:** Presentó escritos de alegatos el 24 de septiembre de 2019, dentro del término establecido, solicitando que se confirme el fallo apelado.

**3.6.2. Ministerio Público<sup>12</sup>:** Emitió concepto dentro del presente proceso el 30 de septiembre de 2019, dentro del término establecido, solicitando que se confirme la sentencia de primera instancia.

---

<sup>8</sup> Fol. 2 cdno 2

<sup>9</sup> Fol. 4 cdno 2

<sup>10</sup> Fol. 8 cdno 2

<sup>11</sup> Fols.12-17 cdno 3

<sup>12</sup> Fols. 53-58 cdno 3

#### **IV.- CONTROL DE LEGALIDAD**

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

#### **V.- CONSIDERACIONES**

##### **5.1. Competencia.**

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

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

##### **5.2. Problema jurídico**

Los demandantes presentan su recurso reafirmando en los hechos de la demanda; esto es, la mora en que ha incurrido el Estado, en el pago del auxilio humanitario, ordenado en la Resolución N° 074 de 2011, para todos los damnificados de la ola invernal del segundo semestre del año 2011; esto es, desde el 1° de septiembre a 10 de diciembre de esa anualidad; demora que le ha generado unos perjuicios tanto del orden material como inmaterial.

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

*¿Si le asiste responsabilidad al Departamento de Bolívar en su CDGRD, por los daños materiales e inmateriales, como consecuencia de la demora en el pago de la ayuda humanitaria por ser damnificado de la ola invernal del segundo semestre del año 2011; esto es, ¿desde el 1° de septiembre a 10 de diciembre de dicha anualidad?*

##### **5.3. Tesis de la Sala**

La Sala de Decisión, desatando el recurso de apelación, resolverá CONFIRMAR la decisión de primera instancia, según las consideraciones que se pasan a establecer; teniendo en cuenta que, de las pruebas aportadas al plenario nos

e infiere la existencia de un daño derivado concretamente del hecho de haberse entregado en forma tardía la ayuda humanitaria.

## **5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

### **5.4.1. Responsabilidad Administrativa del Estado**

La acción promovida por la actora es la de reparación directa, cuya fuente constitucional se encuentra en el artículo 90 Superior, desarrollado legalmente por el Código Contencioso Administrativo y cuya finalidad es la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado, con motivo de la acusación de un daño antijurídico.

En efecto, los estatutos citados disponen:

*“ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas...”*

*ART. 86 CCA. - Modificado. L. 446/98, art. 31. Acción de reparación directa. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente del inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa...”*

En ese marco, tanto la jurisprudencia como la doctrina nacional e internacional, coinciden en señalar que para que opere la responsabilidad extracontractual del Estado, es imperativo que confluyan los siguientes elementos<sup>13</sup>:

1. El **Daño antijurídico**, que se traduce en la afectación del patrimonio material o inmaterial de la víctima, quien no está obligada a soportar esa carga. Sin daño, no existe responsabilidad, de ahí que sea el primer elemento que debe analizarse.
2. El **Hecho Dañino**, que es el mecanismo, suceso o conducta que desata el daño, el cual puede concretarse en una acción u omisión; este se atribuye para efectos de declarar la responsabilidad y
3. El **Nexo Causal**, que se constituye en la relación causa efecto que debe existir entre el hecho dañino y el daño.

<sup>13</sup> Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.

**13-001-33-33-005-2015-00158-01**

Ahora bien, en lo que se refiere a los tipos de imputación por medio de los cuales se puede encuadrar la responsabilidad del estado, se tiene la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial; el Consejo de Estado, en lo que tiene que ver con la falla del servicio, expone que, éste ha sido el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; y que, conforme con el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades “*debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera*”<sup>14</sup>, así, las obligaciones que están a cargo del Estado –y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión–, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponía la autoridad para contrarrestarlo<sup>15</sup>.

Ahora bien, la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio, pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía<sup>16</sup>.

