

Cartagena de Indias D.T. y C., once (11) de marzo de dos mil veintidós (2022).

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

<b>Medio de control</b>	REPARACIÓN DIRECTA
<b>Radicado</b>	13-001-33-33-002-2015-00100-01
<b>Demandante</b>	TOMAS CASTILLO CARMONA Y OTROS
<b>Demandado</b>	UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y OTROS.
<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- Revoca.</i>
<b>Magistrado Ponente</b>	MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ

**II.- PRONUNCIAMIENTO.**

Procede la Sala de Decisión No. 003 del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y la parte demandada (Departamento de Bolívar), contra la sentencia del 11 de mayo de 2018, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se resolvió conceder parcialmente las pretensiones de la demanda.

**III.- ANTECEDENTES.**

**3.1. LA DEMANDA.<sup>1</sup>**

A través de apoderado judicial constituido para el efecto, el señor TOMAS CASTILLO CARMONA y la señora ALCRIA ORTEGHA BOLAÑO, instauraron demanda de reparación directa en contra del DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR- CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES, el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y la UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DEESASTERES para que, previo el trámite a que hubiere lugar, se accediera a las siguientes,

**3.1.1. Pretensiones<sup>2</sup>.**

<sup>1</sup> Folios 1-18 del pdf No. 01 – Carpeta Cuaderno No. 01 Exp. Digital

<sup>2</sup> Folios 2-3 del pdf No. 01 – Carpeta Cuaderno No. 01 Rxp. Digital

Se pide por la parte activa la declaratoria de responsabilidad de las entidades demandadas, por los daños ocasionados por el pago tardío de la ayuda humanitaria decretada por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo en la Resolución No.074 del 15 de diciembre del 2011, modificada por la Resolución No. 002 del 02 de enero del 2012.

Consecuencialmente invocan la condena por los perjuicios causados materiales e inmateriales.

### **3.1.2. Hechos<sup>3</sup>.**

Aseguran los actores que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, por motivo de los graves efectos ocasionados por la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre del 2011, mediante la resolución No. 074 de diciembre 15 de 2011, destinó unos recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias, consistente en el apoyo económico humanitario por el valor de \$ 1.500.000.

Cuentan además que el Director General de dicha unidad mediante la circular de fecha 16 de diciembre del 2011 impuso como obligación a los Comités Regionales para la Prevención y Atención de Emergencia y Desastres (CREPAD) la de revisar y firmar las planillas y enviar a la Unidad Nacional la solicitud de ayuda departamental anexando todos los documentos soporte.

Que las planillas de Soplaviento fueron reportadas el día 23 de diciembre del 2011 ante el Comité Regional de Prevención. No obstante, el Comité no avaló ni entregó ante la Unidad Nacional de Riesgo las planillas de apoyo económico.

Precisan que debido a dicha falla por parte del Consejo Departamental se generó un retardo en la entrega de la ayuda económica.

Que solo hasta el mes de noviembre de 2013 (22 meses después) y después de un trámite de acción de tutela, se hizo efectiva la entrega de la ayuda económica dispuesta por el Gobierno Nacional.

<sup>3</sup> Folios 3-6 del pdf No. 01 – Carpeta Cuaderno No. 01 Exp. Digital

Aseguran que la omisión en que incurrió el Consejo Departamental de Gestión de Riesgo de Bolívar ocasionó perjuicios tanto de orden pecuniario como no pecuniario.

### **3.2. CONTESTACIÓN.**

#### **3.2.1. DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR<sup>4</sup>.**

Se opuso a las pretensiones de la demanda.

Al respecto precisó que la obligación de llenar los requisitos establecidos por la resolución vigente para el caso de los damnificados recaía en el municipio (CLOPAD), así también la de realizar el censo y luego remitirlo junto con las planillas al Departamento de Bolívar (CREPAD) para que este remitiera a su vez a la UNGRD, situación que se omitió por parte del Comité Local del Municipio de Soplaviento y que fue lo que ocasionó que la entidad encargada no realizara los pagos a los damnificados.

Formula las siguientes excepciones:

- “Inexistencia del daño”, como quiera que no reposa en el expediente prueba alguna que indique los daños causado a los accionantes por el pago tardío de las ayudas económicas.
- “Falta de legitimación en la causa por pasiva”, pues considera que no es la entidad que debe ser llamada a responder, pues sus tareas dependen de lo que desarrollen los municipios.
- “Cumplimiento del deber legal y constitucional” por cuanto la Unidad Departamental de Gestión del Riesgo acató las órdenes impartidas de los juzgados y envió la información a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo.
- “Inexistencia del nexo causal por fuerza mayor”, ya que por la intensidad y magnitud del fenómeno de la niña, ello escapó a toda previsión.

### **3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>5</sup>**

<sup>4</sup> Pdf No. 10 – Carpeta Cuaderno No. 01 Exp. Digital

<sup>5</sup> Pdf No. 21 – Carpeta Cuaderno No. 02 Exp. Digital



Por medio de providencia del 11 de mayo de 2018, el Juez Segundo Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, concediendo parcialmente las pretensiones de la demanda, de la siguiente forma:

*“PRIMERO: DECLARAR patrimonialmente responsable al DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES DE BOLÍVAR por los daños antijurídicos causados a TOMAS ANTONIO CASTILLO CARMONA Y ALCIRA ISABEL ORTEGA BOLAÑO de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

*SEGUNDO: CONDENAR al DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES DE BOLÍVAR a pagar las siguientes sumas de dinero a título de perjuicios morales:*

DEMANDANTE	SMLMV
TOMAS ANTONIO CASTILLO CARMONA	3 SMLMV
ALCIRA ISABEL ORTEGA BOLAÑO	3SMLMV

*TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.”*

Respeto al daño antijurídico encontró probado, que el grupo familiar fue afectado por la temporada de lluvias dentro del primer y segundo periodo del 2011, encontrándose dentro de las planillas de censo radicadas ante el Comité para la prevención y atención de emergencia el 23 de diciembre de 2011, lo que lo hacía acreedor de incentivo económico concedido por el Estado. Determinó que, existió una omisión del CREPAD, debido a que, procedió a dar curso a la información en el mes octubre de 2012, en ocasión de una orden judicial en vía constitucional de tutela.

Refirió que al ser privados del pago oportuno de la asistencia económica a la que eran acreedores, se generó un daño antijurídico, por prolongarse de mane injustificada su condiciones de vulnerabilidad, ante la ausencia de las condiciones de bienestar y habitabilidad de la vivienda en que debían permanecer.

Respecto a la imputación, encontró acreditada la falla del servicio del Departamento de Bolívar – Consejo Departamental de Gestión de Riesgo de Desastres, toda vez que estando obligada a desarrollar una actividad en favor de los damnificados fue omisiva y negligente en realizar el trámite, generando con ello que las familiar no recibieran la ayuda económica.

### **3.4. RECURSO DE APELACIÓN**



### **3.4.1. Parte demandante.<sup>6</sup>**

Cuestiona el apoderado judicial la tasación del perjuicio moral, pues a su juicio, 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno no se acompañan con la magnitud e intensidad del daño. También reprocha que no se haya despachado condena por perjuicio inmaterial en la modalidad de afectación relevante a bienes constitucional y convencionalmente amparados y como quiera que el análisis merece un estudio especial de la condición de damnificados y de los derechos fundamentales vulnerados de cara a la protección estatal.

Adicionalmente se cuestiona el hecho de no haberse reconocido el daño emergente por el pago de los honorarios de abogado y las graves alteraciones a las condiciones de existencia.

Se pide la aplicación del precedente vertical emanado del Juzgado 13 Administrativo de Cartagena de radicado 2015-00008, proferido el 7 de marzo del 2018, y algunos otros que a título de precedente (vertical y horizontal) cita.

### **3.4.2. Departamento de Bolívar<sup>7</sup>.**

La entidad demandada presentó escrito de apelación, solicitando se revoque la sentencia de primera instancia por las siguientes razones:

Indicó que, no se encuentran demostrados los elementos de la responsabilidad, adicionalmente, le correspondía a la parte demandante conforme al artículo 167 del C.G.P., demostrar la responsabilidad del estado que alegó.

Agregó que, no se demostró que efectivamente los perjuicios causados se derivaron del pago tardío de la ayuda económica humanitaria decretada por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y hacia esa dirección debió encaminarse la labor probatoria.

Manifestó que no se podía realizar un juicio de imputabilidad en tanto no se acreditó por parte del demandante la consolidación de un derecho, el cual radicaría en recibir la ayuda económica humanitaria en determinado tiempo,

<sup>6</sup> Folios 1-16 del pdf No. 22 – Carpeta Cuaderno No. 03 – Exp. Digital

<sup>7</sup> Folios 17-41 del pdf No. 22 – Carpeta No. 03 Exp. Digital



y la afectación al mismo, en la medida que no se probó la obligatoriedad de las demandadas de cumplir con la entrega de los subsidios en determinado lapso.