En términos generales, la falla del servicio surge a partir de la comprobación de que el daño se ha producido como consecuencia de una violación –conducta activa u omisa– del contenido obligacional, determinado en la Constitución Política y en la ley, a cargo del Estado, lo cual constituye una

<sup>14</sup> Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837

<sup>15</sup> Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787

<sup>16</sup> Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.

**13-001-33-33-005-2015-00158-01**

labor de diagnóstico por parte del Juez, de las falencias en las que incurrió la Administración y que implica un consecuente juicio de reproche. Por su parte, la entidad pública demandada podrá exonerarse de una declaratoria de responsabilidad si prueba que su actuación no constituyó una vulneración a ese contenido obligacional que le era exigible, es decir, que acató los deberes a los que se encontraba obligada o, si demuestra que el nexo causal era apenas aparente, mediante la acreditación de una causa extraña: fuerza mayor, hecho exclusivo y determinante de la víctima o, hecho también exclusivo y determinante de un tercero<sup>17</sup>.

#### **5.4.2. Marco Legal y Jurisprudencial sobre los Decretos dictados por el Gobierno Nacional frente al fenómeno de la Niña.**

Para una mejor comprensión a los lectores de este fallo se hará un recuento de lo que ha sido el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia. Así las cosas, se permite esta Corporación explicar que, la **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres** fue creada en noviembre del 2011, con el Decreto 4147 de ese año, y fue la entidad cargada de atender en el año 2011, las emergencias por el fenómeno meteorológico denominado “La Niña”; consistente en una fase fría sobre el globo terráqueo<sup>18</sup>; que obligó al Gobierno Nacional a decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.

Aquellos Decretos<sup>19</sup> fueron sometidos no solo al escrutinio de la H. Corte Constitucional<sup>20</sup>, sino por el H. Consejo de Estado, este último, adujo en sus

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15971, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

**18 La Niña es un fenómeno climático que forma parte de un ciclo natural-global del clima conocido como El Niño-Oscilación del Sur (ENOS). Este ciclo global tiene dos extremos: una fase cálida conocida como El Niño y una fase fría, precisamente conocida como La Niña. Tomado de la página web. [www.elclima.com.mx/fenomeno\\_la\\_nina.htm](http://www.elclima.com.mx/fenomeno_la_nina.htm)**

**19 “El Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el Decreto Legislativo 4580 de 7 de diciembre de 2010, mediante el cual declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Con fundamento en dicho Decreto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4702 de 21 de diciembre de 2010, a través del cual se adoptaron medidas de fortalecimiento para el Fondo Nacional de Calamidades, con el propósito de establecer mecanismos ágiles para la asignación de recursos a las comunidades afectadas con dicho fenómeno natural.**

**20 Los citados Decretos fueron objeto de revisión automática de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. El primero, a través de la sentencia C-193 de 18 de marzo de 2011 (Expediente núm. RE-177, Magistrado ponente doctor Mauricio González Cuervo), en tanto que el segundo lo fue mediante fallo C-194 del mismo día, mes y año (Expediente núm. RE-190, Magistrado ponente doctor Humberto Antonio Sierra Porto), providencias estas que**



**13-001-33-33-005-2015-00158-01**

consideraciones, que el reconocimiento que se hace por parte del Estado es una **ayuda humanitaria**, consistente en diversos componentes que pueden ser; desde económicos, como psicológicos, entre otros<sup>21</sup>.

Bajo ese entendido, la UNGRD mediante la Resolución No. 074 de 2011, estableció un apoyo económico de hasta un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000,00), para cada familia damnificada directa de la segunda temporada invernal de 2011 que cumpliera los siguientes requisitos:

- a) Estar residiendo en sitio afectado por fenómeno hidrometeorológico.
- b) Que el fenómeno hidrometeorológico que lo afectó tuvo ocurrencia entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.
- c) Que es damnificado directo, con el sentido y alcance que a tal expresión le da la propia Resolución 074 de 2011, vale decir que sufrió daños en su vivienda y en sus muebles o enseres al interior de esta.
- d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011<sup>22</sup>).
- e) Que, sobre la base de cumplir los requisitos anteriores, su nombre e identidad aparecieran en el listado de “damnificados directos” enviado por los CLOPAD (hoy CMGRD) a esta Unidad.

Se estableció entonces, que el Fondo Nacional de Calamidades haría entrega de los recursos a través del Banco Agrario, y este a su vez, entregaría el dinero a las personas que fueron inscritas en las planillas de apoyo económico y que fueron considerados como damnificados directos, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por el Banco y la Fiduprevisora de acuerdo a lo dispuesto por la UNGRD. El pago se hará a las personas que hayan sido reportadas como cabeza de familia en las planillas tramitadas por el CLOPAD<sup>23</sup>.

---

**declararon exequibles el articulado de los citados Decretos (algunos condicionados), con excepción del inciso segundo del artículo 1420 que fue hallado inexecutable, al igual que su parágrafo primero respecto de la expresión “las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo”, inexecutable que dio lugar a que se expidiera el Decreto objeto de control.**

<sup>21</sup> Puede leerse la sentencia, de legalidad; CONSEJO DE ESTADO; Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; 5 de febrero de 2013; C. PONENTE: Doctora María Elizabeth García González.

<sup>22</sup> “Asignación de asistencia económica destinada a los damnificados por la segunda temporada de lluvias...” y estableció los siguientes requisitos:

1. Ser damnificado directo.
2. Estar inscrito en las planillas de apoyo económico avalada por el CLOPAD.
3. La persona debe ser cabeza de familia y estar registrada una sola vez.

<sup>23</sup> Puede leerse sentencia T-648 de 2013.

**13-001-33-33-005-2015-00158-01**

Para la entrega de los afectados, se estableció el procedimiento para entregar el apoyo económico anunciado por el Gobierno Nacional con ocasión de la segunda ola invernal, en la respectiva Resolución 074 de 2011 y en la circular del 16 de diciembre emitida por el Director General de la UNGRD<sup>24</sup>.

El paso a paso a seguir consistía:

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

1. Los CLOPAD deberán evaluar y analizar el nivel de afectación que se presenta en su jurisdicción.
2. Deberán ingresar a la página web [www.reunidos.dgr.gov.co](http://www.reunidos.dgr.gov.co) e imprimir la planilla de entrega de apoyo económico de septiembre 01 a diciembre 10 de 2011 y diligenciarla físicamente y elaborar el acta del CLOPAD que la avala.
3. Digitalizar la misma información a través de la página web mencionada.
4. Los CLOPAD harán entrega de las planillas con las firmas del alcalde, el coordinador del CLOPAD y el personero municipal al CREPAD.
5. El CREPAD debe revisar y firmar las planillas y enviarlas a la UNGRD.
6. La UNGRD una vez verifique los documentos allegados por el CREPAD, enviará a la Fidupervisora los registros que cumplan con todos los requisitos y la solicitud de desembolso.
7. La Fidupervisora 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”<sup>25</sup>.**

---

<sup>24</sup> Ibídem

<sup>25</sup> Circular del 16 de diciembre de 2011 emitida por el Director General de la UNGRD. Se Aclara que las Negrillas y Subrayas son de la Corporación que emite este fallo.

## 5.5. CASO CONCRETO

### 5.5.1. Hechos relevantes probados:

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

- Resolución N° 074 de 2011, "Por la cual se destinan recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias en el período comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011"<sup>26</sup>.
- Resolución N° 002 de 2012, "Por la cual se modifica la Resolución N° 074 del 15 de diciembre de 2011"<sup>27</sup>.
- Circular de fecha 16 de diciembre de 2011, dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Entidades Técnicas y Operativas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, CREPAD Y CLOPAD<sup>28</sup>.
- Acta del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Soplaviento, del 20 de octubre de 2011<sup>29</sup>.
- Comunicación del 23 de diciembre de 2011, del Alcalde de Soplaviento, dirigida al Coordinador del CREPAD, Bolívar<sup>30</sup>.
- Formato para el censo y registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia<sup>31</sup>.
- Oficio de fecha 1º de octubre de 2012, por medio del cual la Unidad de Gestión del Riesgo, le remite las planillas y el censo entregado por el Municipio de Soplaviento, a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo<sup>32</sup>.
- Fallo de tutela proferido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento de Cartagena el 10 de enero de 2013<sup>33</sup>.
- Contrato de Prestación de servicios con abogado<sup>34</sup>.
- Copia del certificado de SISBEN del señor JESUS MIGUEL OROZCO MENDOZA<sup>35</sup>.

---

<sup>26</sup> Folios 17-20 Cdno 1

<sup>27</sup> Folios 21-22 Cdno 1

<sup>28</sup> Folios 23-26 Cdno 1

<sup>29</sup> Folios 27-29 cdno 1

<sup>30</sup> Folio 30 Cdno 1

<sup>31</sup> Folio 31 Cdno 1

<sup>32</sup> Folio 34 Cdno 1

<sup>33</sup> Fols. 36-56 cdno 1

<sup>34</sup> Folio 57 Cdno 1

<sup>35</sup> Folio 60 Cdno 1

**13-001-33-33-005-2015-00158-01**

- Registro Único de Damnificados en el que figura el demandante<sup>36</sup>.
- Certificados expedidos por el municipio y la UNGRD en el que hace constar la entrega de la ayuda al señor JESUS MIGUEL OROZCO MENDOZA, fue el 21 de febrero de 2013, en las oficinas del Banco Agrario de San Estanislao de Kostka<sup>37</sup>.
- Testimonio de la señora ANGELA GARCÍA<sup>38</sup>

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

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

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

Así, con ocasión de la segunda temporada de lluvias del 2011, que tuvo inicio el 1 de septiembre y finalizó el 10 de diciembre, el Gobierno Nacional a través de la UNGRD expidió la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011.

Posterior a la expedición del acto administrativo anterior, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, expidió la Circular del 16 de diciembre de 2011 dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Entidades Técnicas y Operativas del Sistema Nacional para la Prevención y atención de desastres, CREPAD y CLOPAD, en la que en nombre del Presidente de la República para la época de los hechos, informa que el Gobierno ha dispuesto recursos para atender a las familias damnificadas por tales emergencias y que para acceder a la asistencia económica mencionada se deben cumplir con determinados requisitos.

---

<sup>36</sup> Fol. 64 cdno 1

<sup>37</sup> Fols. 187-193 Cdno 1

<sup>38</sup> Fol. 186 cd 190 Min:

**13-001-33-33-005-2015-00158-01**

De acuerdo con el contenido obligacional consagrado en las Resoluciones citadas y la circular descrita, es dable concluir lo siguiente:

**Obligaciones a cargo de los CLOPAD:** i) evaluar el nivel de afectación, ii) imprimir y diligenciar físicamente las planillas de entrega de apoyo económico, iii) elaborar el acta que las avalara, iv) diligenciar las planillas físicas en formato digital, y v) entregarlas a las CREPAD con las firmas exigidas<sup>39</sup>.

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

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

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

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

De lo expuesto, infiere esta Judicatura que la eventual responsabilidad con ocasión de la falla en el servicio radica en los CLOPAD y CREPAD respectivamente, toda vez que, la UNGRD de acuerdo a los pasos a seguir citados anteriormente, tenía una función específica que no podía ser cumplida sin haberse surtido el trámite que debían cumplir los CLOPAD y CREPAD respectivamente.

En línea con lo anterior, la **Resolución No. 002 del 2 de enero de 2012**, emitida por la UNGRD, modificó la **Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011** y la Circular de fecha 16 de diciembre de 2011<sup>40</sup>, señalando en el artículo 1º que

<sup>39</sup> Alcalde - Coordinador del CLOPAD – Personero Municipal

<sup>40</sup> Folios. 23-26 cdno 1

**13-001-33-33-005-2015-00158-01**

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

En este orden de ideas y del contenido obligatorio estudiado de cara a las probanzas allegadas al proceso, puede concluir la Sala que le sería imputable al CLOPAD y CREPAD, la eventual falla en el servicio por incumplimiento o cumplimiento tardío de las obligaciones contenidas en las Resoluciones estudiadas y la Circular citada anteriormente, toda vez que, se acreditó en el proceso que desde el día 23 de diciembre de 2011 (fol. 30), el Coordinador del CLOPAD del Municipio de Soplaviento remitió un oficio al Coordinador del CREPAD de Bolívar, que contenía un listado físico del censo de las personas damnificadas por la ola invernal 2011 en dicho territorio, y que sólo en virtud de una orden contenida en sentencia de tutela, se adelantaron los trámites subsiguientes.

De tal manera que, es posible identificar una demora o dilación en el procedimiento, pues está claro que, al 30 de enero de 2012, el CREPAD no cumplió lo ordenado en la Resolución No. 002 de 2012. Igualmente aparece probado que el Director del CREPAD remitió la información sólo hasta el 01 de octubre de 2012<sup>41</sup>, lo que significa que hubo un retraso entre el 31 de enero al 30 de septiembre de 2012 para enviar la información, incumplimiento obligatorio que el demandante manifiesta que constituye una falla en el servicio.

Igualmente está demostrado que hubo una demora entre el oficio del 23 de diciembre de 2011 y el pago realizado en 21 de febrero de 2013 (folio 193), que el demandante le atribuye al DEPARTAMENTO DE BOLIVAR, demora que se encontró probada en el proceso, tal es así que, el fallo allegado contentivo de la orden dada en la acción de tutela resuelta por el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento de Cartagena el 10 de enero de 2013 (Fols. 36-56), iba dirigido a la UNGRD, y no al Departamento de Bolívar.

Aclara la Sala que no estamos en presencia de una responsabilidad objetiva, es decir, no solamente hay que demostrar la omisión en el cumplimiento de los términos, sino que esa omisión produjo un daño antijurídico a los

---

<sup>41</sup> Folio. 34 Cdo. 1

**13-001-33-33-005-2015-00158-01**

demandantes, que a juicio del actor, constituyen unos daños materiales e inmateriales.

Determinado lo anterior, procede la Sala a estudiar si se configuraron los elementos necesarios para que sea procedente declarar responsabilidad en el caso concreto, bajo el régimen de falla en el servicio.

### **El daño:**

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

La Sala encuentra demostrado que el demandante tiene la condición de afectada con la ola invernal del segundo semestre de 2011, puesto que demuestra estar incluido en el censo (fol. 31), (La ficha de SISBEN, indica que JESÚS MIGUEL OROZCO MENDOZA y su familia, fueron afectados por la ola de lluvia en el año 2011<sup>42</sup>) y que le cancelaron en **Febrero de 2013**, el valor de \$1.500.000<sup>43</sup>, por concepto de ayuda económica por lo acontecido con la ola invernal del 2011.

Como prueba de ese daño se acompañó un contrato de prestación de servicios por el apoderado demandante suscrito el 12 de diciembre de 2012<sup>44</sup> de este medio probatorio, no hay ninguna actuación que se haya adelantado en ejercicio de ese mandato entre la fecha de celebración del mismo y la fecha del pago.

Ahora bien, de los hechos narrados por la declarante señora ANGELA GARCIA<sup>45</sup>, manifiesta que conoce a los demandantes que tienen 2 niños a cargo de ellos uno menor de 11 años, residen en el barrio el Cañito en Soplaviento Bolívar, existiendo entre ellos una relación de vecindad debido a que la mamá del actor es comadre de una hermana de ella, en cuanto a la ola invernal indica que fue tenaz, reventándose un chorro en las metizas conduciendo a que el municipio de inundara el 95% extendiéndose hasta el mes de octubre, encontrando los habitantes las casas destruidas, al señor Orozco su vivienda

<sup>42</sup> Folio. 60 Y 64 Cdno. 1

<sup>43</sup> Folio 189 Cdno. 1

<sup>44</sup> Folio 57 Cdno. 1

<sup>45</sup> Fol. 186 cd 190 CD Min: 4:00

**13-001-33-33-005-2015-00158-01**

se le afectó totalmente, lo que los obligó a salir y vivir en la Loma durante 3 meses en un cambuche, afirma que fue censado en el mes de diciembre de 2010 y octubre de 2011 cuando aún no había ocurrido la segunda ola invernal, respecto a la ayuda económica aduce que el demandante recibió la misma en el mes de febrero de 2013.

En cuanto a las afectaciones, describió que la vivienda estaba totalmente destruida, sin embargo retornaron en el mes de marzo cuando las aguas bajaron, con el dinero recibido acomodó la cocina y las puertas de la casa. Con relación a los cambios en su comportamiento, se evidenció la angustia por la demora de las ayudas y sumado a la situación que estaban pasando, presentaron desespero por no tener un trabajo estable y ver todo destruido.

De acuerdo con lo anterior, este Tribunal considera que los hechos narrados por la declarante en comento, dan cuenta de los supuestos fácticos manifestados en la demanda, en cuanto a la ola invernal del año 2011, y la demora en la entrega de las ayudas; sin embargo, de dicho relato, solo se puede concluir que los hoy accionantes debieron padecer, en el año 2011, ciertas situaciones generadas como consecuencia de la época invernal que azotó el país en esa anualidad, como es la inundación de su vivienda, y el deterioro de la misma; pero, no se desprende de lo anterior, cuál es el daño que le generó a los demandantes la entrega tardía de las ayudas humanitarias, ni se hace relación a ningún soporte fáctico que sustente la obligación de indemnizar los supuestos perjuicios que aducen los actores.

Así las cosas, advierte esta judicatura que, la declaración anterior, no sirve de prueba para demostrar el daño generado a los accionantes, como quiera que la misma está encaminada precisamente es a evidenciar que las entidades hoy demandadas no tienen responsabilidad por los perjuicios que se le quieren imputar, pues los padecimientos sufridos por los demandantes en este caso fueron producto de la ola invernal, no de la entrega tardía de las ayudas económicas.

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

**13-001-33-33-005-2015-00158-01**

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

Así las cosas, se concluye que en este evento no existen suficientes medios que den cuenta de que el daño alegado por los demandantes se haya concretado, pues lo único que quedó demostrado fue el censo, en el cual se encuentra registrados el señor JESÚS MIGUEL OROZCO MENDOZA, y su familia.

Lo anterior, lleva a concluir que efectivamente existió una entrega tardía de dichas ayudas; pero, de ahí a presumir que se les ocasionó perjuicios en el ámbito moral, en la relación con la sociedad, y que además le acarrearón gastos extras, a título de daño emergente y lucro cesante, es cosa diferente; pues si bien es cierto que la familia demandante sufrió el deterioro de su vivienda (deterioro éste del cual tampoco se tiene certeza en cuanto a su nivel de gravedad), ello fue el resultado de un hecho de la naturaleza, como lo es el fenómeno meteorológico de “La Niña”, pero que, en nada tiene relación con la actividad desplegada por el Estado.

En este caso concreto, la parte demandante no acreditó el daño, por lo que la Sala deberá confirmar la decisión proferida en primera instancia, soportando los presentes argumentos en las anteriores consideraciones, y concluyendo que no se dan los elementos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado en los términos del Art. 90 de la Constitución Política, pues no se ha demostrado la existencia de un daño antijurídico endilgable a la administración que pueda ser reparado.

Así las cosas, se confirmará la sentencia del 31 de octubre de 2018, como quiera que, no se demostró cual fue el daño causado por el pago tardío de la ayuda humanitaria.

#### **5.6. De la condena en costa**

Se abstendrá este Juez Colegiado de condenar en costas toda vez que, se trata de una persona, de precarios recursos económicos que como quedó aquí demostrado, fue víctima de desastre natural.

**13-001-33-33-005-2015-00158-01**

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 002 del Tribunal Administrativo de Bolívar, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**VI.- FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión proferida el 31 de octubre de 2018, por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, que negó las pretensiones de la demanda, por las razones aquí expuestas.

**SEGUNDO:** No hay lugar a la condena en **COSTAS** a la parte vencida, según lo aquí motivado.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No.042 de la fecha.*

**LOS MAGISTRADOS**



MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS



DIGNA MARIA GUERRA PICÓN