### **3.5. ACTUACIÓN PROCESAL.**

El proceso fue repartido ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, el 02 de noviembre de 2018<sup>8</sup>; mediante auto del 04 de diciembre de 2018<sup>9</sup> se admitió el recurso de apelación interpuesto por las partes; y se ordenó correr traslado para alegar el 15 de enero de 2019<sup>10</sup>.

### **3.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

#### **3.6.1. Parte demandante.**

Guardó silencio.

#### **3.6.2. Departamento de Bolívar<sup>11</sup>.**

Reitero lo argüido en la censura.

### **3.7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

En esta oportunidad el Representante del Ministerio Público no emitió concepto dentro del presente proceso.

## **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.**

<sup>8</sup> Pdf No. 01 Carpeta No. 03 Exp. Digital

<sup>9</sup> Pdf No. 03 Carpeta No. 03 Exp. Digital

<sup>10</sup> Pdf No. 06 Carpeta No. 03 Exp. Digital

<sup>11</sup> Pdf No. 08 Carpeta No. 03 Exp. Digital

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

## **5.2. Problema jurídico.**

El Departamento de Bolívar presenta su recurso alegando la indebida valoración del material probatorio y el desconocimiento de las normas que rigen la materia. El actor cuestiona la tasación de los perjuicios.

De conformidad con lo expuesto, 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 a los demandantes por ser damnificados de la ola invernal del segundo semestre del año 2011; esto es, ¿desde el 1º de septiembre a 10 de diciembre de dicha anualidad?*

En caso de ser responsables los demandados, se entrará a determinar:

*¿Cuáles son los porcentajes a considerar como perjuicios materiales, morales, alteración grave a las condiciones de existencia, afectación a bienes o derechos convencionales y constitucionalmente amparados y vida en relación requeridos por la demandante?*

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

La Sala de Decisión, resolverá REVOCAR la decisión de primera instancia, según las consideraciones que se pasan a establecer; teniendo en cuenta que, de las pruebas aportadas al plenario no se infiere la existencia de un daño antijurídico derivado concretamente del hecho de no haberse entregado a tiempo las ayudas humanitarias, y mucho menos, se acreditó el perjuicio material concretizado en el pago efectivo de los honorarios al apoderado en cuestión.

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

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

La acción promovida por el extremo activo 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>12</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.

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,

---

<sup>12</sup> Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.



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>13</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>14</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>15</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 obligatorio, determinado en la Constitución Política y en la ley, a cargo del Estado, lo cual constituye una 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 obligatorio 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

<sup>13</sup> Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837.

<sup>14</sup> Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787.

<sup>15</sup> Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.



exclusivo y determinante de un tercero<sup>16</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>17</sup>; que obligó al Gobierno Nacional a decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.

Aquellos Decretos<sup>18</sup> fueron sometidos no solo al escrutinio de la H. Corte Constitucional<sup>19</sup>, sino por el H. Consejo de Estado, este último, adujo en sus 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>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15971, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>17</sup> **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)

<sup>18</sup> **“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.

<sup>19</sup> **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 declararon exequibles el articulado de los citados Decretos (algunos condicionados), con excepción del inciso segundo del artículo 1419 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 expediera el Decreto objeto de control.**

<sup>20</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.

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>21</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>22</sup>.

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>23</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:

<sup>21</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>22</sup> Puede leerse sentencia T-648 de 2013.

<sup>23</sup> Ibídem.



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 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"**<sup>24</sup>.

## 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>25</sup>.
- Resolución N° 002 de 2012, "Por la cual se modifica la Resolución N° 074 del 15 de diciembre de 2011"<sup>26</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>27</sup>.

<sup>24</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.

<sup>25</sup> Folios 1-4 pdf No. 02 Cuaderno No. 01 Exp. Digital.

<sup>26</sup> Folios 5-6 pdf No. 02 Cuaderno No. 01 Exp. Digital.

<sup>27</sup> Folios 7-10 pdf No. 02 Cuaderno No. 01 Exp. Digital.



- Acta del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Soplaviento, del 20 de octubre de 2011<sup>28</sup>.
- Formato para el censo y registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia<sup>29</sup>.
- Comunicación del 23 de diciembre de 2011, del Alcalde de Soplaviento, dirigida al Coordinador del CREPAD, Bolívar<sup>30</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>31</sup>.
- Contrato de Prestación de servicios con abogado<sup>32</sup>.
- Copia del certificado de SISBEN del señor TOMAS CASTILLO CARMONA<sup>33</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

<sup>28</sup> Folios 11-13 pdf No. 02 Cuaderno No. 01 Exp. Digital.

<sup>29</sup> Folio 15 pdf No. 02 Cuaderno No. 01 Exp. Digital.

<sup>30</sup> Folio 14 pdf No. 02 Cuaderno No. 01 Exp. Digital.

<sup>31</sup> Folio 18 pdf No. 02 Cuaderno No. 01 Exp. Digital.

<sup>32</sup> Folio 27 pdf No. 02 Cuaderno No. 01 Exp. Digital.

<sup>33</sup> Folio 30 pdf No. 02 Cuaderno No. 01 Exp. Digital.

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.

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>34</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

<sup>34</sup> Alcalde - Coordinador del CLOPAD – Personero Municipal.

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, señalando en el artículo 1º que 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 obligacional 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, el Coordinador del CLOPAD del Municipio de Soplaviento remitió un oficio al Coordinador del CREPAD de Bolívar<sup>35</sup>, 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.

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 demandantes, que a juicio de los actores, 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 antijurídico.**

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 de soportarlo ocasionado por el actuar o la omisión de una entidad estatal o de un particular que cumpla funciones administrativas.

---

<sup>35</sup> Folio 14 pdf No. 02 Cuaderno No. 01 Exp. Digital.

La Sala encuentra demostrado que los demandantes tienen la condición de afectados con la ola invernal del segundo semestre de 2011, puesto que demuestran estar incluidos en el censo<sup>36</sup> de hogares afectados por la situación de desastre y que les cancelaron en **noviembre de 2013**, el valor de \$1.500.000, por concepto de ayuda económica por lo acontecido con la ola invernal del 2011 (hecho aceptado en la demanda).

Como prueba del daño se acompañó un contrato de prestación de servicios por el apoderado demandante, suscrito el 12 de diciembre de 2012<sup>37</sup>; fuera 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, de igual forma no se acompañó una constancia del pago efectivo de lo acordado que permita su reconocimiento en esta instancia.

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.

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 encuentran registrados los actores.

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 otros bienes constitucional o convencionalmente amparados y que además le acarrearón gastos extras, a título de daño emergente, es cosa diferente; pues si bien es cierto que la familia demandante fue categorizada como damnificada, ello fue el resultado de un hecho de la naturaleza, como lo es el fenómeno

<sup>36</sup> Folio 15 pdf No. 02 Cuaderno No. 01 Exp. Digital.

<sup>37</sup> Folio 27 pdf No. 02 Cuaderno No. 01 Exp. Digital.

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 revocar 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.

Finalmente se aclara que los fallos citados en la censura no constituyen precedente vinculante. Para resolver sobre este particular se vale la Sala de un fallo de la Sección Quinta del honorable Consejo de Estado<sup>38</sup>, advirtiéndole que el mismo se trae a cita, no como precedente vinculante o *ratio decidendi*, sino como referencia académica y doctrinaria, en aras de sentar bases conceptuales y teóricas en torno al tema del precedente jurisprudencial.

#### Distinción entre precedente y jurisprudencia.

No cabe duda que el Consejo de Estado, como órgano supremo de lo Contencioso Administrativo profiere una alta producción de providencias judiciales; sin embargo, no puede perderse de vista que existe cierto consenso en el ordenamiento jurídico en que no toda providencia judicial puede ser tenida como un precedente ni que todas tiene el mismo carácter vinculante.

En efecto, de la correcta aplicación del artículo 230 de la Carta Política se ha diferenciado entre los términos de precedente y jurisprudencia y se ha explicado que solo el primero de ellos es vinculante para los jueces.

Precedente debe ser entendido como la decisión o el conjunto de decisiones, que sirven de referente al juez que debe pronunciarse respecto de un asunto determinado, por guardar una similitud en sus presupuestos fácticos y jurídicos, y respecto de los cuales la *ratio decidendi* constituye la regla que obliga al operador jurídico a fallar en determinado sentido.

Es decir, el precedente puede entenderse como aquella función o competencia que cumplen las altas cortes como generadoras de reglas y sub

---

<sup>38</sup> Sentencia del 30 de mayo del 2019. Radicación 13001-23-33-000-2018-00417-01.

reglas que hacen parte del ordenamiento jurídico y que son vinculantes, ejercida a partir de su función interpretativa, es decir, el precedente es una decisión judicial que tiene el reconocimiento de una auténtica fuente de derecho.

En el precedente basta que se fije una regla o sub regla de derecho, es decir, un marco jurídico que desde el momento en que se expresa, empezara a integrar el ordenamiento jurídico. Por ello solamente las altas cortes tienen la competencia para generar precedentes. En otros términos, ni los tribunales o jueces pueden crear reglas de derecho que hagan parte del ordenamiento jurídico. Adicionalmente, para que exista basta una decisión que fije una regla o sub regla para que sea obligatoria.

Así pues, las decisiones de las altas cortes que crean reglas de derecho y cumplen con el criterio de positivización, tiene ciertas características:

\* En primer lugar, las reglas o sub reglas de derecho se expresan en la *ratio decidendi* de la decisión.

\* En segundo lugar, las reglas o sub reglas de derecho son vinculantes para todos los jueces de la república y de obligatorio cumplimiento.

Por su parte, la jurisprudencia, solo es concebida como un criterio auxiliar de la actividad judicial y su característica fundamental consiste en que en tales decisiones no se crean reglas o sub reglas, sino que se aplican las existentes en el ordenamiento jurídico. En otros términos, el contenido de las decisiones jurisprudenciales consiste en la función de aplicación del derecho vigente, de tal manera que en tales decisiones se encuentra un trabajo primordialmente, de valoración probatoria o de subsunción a fuentes de derecho.

En consecuencia, en la jurisprudencia, el ordenamiento jurídico ya está establecido, de tal forma que las reglas o sub reglas a aplicar ya están definidas. En principio, existe un ordenamiento jurídico claro a aplicar, y por ello, en este tipo de decisión, el debate girará en torno a la valoración probatoria para establecer los hechos probados. Una vez se tienen los hechos probados, la tarea consiste en aplicar o subsumir los hechos a la regla o sub regla ya existente y adoptar la decisión que surja de tal actividad valorativa.

Así las cosas, no cabe duda que solo el precedente es obligatorio para los jueces, es decir, solo las providencias en las que en la *ratio decidendi* se fijen

sub reglas de derecho serán vinculantes e impondrán resolver casos análogos conforme a dichas reglas fijadas.

Lo anterior se explica en razón de la **función unificadora** que tienen los órganos de cierre que brindan coherencia al sistema jurídico al fijar el contenido de la ley o de la situación sometida a su conocimiento, hecho que implica su obligatoria observancia por parte de todos los operadores jurídicos sin excepción, pues nada se ganaría si, después de la labor de unificación por el órgano competente, los jueces pudieran seguir aplicando su criterio bajo la égida de una autonomía judicial mal entendida, generando no solo incoherencias en el sistema sino tratos diversos a situaciones con supuestos de hechos iguales o similares, con las implicaciones que ello tendría en principios de rango constitucional como el de la seguridad jurídica y la confianza legítima.

En ese contexto, es claro que las posturas jurisprudenciales a las que alude el censor, no constituye precedentes que sea vinculante para la Sala, toda vez que en ellos no se fijó una regla o sub regla de derecho en la que se impusiera resolver del modo que exige la alzada.

Menos aún puede construir precedente el fallo del Juzgado 13 Administrativo de Cartagena dictado dentro del radicado 2015-00008, proferido el 7 de marzo del 2018.

Así las cosas, se revocará la sentencia apelada, como quiera que, no se demostró cual fue el daño causado por el pago tardío de la ayuda humanitaria, y mucho menos se acreditó el pago de los honorarios solicitados.

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

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

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 03 del Tribunal Administrativo de Bolívar, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **VI.- FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de primera instancia, en consecuencia, **DENIÉGUENSE** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO: ABSTENERSE DE CONDENAR EN COSTAS** a la parte vencida, según lo aquí motivado.

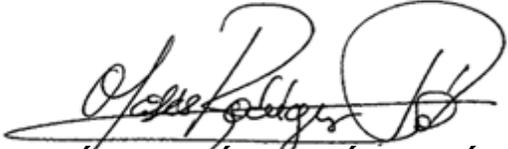
**TERCERO:** Ejecutoriada esta sentencia, **REMÍTASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las constancias a que haya lugar en los libros y sistemas de radicación judicial.

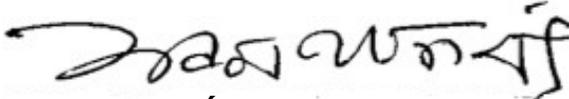
### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Constancia: El anterior proyecto fue considerado y aprobado en sesión de la fecha.*

**LOS MAGISTRADOS,**

  
**MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ**

  
**MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ**

  
**EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS**