



Cartagena de Indias D. T. y C, trece (13) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

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

Medio de control	Reparación Directa
Radicado	13001-33-33-013-2015-00098-01
Demandantes	Jose Antonio Almeida Castillo y otros
Demandado	Departamento de Bolívar – CDGRD - UNGRD
Magistrado Ponente	Edgar Alexi Vásquez Contreras
Tema	Responsabilidad extracontractual del Estado por falla del servicio – pago tardío de ayudas económicas humanitarias a damnificados de la ola invernal del segundo semestre del año 2011.

## II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante contra la sentencia proferida el 14 de diciembre de 2018, mediante la cual el Juzgado Décimo Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena negó las pretensiones de la demanda en el proceso de la referencia.

### 3.1. LA DEMANDA (fs. 1-17)

#### a). Pretensiones.

Los demandantes José Almeida Castillo, Wilfred Almeida Parra y Luz María Parra Parra, formularon las siguientes pretensiones:

**PRIMERA.-** Que se declare responsable a la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica – Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre UNGRD y al Departamento de Bolívar – Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres – CDGRD Bolívar 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 No. 074 de diciembre 15 de 2011 modificada por la Resolución No. 002 del 02 de enero de 2012.

**SEGUNDA.-** Que como consecuencia de lo anterior, se condene la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica – Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre UNGRD y al Departamento de Bolívar – Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres – CDGRD Bolívar a reparar los daños causados mediante la indemnización de los perjuicios, tanto pecuniarios como no pecuniarios, que a continuación de describen:

- La suma de \$ 450.000 a favor de JOSE ALMEIDA CASTILLO, quien representó al núcleo familiar convocante, correspondiente a los honorarios de abogado cancelados a un profesional del derecho para que gestionara y asesorara en la elaboración y presentación de una acción de tutela.
- La suma equivalente a SESENTA SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (60 smlmv) para cada uno de los demandantes a título de reparación-compensación por daños morales sufridos a cada uno de los miembros de la Unidad Familiar





- c. La suma equivalente a SESENTA SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (60 smlmv) para cada uno de los demandantes a título de 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.
- d. La suma equivalente a SESENTA SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (60 smlmv) para cada uno de los demandantes a título de reparación, compensación por vulneración a los derechos fundamentales de la dignidad humana, igualdad, sufridos, a cada uno de los miembros de la unidad familiar.

**TERCERA.-** Que se ordene a que todas las sumas provenientes de las liquidaciones que se reconozcan, deberán ser indexadas, mes a mes, aplicando las fórmulas matemáticas y financieras adoptadas por las Altas Cortes.

**CUARTA.-** Que se ordene que los intereses de todo orden que se hubieren causado y el pago de costas y agencias en derecho generadas.

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

## b). Hechos.

Para sustentar sus pretensiones los demandantes afirmaron, en resumen, lo siguiente:

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD, por motivo de los graves efectos ocasionados por la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 1º de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, destinó, mediante la Resolución N° 074 de diciembre 15 de 2011, unos recursos para atender a las familias damnificadas por dicho fenómeno, consistente en el apoyo económico humanitario por valor de \$ 1.500.000.00.

Según el párrafo del artículo primero de la mencionada resolución, se entiende por damnificado directo, para los fines de dicha resolución: 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 1º de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 en el territorio nacional.

El artículo tercero ibídem dispuso que los Comités Locales para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (CLOPAD), en cabeza del Alcalde Municipal, debían 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).

El artículo cuarto ibídem estableció como plazo máximo para la entrega de tal información ante la UNGRD el 30 de diciembre de 2011, plazo que posteriormente, mediante Resolución No 002 de enero 2 de 2012, fue ampliado hasta el 30 de enero de 2012.



El mismo artículo cuarto de la Resolución N° 074 de diciembre 15 de 2011, dispuso que las planillas debían estar avaladas por el Coordinador 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 de su Departamento, entregaran la información en debida forma y en los plazos determinados.

Por su parte, el Director General de UNGRD, mediante Circular de 16 de diciembre de 2011, impuso como obligación a los CREPAD, la de revisar y firmar las planillas y enviar a la Unidad Nacional la solicitud de ayuda departamental anexando todos los documentos de soporte.

En virtud del artículo tercero de la mentada resolución, el Municipio de Soplaviento (Bolívar), a través del CLOPAD, hoy, CMGRD, basados en el Acta del 20 de octubre de 2011, diligenció las planillas de apoyo económico de los damnificados directos, dentro de la cual se incluyó a los demandantes.

Las planillas previamente diligenciadas por el CLOPAD del Municipio de Soplaviento, hoy, CMGRD, fueron reportadas el 23 de diciembre de 2011 ante el CREPAD del Departamento de Bolívar, hoy CDGRD -BOLÍVAR. No obstante, dicha entidad no avaló, ni entregó ante la UNGRD las planillas de apoyo económicos diligenciadas por el CLOPAD del Municipio de Soplaviento (Bolívar), hoy CMGRD, a través de su Alcalde.

Lo anterior denota un incumplimiento a la función impuesta por la UNGRD, contenida en el punto cinco (5) del procedimiento para la entrega de la asistencia económica, establecido en la Circular de 16 de diciembre de 2011, consistente en revisar y firmar las planillas y enviar a la Unidad Nacional la solicitud de ayuda departamental anexando todos los documentos de soporte.

Debido a la falla del servicio por parte del CDGRD – BOLÍVAR, representada en el incumplimiento de funciones anteriormente detalladas, se generó un retardo en la entrega de la ayuda económica.

Dicho retardo llevó a un grupo reducido de damnificados y no damnificados del Municipio mencionado, entre ellos los demandantes, a interponer una acción de tutela para el reconocimiento y pago del subsidio económico, contra CREPAD del Departamento de Bolívar, conocida por el Juzgado Décimo Tercero Oral Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, en el curso de la cual el Coordinador del CREPAD manifestó que no había avalado y por ende realizado la solicitud de ayuda departamental ante la UNGRD, porque el CLOPAD de Soplaviento, a través de su Alcalde Municipal, reportó el censo de dicha población de manera extemporánea el 23 de diciembre de 2011.



El Juzgado mencionado decidió el día 20 de septiembre de 2012 amparar los derechos fundamentales a la dignidad humana, debido proceso e igualdad de los accionantes, y solo en obediencia de la orden judicial impartida fue que el CREPAD envió a la UNGRD el día 1º de Octubre de 2012 el censo de unidades familiares damnificadas por la segunda temporada de lluvias del año 2011 del Municipio de Soplaviento, Bolívar.

A partir de que la generalidad de damnificados de la población señalada tuvieron conocimiento de que el día 1 de octubre de 2012 el CDGRD de Bolívar había efectuado el envío del censo que se requería para que desde la UNGRD se emitiera la orden de pago de la ayuda humanitaria, y por ende tuvieron el conocimiento preciso y concreto de la omisión administrativa de dicha entidad, generadora del daño, iniciaron acciones de tutela para que se ordenara desde la UNGRD el pago de la ayuda humanitaria respectiva.

Fue así como en este caso particular, en obediencia del fallo proferido por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito, el día 24 de mayo de 2013, los demandantes reciben la ayuda económica decretada por el Gobierno Nacional en el mes de noviembre del año 2013.

### **c. Fundamento de las pretensiones**

Los demandantes fundamentaron sus pretensiones en el artículo 90 de la Constitución Política, que consagra la obligación a cargo del Estado de reparar los daños antijurídicos que cause con su acción u omisión.

Afirmó que en el presente caso existió una falla en el servicio por parte de la demandada, por el incumplimiento a lo establecido en las Resoluciones No. 074 de 2011 y No. 002 de 2012, así como en la circular de fecha 16 de diciembre de 2011, expedida por la UNGRD, que ocasionó daños a los demandantes, los cuales deben ser reparados.

Endilgó a la entidad demanda la causación de perjuicios pecuniarios en la modalidad de daño emergente, por no dar cumplimiento a las Resoluciones anteriormente mencionadas, lo cual le impidió que recibieran con inmediatez la ayuda económica ordenada, por lo que se vieron en la necesidad de contratar los servicios profesionales de un abogado, para que en su nombre instaurara una acción de tutela que fue decidida en forma favorable por el Tribunal Superior del Distrito de Cartagena - Sala Penal, servicios profesionales, que tuvieron un costo de cuatrocientos cincuenta y cinco mil pesos (\$450.000.00), suma de dinero que fue cancelada por el demandante.

Reclamó que se indemnizen los perjuicios no pecuniarios en la modalidad de daño moral, en razón a la presunta omisión administrativa en la que incurrió el demandado, lo cual provocó una dilación en la entrega de la ayuda económica, que a su vez generó en los demandantes sentimientos de



desesperación, aflicción y desprotección, al estar esperanzados en recibir una ayuda económica que permitiría mitigar su situación, pero que por la falla del servicio, no recibieron en tiempo, lo que lógicamente, incrementó el sentimiento de angustia y desesperación.

Indicó que la situación se volvió más frustrante cuando, a través de otros damnificados de otras zonas del país, se enteraron que estos ya habían recibido la ayuda económica humanitaria y que ellos, a pesar de haber acreditado su condición de damnificados, no habían recibido del Estado la protección pronta y eficaz como lo requerían por su estado de indefensión.

A sus vez, señaló que se incurrió en perjuicios no pecuniarios en la modalidad de daño a la alteración grave de las condiciones de existencia, puesto que al no recibir la ayuda económica humanitaria a tiempo por parte de la demandante, se provocó un cambio en la forma de interactuar con el mundo, en razón de que algunos miembros del núcleo familiar se vieron en la necesidad de abandonar la zona afectada, provocando una desintegración del núcleo familiar.

### 3.2. Contestación de la demanda

El **Departamento de Bolívar (fs. 113-131)** presentó contestación de la demanda, en la que se opuso a las pretensiones de la demanda por carecer de fundamentos jurídicos y fácticos.

Con el fin de dar cumplimiento a las directrices de la resolución, los Comités Locales debían aportar el Censo realizado en los Municipios y diligenciar las planillas de apoyo económico de los damnificados, las cuales debían reportarse a la UNGRD, teniendo como plazo para ello el 30 de diciembre de 2011, la cual se encargaba de autorizar el pago de un subsidio por valor de \$1.500.000. Los pagos debían ser reclamados por los damnificados en el Banco Agrario.

Señaló que el Departamento de Bolívar no podía enviar un censo que fue entregado de manera extemporánea como lo pretende el demandante, lo que si podía era enviar las planillas, pero cuando el municipio las enviara.

Agregó que si bien la carga de la obligación de llenar los requisitos establecidos por la Resolución vigente para el caso de los damnificados recaía en el Municipio, (CLOPAD), como era el 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 omitió el Comité Local del Municipio del Municipio de Soplaviento, que ocasionó que la entidad encargada no realizar los pagos a los damnificados.

Finalmente, manifestó que no cometió ninguna omisión administrativa ya que su obligación dependía de la información suministrada por el municipio, avalar esa información y realizar las acciones necesarias para que los municipios entreguen



la información pero no hacer las funciones de las CLOPAD, pues cada una de las entidades territoriales tenía sus obligaciones y no puede endilgarse al Departamento obligaciones que no están ordenadas en la ley.

**La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD** contestó la demanda (fs. 133 - 148), se opuso a cada una de las pretensiones de la demanda, argumentando que no se aportaron pruebas de que esa entidad pública haya causado perjuicio alguno, por acción y mucho menos por omisión a los demandantes.

Expuso que con ocasión a la segunda temporada invernal el Presidente de la Republica anunció el otorgamiento de un apoyo económico humanitario hasta de UN MILLON QUINIENTOS MIL PESOS (\$1.500.00) para las familias damnificadas del citado fenómeno, voluntad política que tuvo concreción a través de la Resolución No. 074 de 2011, modificada por la Resolución No. 002 de 2012, expedidas por la UNGRD en su condición de ordenadora de los recursos del entonces denominado Fondo Nacional de Calamidades.

Señaló que como quiera que los recursos del mencionado fondo no eran ilimitados se establecieron parámetros y requisitos para ser beneficiario de la ayuda económica, entre los cuales se estipulaba que solo podrían acceder a la ayuda económica quienes estuvieran reportados por los respectivos CLOPAD de cada municipio, a más tardar el 30 de diciembre de 2011, ampliándose dicho plazo hasta el 30 de enero de 2012, reportes que en la mayoría de los casos no fueron remitidos a tiempo por las distintas entidades de los municipios afectados,

Sostuvo que en el presente asunto, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo no fueron remitidas en la oportunidad indicada los censos de los damnificados por parte del Municipio de Solpaviento, circunstancia que imposibilitaba a la accionada a generar las ayudas económicas destinadas a los beneficiarios de la subvención económica ofrecida por el Gobierno Nacional.

Afirmó que lo anterior impone concluir que la UNGRD no incumplió el procedimiento establecido para la subvención económica a los damnificados que cumplieron con los requisitos indicados en la Resolución No. 074 de 2011, pues para efectuar el reconocimiento, era indispensable conocer el censo de los afectados directos por la segunda ola invernal, los cuales debían ser remitidos por el CREPAD, entidad que realizó dicha remisión de forma extemporánea. También alegó que al pretender un reconocimiento por perjuicios por una supuesta mora en la entrega de la asistencia económica ofrecida por el Gobierno Nacional se extralimita el concepto de subvención.

Concluyó que por todo lo anterior la UNGRD no es responsable ni administrativa ni patrimonialmente por la presunta omisión endilgada por los demandantes, ya



que la ayuda humanitaria de ninguna manera comporta la prestación de un servicio público del cual se pueda predicar su falla por acción u omisión.

### 3.3. Sentencia apelada (fs. 195-205).

El Juez Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de 14 de diciembre de 2017, negó las pretensiones de la demanda, con apoyo en los argumentos que se resumen a continuación.

No existe en el expediente material probatorio “que sustente el título de imputación alegado en la demanda”, en el sentido que el no pago de la ayuda humanitaria de emergencia dispuesta por el Gobierno Nacional en la Resolución No. 074 de 2011, se haya presentado por omisión atribuible a la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD.

Frente a la responsabilidad endilgada al Comité Regional para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres – CREPAD- del Departamento de Bolívar, sostuvo el juez de primera instancia que no se allegó al proceso prueba que acredite el daño ocasionado por la demandada, puesto que ésta, solo debía revisar, firmar las planillas y enviarlas a la UNGRD, pero correspondía a los CLOPAD hacer la entrega de las planillas con el lleno de los requisitos exigidos por la UNGRD para hacerse acreedor de la ayuda económica pretendida.

Significa lo anterior, que no era competencia del Departamento de Bolívar a través del CDGRD probar que el demandante hubiera sufrido afectación con ocasión de la segunda temporada de la ola invernal del año 2011, por lo que no se encontraban demostrados los elementos de la responsabilidad del Estado en cabeza del ente territorial.

### 3.4. Recurso de apelación (fs. 261-270).

La parte demandante manifestó que la decisión del A quo fue desacertada, pues lo que se encuentra en litigio no es el derecho a recibir el pago de la ayuda económica asignada a las víctimas de la ola invernal que azotó a nuestro país durante el segundo semestre del año 2011.

El presente medio de control está orientado a obtener indemnización por los perjuicios ocasionados como consecuencia de la desprotección estatal generada por la falta de entrega de la ayuda económica a los demandantes, o la tardanza en su entrega, a pesar de tener acreditada la condición de damnificados.

El eje central de las pretensiones son las consecuencias negativas en los modos de vida de quienes no pudieron recibir en el menor tiempo posible las ayudas económicas, para mitigar su situación, máxime si se tiene en cuenta que el



Municipio a través del CLOPAD cumplió las obligaciones a su cargo.

El principio de solidaridad, como deber Estatal con base en el artículo 2 superior, fue activado con la expedición de la Resolución No. 074 de 2011 por la UNGRD, actuación administrativa que arrojó resultados favorables para la gran mayoría de familias damnificadas por el desastre natural en el país, las cuales recibieron la atención preferencial, prioritaria y oportuna como sujetos de especial protección estatal y constitucional, desde el mes de enero del año 2012.

Lo que está en litigio son los perjuicios derivados de la falla en el servicio por el defectuoso funcionamiento de la administración, en este caso del CREPAD, Bolívar, causa eficiente y determinante de la tardanza en la entrega de la ayuda económica humanitaria a la unidad familiar demandante, generadora de daños a la luz del artículo 90 de la Constitución Política, debido a que activado el principio de solidaridad, como herramienta de optimización del mandato constitucional dentro de los fines del Estado, se exigía un grado máximo de eficiencia frente a la atención que requerían estos sujetos de especial protección, para lo cual se le asignó en el actuación administrativa dispuesta en la Resolución No. 074 de 2011 y Circular del 16 de diciembre de 2011 unos contenidos obligacionales claramente demarcados a las entidades competentes a nivel Nacional, Departamental y Municipal, miembros principales del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD.

La falla en el servicio de las entidades demandadas, originada en su actuación desordenada, ineficaz o negligente, derivó en que los miembros de la familia demandante tuvieran que padecer, situaciones que no estaban en la obligación de soportar, pues además de sufrir inicialmente las trágicas consecuencias del desastre natural, tuvieron que soportar padecimientos posteriores.

El CREPAD impidió que de los demandantes pudieran recibir de manera pronta y eficaz el apoyo destinado a mitigar las trágicas consecuencias del desastre y a restablecer con prontitud sus disminuidas condiciones de bienestar y calidad de vida; en especial poder hacer habitable su vivienda deteriorada.

No cabe duda que si el CREPAD Bolívar hubiera cumplido de manera diligente su contenido obligacional con relación al caso de los damnificados del municipio de Soplaviento Bolívar, entre ellos la familia demandante, esto es avalar y enviar la solicitud de ayuda departamental desde el mes de diciembre de 2011 cuando le fue reportada, y no en octubre de 2012 como finalmente de manera retardada lo realizaron, esta familia damnificada incluida en dicha planilla hubiese podido recibir la respuesta eficaz del Estado como la recibieron en enero de 2012 la mayoría de familias damnificadas del territorio nacional.

Concluyó que la prueba testimonial debidamente decretada y practicada, da



cuenta de la situación desesperante y angustiosa padecida por los demandantes durante el periodo de espera de la entrega de la ayuda, que constituía para la única esperanza cercana de poder restablecer sus condiciones de bienestar, en especial haciendo habitable una vivienda en avanzado estado de deterioro por el impacto del fenómeno natural en sus dos etapas.

- Afirmó que no es cierto, como afirma el Juez de primera instancia, que la UNGRD solo conoció de la situación de los demandantes luego de que se profiriera la sentencia T- 648 de la Corte Constitucional en mayo de 2013, que ordenó rehacer el procedimiento administrativo relacionado con el pago de ayudas a los damnificados por la ola invernal, pues conoció de dicha situación desde octubre de 2012 cuando el CREPAD de Bolívar, le remitió la información ordenada por el fallo de tutela del Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Cartagena, fecha desde la cual incumplió con sus obligaciones legales e incumplió la orden impartida por el Juzgado Civil mencionado de revisar la situación del grupo familiar demandante; pues mantuvo archivada dicha información sin remitirla a la Fiduciaria para que efectuara el pago correspondiente, por lo que incurrió en negligencia e impidió que los demandantes pudieran obtener la ayuda, como si la recibieron otras familias del mismo municipio como consecuencia del fallo de tutela del Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Cartagena.

A su juicio, la UNGRD debió iniciar procesos disciplinarios contra las entidades que habían incumplido con el deber de remitir la información necesaria para el pago, y cumplir por su parte por lo ordenado en el fallo de tutela referido. Como no lo hizo de forma diligente causó perjuicios a los demandantes, los cuales describió nuevamente, y por ello debe ser condenada.

Agregó que a las conclusiones anteriores llegó el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena en sentencia de 28 de septiembre de 2018, expediente 2015-00537-00, cuando condenó a la UNGRD al pago de perjuicios ocasionados a unas personas damnificadas por la segunda ola invernal de 2011 en el Municipio de Soplaviento, en vista de que esta entidad, sin razón justificada, dejó transcurrir cerca de 10 meses desde el 1º de octubre de 2012, cuando el CREPAD – Bolívar le envió la información requerida, sin que aquella la enviara a la Fiduciaria para la entrega correspondiente.

Anotó igualmente que mediante sentencia de 14 de mayo de 2015 el Tribunal Administrativo de Sucre, Sala Tercera de Decisión Oral, dentro del radicado 2014-00037, encontró responsables al CLOPAD del Municipio de San Benito de Abad y al CREPAD del Departamento de Sucre, por haber ocasionado con la demora injustificada en el cumplimiento de sus obligaciones de remitir la información a la UNGRD que los demandantes no accedieran a la ayuda económica dispuesta por el Gobierno Nacional; criterio que debe aplicarse en este caso, pero frente



al CREPAD - Bolívar, y a la UNGRD.

Pidió aplicar los criterios expuestos en el primero de los fallos mencionados a título de precedente vertical y el segundo a título de precedentes horizontal; que se revoque la decisión de primera instancia y se concedan las pretensiones de la demanda.

### 3.5. Actuación procesal en segunda instancia.

Surtido el trámite ordinario previsto para la segunda instancia, mediante auto del 11 de julio de 2019 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante (f. 275), y por providencia de 1º de agosto de 2019 se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto de fondo (f. 280).

La parte demandante no presentó alegatos.

La UNGRD presentó alegatos y solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia (fs. 284-292); y el Agente del Ministerio Público rindió concepto, en el que manifestó que no se encontraba probado la ocurrencia de un daño antijurídico atribuible a las entidades demandadas, por lo que solicitó confirmar la sentencia de primera instancia. (fs. 315-320)

## IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Agotadas las etapas procesales propias de la instancia, sin que se adviertan motivos de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede el Tribunal a realizar el estudio de las diversas piezas del expediente para adoptar la decisión que en derecho corresponda.

## V.- CONSIDERACIONES

### 5.1. Competencia

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone que los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos, situación que se evidencia en el sub-lite.

### 5.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala establecer si, en el caso concreto, se acreditaron los elementos de responsabilidad del Estado por el supuesto retardo en el pago de la ayuda humanitaria, utilizando el título de imputación de falla del servicio; y, de manera particular si se probaron los perjuicios alegados por la demandante.

### 5.3. Tesis del Tribunal



La Sala sostendrá que en el presente caso no se probaron todos los elementos de la falla en el servicio del Departamento de Bolívar, pues a pesar de que se demostró el retardo injustificado de éste en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo en el trámite de los apoyos económicos destinados a los accionantes, **no se probó que hubiera causado la afectación de carácter material e inmaterial alegada; lo cual impide también establecer la existencia del nexo de causalidad propio de la falla del servicio.**

Sostendrá la Sala que igualmente que la parte demandante tenía la carga de demostrar los perjuicios sufridos a través de pruebas directas y/o indirectas, **pero no se probó**

Adicionalmente, no probó la falla en el servicio por parte de la UNGRD, pues si bien recibió la información requerida para proceder al pago de la ayuda económica humanitaria en octubre de 2012 y pagó efectivamente en noviembre de 2013, lo cierto es que, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, el retardo no constituye por sí solo la falla, pues deben considerarse circunstancias tales como disposición de personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera; y no se demostró que contara con dichos medios, personal y recursos, para cumplir sus funciones en un contexto en el que millones de personas debieron ser atendidas.

#### **5.4. Marco normativo y jurisprudencial.**

##### **5.4.1. Responsabilidad administrativa del Estado.**

El medio de control de reparación directa, tiene su fuente constitucional en el artículo 90 superior<sup>1</sup>, desarrollado legalmente por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>2</sup> y cuya finalidad es la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado, con motivo de la causación de un daño antijurídico.

El artículo 90 constitucional establece una cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado y tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación del mismo a la administración pública, tanto por la acción como por la omisión de un deber normativo.

<sup>1</sup> "ARTÍCULO 90. El Estado Responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas..."

<sup>2</sup> "ARTÍCULO 140 CPACA. Reparación Directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

(...) cuando la causa del daño 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 cauda imputable a un entidad pública..."



Pese a que no existe en la legislación definición alguna del daño antijurídico, la jurisprudencia nacional ha definido tal concepto como la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación jurídica de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho.

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 tiene 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 de personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera"*<sup>3</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>4</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>5</sup>.

La falla probada del servicio ha sido considerado como el régimen común de responsabilidad estatal, y los elementos constitutivos de la responsabilidad por dicha falla son los siguientes: **1) La falta o falla del servicio:** es el hecho dañoso

<sup>3</sup> "Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11.837.

<sup>4</sup> "Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787.

<sup>5</sup> Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.



causado por la violación del contenido obligacional a cargo del Estado; también definida como aquella que se presenta cuando el servicio funciona mal, no funciona o funciona tardíamente. - **2) El Perjuicio:** Consistente en el menoscabo que sufre el patrimonio de la víctima (perjuicio patrimonial) y/o en las lesiones que afectan sus bienes extrapatrimoniales y que pueden consistir bien en el daño moral, daños fisiológicos o en las alteraciones en las condiciones de existencia (actualmente daño a la salud); y - **3) Nexo causal entre la falla y el perjuicio,** es decir, que entre la falla alegada y demostrada y los perjuicios experimentados y probados, debe existir un vínculo de tal naturaleza directo, que no sea lógicamente posible suponer la existencia del daño sin la de la falla.

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>6</sup>

#### 5.4.2. Marco legal y jurisprudencial sobre los decretos dictados por el Gobierno Nacional frente al fenómeno de la niña.

Precisa la Sala, para una mejor comprensión del caso objeto de estudio, realizar un recuento sobre el **Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres** en Colombia.

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 encargada 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>7</sup>; que obligó al Gobierno Nacional a decretar el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.

Aquellos Decretos<sup>8</sup> fueron sometidos no solo al escrutinio de la Corte Constitucional<sup>9</sup>, sino del Consejo de Estado. Este último, adujo en sus

<sup>6</sup> "Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15.971.

<sup>7</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.eiclima.com.mx/fenomenoia\\_nina.htm](http://www.eiclima.com.mx/fenomenoia_nina.htm)

<sup>8</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>9</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



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>10</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 sea 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>11</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 éste 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>12</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>13</sup>.

---

*inciso segundo del artículo 1 423 que fue hallado inexecutable, al igual que su párrafo 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>10</sup> Consejo De Estado; Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo; 5 de febrero de 2013; c. ponente: doctora María Elizabeth García González

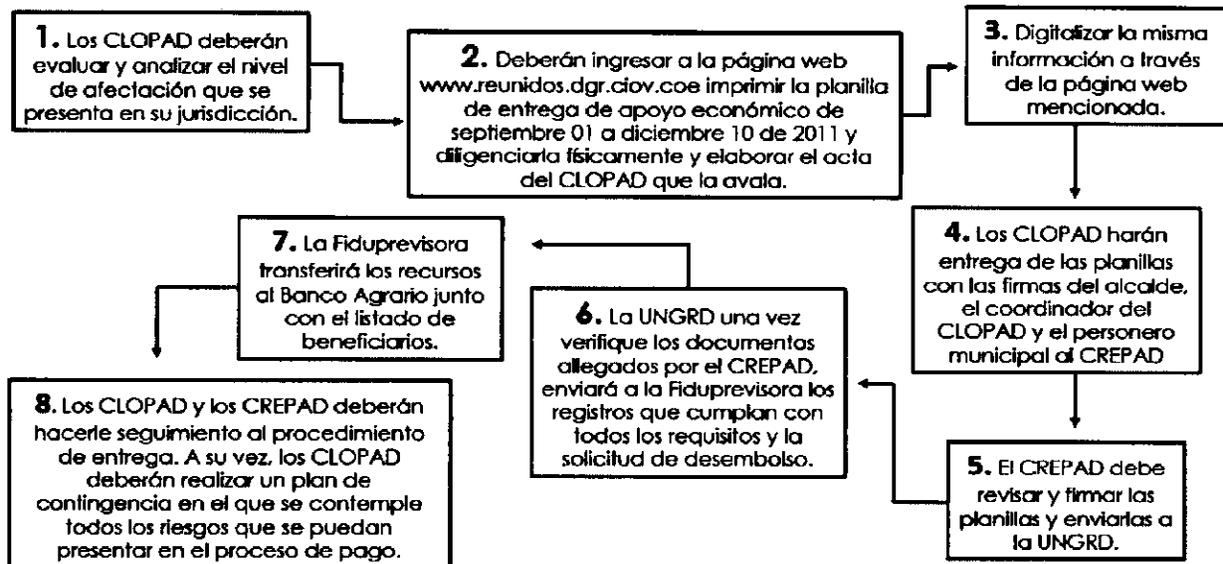
<sup>11</sup> "Asignación de asistencia económica destinada a los damnificados por la segunda temporada de lluvias..." y estableció los siguientes requisitos: Ser damnificado directo. Estar inscrito en las planillas de apoyo económico avalada por el CLOPAD. La persona debe ser cabeza de familia y estar registrada una sola vez.

<sup>12</sup> sentencia T-648 de 2013.

<sup>13</sup> *Ibidem*



5.4.3. Procedimiento que debían realizar las autoridades locales y el CLOPAD:



Finalmente, estableció 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>14</sup>.

La Resolución 480 de 2014 reiteró, en cumplimiento de la sentencia T-648 de 2013 de la Corte Constitucional, que tiene efectos *inter comunis*, el procedimiento descrito, ordenando desconocer cualquier otro pronunciamiento respecto de la ola invernal del segundo semestre del año 2011.

5.5 De la carga de la prueba

Por regla general, a la parte interesada le corresponde probar los hechos que alega a su favor para el reconocimiento de un derecho. Este postulado es un principio procesal conocido como "*onus probandi, incumbit actori*" y que de manera expresa se encuentra previsto en el artículo 177 del C.P.C., (Hoy Art. 167 CGP<sup>15</sup>).

La actividad procesal que corresponde al principio del "*onus probandi*", es definido por la doctrina en los siguientes términos<sup>16</sup>:

<sup>14</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>15</sup> "Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares (...)"

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN PRIMERA- Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES- Bogotá D.C., 8 de junio de 2018 Radicación Número: 63001-23-31-000-2010-00222-02(AP), promovida por Cristóbal Sandoval González y otros





“Con esta expresión se quiere indicar la **actividad correspondiente a cada una de las partes en la tarea de hacer conocidos del juez los hechos en que se basan sus afirmaciones de la demanda** o de la defensa.

Son tres las reglas que informan la carga de la prueba a que no escapa ninguna legislación antigua ni moderna, a saber:

1. **Onus probandi incumbit actori, o sea que al demandante le incumbe el deber de probar los hechos en que funda su acción.**
2. *Reux, in excipiendo, fit actor*, o sea que el demandado, cuando excepciona o se defiende, se convierte en demandante para el efecto de tener que probar a su turno los hechos en que funda su defensa; y
3. *Actore non probante, reus absolvitur*, es decir que el demandado ha de ser absuelto de los cargos o acción del demandante, si este no logró en el proceso probar los hechos constitutivos de su demanda. (...).

En efecto, **los hechos constitutivos, los alega el demandante porque crean o generan un derecho a su favor**, como su nombre lo indica “constituye” o construyen su derecho. **Él debe probarlos.** (...)

La distribución de la carga de la prueba consagrada en el artículo 1757 del C.C. tiene por fundamento una **regla de experiencia universal: el interés o conveniencia de cada una de las partes de sacar adelante sus propias afirmaciones**. Quien pretenda ser acreedor al cumplimiento o pago de una prestación es el interesado y no el deudor, en hacer conocidos del juez, mediante la prueba pertinente, los hechos base de su pretensión (...).

Se entiende, entonces, que el “onus probandi” persigue que, las partes asuman en el proceso un rol activo, es decir, sin limitarse a la diligencia del juez como conductor del proceso o a las deficiencias probatorias de la contraparte. No obstante, si bien la carga procesal exige una conducta de la parte involucrada, ésta conserva, en todo caso, la facultad de ejercerla o no, sin que pueda el Juez u otra persona coaccionar su ejercicio. Lo anterior, por cuanto, **la omisión en el cumplimiento de la carga procesal que le corresponde a la parte actora, trae consigo eventuales consecuencias desfavorables, como lo es, el no acreditar los hechos en que sustenta su demanda y en virtud de ello obtener un fallo desfavorable (...)**.

Ahora bien, el mencionado artículo 167 del C. G. P., permite al juez, de oficio o a petición de parte y de acuerdo a las particularidades de cada caso, distribuir la carga al decretar pruebas, durante su práctica o en cualquier momento procesal antes de dictar sentencia, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar evidencias o esclarecer los hechos controvertidos.

Tal como lo establece el artículo 167 del Código General del Proceso, la parte se considerará en mejor posición para probar teniendo en cuenta su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o en su defecto por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte.

## 5.5. El Caso Concreto.

### 5.5.1 Pruebas Aportadas.

Del material probatorio aportado al proceso, encontramos lo siguiente:

Código: FCA - 008 Versión: 02 Fecha: 18/07/2017





Copia de la Resolución No. 074 del 15 de diciembre de 2011, emanada de la UNGRD, por la cual se destinan recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre al 10 de diciembre de 2011. (fs. 18-21)

Copia de la Resolución No. 002 del 2 de enero de 2012, emanada de la UNGRD por la cual se modifica la Resolución No. 074 del 15 de diciembre de 2011. (fs. 22-23)

Copia de la Circular de 16 de diciembre de 2011 suscrita por Carlos Iván Márquez, en su calidad de Director de la UNGRD y dirigida a Gobernadores, Alcaldes, Entidades Técnicas y Operativas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, CREPAD y CLOPAD. Mediante esta circular se señalan los requisitos que se deben cumplir para acceder a la asistencia económica las familias damnificadas por la segunda temporada de lluvias del año 2011, así como el procedimiento para la entrega de tales ayudas. (fs. 24-27)

Copia del Acta del CLOPAD de Soplaviento de fecha 20 de octubre de 2011, a la cual se anexa listado de asistencia a la reunión. (fs. 28-30).

Copia del oficio de 23 de diciembre de 2011, suscrito por el Alcalde Municipal de Soplaviento (Bolívar), dirigido al Coordinador del CREPAD del Departamento de Bolívar y recibido en esa entidad en la misma fecha (sello de recibido), al cual se le adjunta el acta del CLOPAD Municipal y el listado en físico del censo de personas damnificadas por la ola invernal 2011, para un total de 730. En ese oficio se señala además que el medio magnético fue enviado y recibido por parte de la Gobernación el día 16 de diciembre de 2011. (fs. 31-32).

Copia del oficio No. 531 del 20 de septiembre de 2012, emanado del Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, relacionado con la acción de tutela radicada 13-001-33-33-013-2012-00073-00, demandante Juan Carlos Cabarcas Ruiz y Otros contra el Coordinador Regional de la Oficina de Atención y Prevención de Desastres del Departamento de Bolívar y Otros. (fs. 33-34).

Copia del oficio de 1º de octubre de 2012, suscrito por Edgar Rafael Larios Redondo – Unidad Gestión del Riesgo y dirigido al Director de la UNGRD donde se informa que se está remitiendo el censo de damnificados ola invernal de 2011 del municipio de Soplaviento (Bolívar) para cumplir lo ordenado por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo de Cartagena, en relación a la acción de tutela radicada con el No. 13-001-33-33-013-2012-00073-00. (f. 35)

Copia del contrato de prestación de servicios con abogado celebrado entre el demandante José Almeida Castillo y el abogado Roosevelt Bahoque Quezada de 12 de diciembre de 2012, con el objeto de iniciar y llevar hasta su culminación



acción de tutela en contra del Coordinador CREPAD Bolívar y la UNGRD, a fin de obtener que cese la violación de los derechos a la dignidad humana, debido proceso e igualdad en favor de los demandantes. (f. 40)

Copia del boletín informativo sobre el monitoreo de los fenómenos de variabilidad climática "El niño y la niña", boletín No 43 de 19 de abril de 2012 emanado del IDEAM. (fs. 41-42)

Copia de la carta pantalla de la consulta del puntaje del SISBEN correspondiente a José Almeida Castillo el cual registra un puntaje de 41.0 (f. 43).

### 5.5.2. Del análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

a) La Sala coincide con el apelante en que la responsabilidad estatal en el presente caso debe ser examinada a la luz del título de imputación de falla en el servicio, dado que atribuye daño antijurídico al Estado por el retardo en el cumplimiento de las obligaciones que le impusieron las resoluciones y la Circular de la UNGRD durante el trámite de entrega de dichas ayudas económicas a los damnificados de la segunda ola invernal de 2011.

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 obligatorio 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 deprecia.

Así, con ocasión de la segunda temporada de lluvias del año 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.

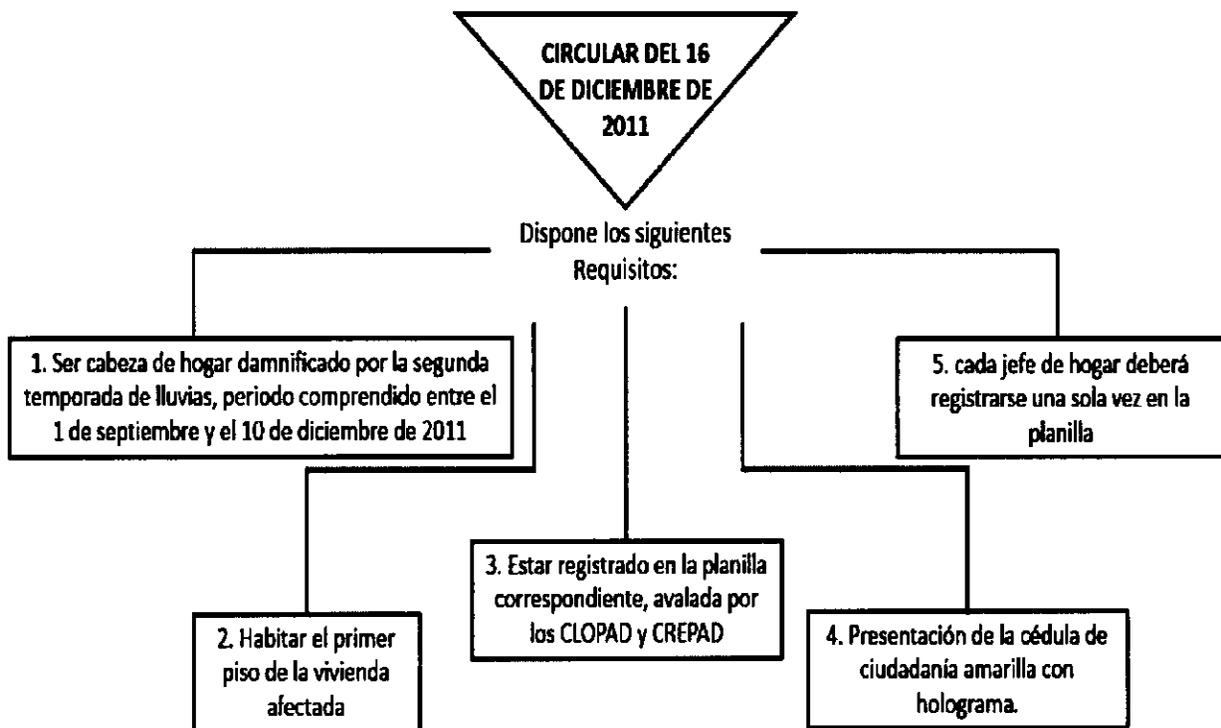
El artículo 1º de la Resolución mencionada dispuso el pago de hasta la suma de \$1.500.000 como apoyo económico para cada damnificado directo registrado por los CLOPAD.

El artículo 4º ibídem fijó como plazo máximo para que se cumpliera el procedimiento de entrega ante la UNGRD, de la información firmada por el Alcalde Municipal y el Coordinador del CLOPAD y avalada por el coordinador del CREPAD sobre los damnificados que serían beneficiarios de la ayuda humanitaria, el día 30 de diciembre de 2011. En dicho acto administrativo no se fijó un plazo preciso para efectuar el pago por parte de la UNGRD.



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.

Dicha Circular, 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 los requisitos que se relacionan en el siguiente cuadro:



De acuerdo con el contenido obligatorio 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>17</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. v) el Coordinador del CREPAD deberá realizar las acciones necesarias correspondientes para que los diferentes municipios con afectaciones dentro de su Departamento entreguen la información en debida forma, en el

<sup>17</sup> Alcalde - Coordinador del CLOPAD – Personero Municipal





tiempo determinado así como el seguimiento de la entrega y aplicación de los recursos.

**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.

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**, 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.

b) Está probado en el proceso que desde el día 23 de diciembre de 2011 el Coordinador del CLOPAD del Municipio de Soplaviento ofició al Coordinador del CREPAD de Bolívar, acompañando el listado físico del censo de las personas damnificadas por la ola invernal 2011 en dicho territorio, la planilla diligenciada por el CLOPAD, relacionada con el grupo familiar de Alexander Medrano Ruíz y acta del CLOPAD; no obstante lo cual el CREPAD únicamente procedió a enviar dicha información a la UNGRD el 1º de octubre de 2012, en virtud de una orden contenida en sentencia de tutela, proferida el 20 de septiembre de 2012 por el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Cartagena. El pago se efectuó en noviembre de 2013.

Se concluye entonces que hubo una demora o dilación en el procedimiento a cargo del CREPAD, entre el 23 de diciembre de 2011 y el 1º de octubre de 2012, que impidió que la UNGRD continuara con el procedimiento dispuesto para el pago, el cual solo pudo efectuarse en noviembre de 2013, luego de que un nuevo fallo de tutela del 3 de enero de 2013 ordenara a la UNGRD que procediera a revisar el cumplimiento de los requisitos para acceder al apoyo económico por parte de los damnificados y, en caso afirmativo, a remitir a la FIDUCIARIA la solicitud de desembolso que debía efectuar el Banco Agrario.

El retardo del CREPAD del Departamento de Bolívar no fue justificado debidamente, pues en su defensa alegó que el Municipio no había entregado la



información oportunamente, lo cual resultó no ser cierto. Luego, incurrió en falla del servicio.

Se resalta que, aún si hipotéticamente el Municipio hubiera entregado con algún retardo la información o la hubiera entregado incompleta, el Coordinador del CREPAD tenía la obligación de "realizar las acciones necesarias correspondientes para que los diferentes municipios con afectaciones dentro de su Departamento entreguen la información en debida forma, en el tiempo determinado así como el seguimiento de la entrega y aplicación de los recursos", y no demostró haberla cumplido.

- No obstante, la Sala considera que en el caso concreto no se probó la falla en el servicio por parte de la UNGRD, pues si bien recibió la información requerida para proceder al pago de la ayuda económica humanitaria en octubre de 2012 y pagó efectivamente en noviembre de 2013, lo cierto es que, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, el retardo no constituye por sí solo la falla, pues deben considerarse circunstancias tales como disposición de personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera.

Es evidente que por la información allegada al proceso y además, fue un hecho notorio que la segunda ola invernal del año 2011 produjo daños, no solo en el Municipio de Soplaviento (730 damnificadas) y en el Departamento de Bolívar (cerca de 86.900 familias), sino en todo el país, y existía la necesidad de atender a varios millones de personas, y adicionalmente a los damnificados de la primera ola invernal, por lo cual resultan explicables las dificultades para dar trámite a reclamaciones administrativas de esa magnitud en el nivel nacional, máxime cuando por cuenta de trámites irregulares no imputables a la UNGRD se vio la Corte Constitucional en la necesidad de ordenar la corrección de procedimientos errados y la repetición de algunas actuaciones en varias sentencias.

En tales circunstancias, y ante la falta de prueba sobre el personal, los recursos técnicos y logísticos de que disponía la UNGRD para atender semejante demanda de servicios, se debe tener por no probada la falla que le imputa el actor.

Determinado lo anterior, procede la Sala a estudiar los demás elementos de la responsabilidad estatal en caso concreto, en particular frente al Departamento de Bolívar, bajo el régimen de falla en el servicio.

### **5.5.3 Sobre la prueba de los perjuicios materiales e inmateriales**

A juicio de la parte demandante, el retardo en el pago de las ayudas económicas decretas en la Resolución 074 de 2011, habría dado lugar a afectaciones materiales (pago de honorario a un abogado para la presentación



de una acción de tutela), morales, en la vida de relación y en los derechos constitucional y convencionalmente amparados a los accionantes.

No obstante, las pruebas allegadas al proceso no acreditan perjuicio alguno que hubieren sufrido por el retardo en el pago de la ayuda económica destinada para los damnificados del fenómeno hidrometeorológico que afectó a gran parte del territorio nacional, entre ellos el Municipio de Soplaviento, donde residen los demandantes.

A juicio de la Sala lo que está demostrado es que los demandantes sufrieron daños originados en la ola invernal que azotó el Municipio de Soplaviento (Bolívar), entre otras regiones del país, durante el segundo semestre del año 2011; pues así lo demuestra la planilla allegada al expediente y lo reconoce la accionada; sin embargo, en el asunto que nos ocupa, el problema jurídico se orienta a un asunto distinto, determinar si la entidad demandada debe ser declarada administrativa y patrimonialmente responsable por los presuntos perjuicios causados a los demandantes, **como consecuencia del retardo en el pago de la ayuda económica humanitaria decretada por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD mediante la Resolución No. 074 del 15 de diciembre de 2011, modificada por la Resolución No. 002 del 2 de enero de 2012.**

El material probatorio allegado al proceso demuestra la calidad de damnificados directos de los demandantes por el fenómeno natural descrito en puntos anteriores y las afectaciones de que fueron objeto por la situación de desastre; pero no se acredita que tales padecimientos se hubieren generado por causa del retardo imputable al CREPAD del Departamento, ocurrido entre el 23 de diciembre de 2011 y el 1º de octubre de 2012, durante el trámite a su cargo, descrito en acápite anterior.

Para demostrar perjuicios materiales el actor allegó al proceso contrato de prestación de servicios profesionales suscrito entre el demandante José Almeida Castillo y el abogado Roosbelt Bahoque Quezada, con el objeto de iniciar y llevar hasta su culminación acción de tutela en contra de la Coordinación Regional de la Oficina de Atención y Prevención de Desastres del Departamento de Bolívar – CREPAD y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD<sup>18</sup>, pero no aportó prueba alguna del pago de la obligación contenida en el citado contrato, pese a que tenía la carga de la prueba. En consecuencia, se negará la indemnización reclamada por los perjuicios materiales alegados.

Aunque el actor afirma que el testimonio recibido en el proceso demuestra los perjuicios alegados, ello no es cierto.

---

<sup>18</sup> F. 43



El testigo **HERNANDO OLIVO ALMEIDA** manifestó tener cuarto grado de consanguinidad con el demandante, sostuvo que la casa del señor José Almeida Castillo quedó devastada luego del desastre natural; igualmente señaló que los demandantes tuvieron que desalojar su hogar, lo que provocó una alteración en su comportamiento.

A juicio de la Sala las afirmaciones del accionante aluden sin duda a los perjuicios sufridos por los accionantes como consecuencia de la ola invernal de 2011, relacionados con la inundación de su casa, pero no describe los perjuicios que pudieron sufrir como consecuencia del retardo en el pago de la ayuda económica, que se hace consistir en el pago de honorarios a un abogado para reclamar la ayuda, y daños morales, afectación grave de las condiciones de existencia consistentes en la desintegración del grupo familiar y afectaciones a derechos constitucionales como la dignidad humana o igualdad.

En lo que atañe específicamente a los presuntos perjuicios ocasionados por el retardo en el reconocimiento y pago del apoyo económico ofrecido por el Estado, se limita el testigo a afirmar que agravó la situación de los demandantes en cuanto a sus condiciones de saneamiento básico, debido al mal estado de las pozas sépticas.

Esa afirmación, sin embargo, no lleva a este Tribunal a la certeza sobre si el agravamiento fue de tipo moral, si por cuenta de ella se produjo la desintegración del núcleo familiar, o si la ausencia de recursos pudo conducir a la falta de pago del abogado contratado; tampoco conduce a inferir condiciones de indignidad en la vida de los miembros del grupo familiar demandante, precisamente los perjuicios alegados por el actor, los cuales deben ser ciertos y probados.

Menos aún anotó cual era el destino que los accionantes hubieran dado al millón y medio de pesos en que consistía el apoyo económico, y el modo en que pudo enterarse de dicha decisión familiar, pues en caso de destinarlo a fines distintos del arreglo de la poza séptica, en nada hubiera cambiado su situación en ese aspecto.

Aunque agrega el declarante que los demandantes resultaron afectados emocionalmente por la situación descrita, siguió aludiendo a los daños causados por la inundación y no por el Departamento demandado, y además no precisó si sus afirmaciones constituyen un juicio suyo o una percepción directa del estado anímico de los damnificados, y en tal caso a quienes de ellos afectó y de qué modo lo expresaban, sin lo cual no es posible llevar convicción al fallador sobre los perjuicios que se pretenden probar.

Tampoco el testigo señaló la época precisa en que se percató de los perjuicios a que se refiere, lo cual es necesario porque, como se demostró previamente, al



Departamento de Bolívar solo se le puede imputar retardo en el cumplimiento de sus deberes en el trámite del apoyo económico durante un tiempo determinado, y el retardo durante el resto del tiempo transcurrido sin que se pagara dicho apoyo se podría imputar al Municipio - que no fue demandado -, y a la Nación – UNGRD, frente a quien se concluyó que no incurrió en falla del servicio.

En suma, no se probaron los perjuicios alegados.

El Consejo de Estado, Sección Tercera, ha señalado de manera reiterada que el daño resarcible, debe ser cierto, y que los perjuicios puramente eventuales, hipotéticos, fundados en meras suposiciones o en conjeturas, no son indemnizables, en la medida en que se hace necesario que no exista ninguna duda en relación con su ocurrencia. Y aún frente a los daños futuros, debe quedar establecida con certeza su ocurrencia.<sup>19</sup>

En el presente caso, la ausencia de prueba de los perjuicios alegados impide que pueda configurarse la responsabilidad estatal deprecada con la demanda.

Tal como quedó plasmado en el marco normativo y jurisprudencial, la carga de la prueba por regla general corresponde a la parte actora o interesada, toda vez que, es ésta quien debe acreditar los hechos alegados para la consecución de un derecho, conforme al principio procesal de *onus probandi incumbit actori*; que doctrinalmente<sup>20</sup> consagra que al demandante le incumbe el deber de probar los hechos en que funda su acción. Este principio tiene la finalidad de generar en las partes del proceso un rol activo, sin limitarse a la diligencia del juez como conductor del proceso o a las deficiencias de la contraparte, de manera que, la omisión en el cumplimiento de la carga procesal que le corresponde a la parte demandante puede generar como consecuencia la no acreditación de los hechos en que sustenta su demanda y en virtud de ello obtener un fallo desfavorable a sus pretensiones.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que es posible presumir o inferir perjuicios morales derivados de la privación injusta de la libertad, lesiones personales o la muerte de parientes cercanos,<sup>21</sup> pero no ha extendido su aplicación a casos como el presente que siguen sometidos a la carga de probar

<sup>19</sup> (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 41001233100019958146-01, jun. 26/12, C. P. Mauricio Fajardo Gómez).

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN PRIMERA- Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES- Bogotá D.C., 8 de junio de 2018 Radicación Número: 63001-23-31-000-2010-00222-02(AP), promovida por Cristóbal Sandoval González y otros

<sup>21</sup> Consejo de Estado - SU del 28 de agosto de 2014 Perjuicios morales derivados de la privación injusta de la libertad: "Según lo ha reiterado la Jurisprudencia del Consejo de Estado, en casos de privación injusta de la libertad y con apoyo en las máximas de la experiencia, hay lugar a inferir que esa situación genera dolor moral, angustia y aflicción a las personas que por esas circunstancias hubieren visto afectada o limitada su libertad; en la misma línea de pensamiento se ha considerado que dicho dolor moral también se genera en sus seres queridos más cercanos, tal como la Sala lo ha reconocido en diferentes oportunidades, al tiempo que se ha precisado que según las aludidas reglas de la experiencia, el dolor de los padres es, cuando menos, tan grande como el del hijo que fue privado injustamente de su libertad, cuestión que cabe predicar por igual en relación con el cónyuge, compañera o compañero permanente o estable o los hijos de quien debió soportar directamente la afectación injusta de su Derecho Fundamental a la libertad.

Código:





por parte del interesado en obtener una indemnización.

Así mismo, el artículo 167 del CGP soporta normativamente la conclusión a la que arriba la Sala respecto de la carga de la prueba vista desde el principio *onus probandi*, al establecer que la parte que se considera en mejor posición para probar es la que tiene más cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en el litigio, o en su defecto por el estado de indefensión o de incapacidad en la que se encuentra la contra parte.

Descendiendo al caso concreto, observa este Tribunal que, quien se encuentra en mejor posición para probar los perjuicios es la parte demandante, integrada por quienes vivieron los hechos objeto de la demanda, y cuentan con los elementos (prueba testimonial, documentos, etc.) para demostrar la afectación alegada; sin embargo las pruebas allegadas al proceso no permiten acreditar lo pretendido por los demandantes, así como tampoco logran confluir los elementos para que se configure la responsabilidad de la entidad demandada.

c) Finalmente, no procede aplicar al sub lite, a título de precedente, los criterios expuestos en la sentencia del Juzgado Administrativo del Circuito en un caso análogo al presente, porque de acuerdo con la jurisprudencia concordante de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, las decisiones de un funcionario judicial no vinculan a su superior funcional, sino en sentido contrario.

Y la sentencia del Tribunal Administrativo de Sucre mencionada por el actor, que según sus afirmaciones decidieron un caso análogo al presente, no fue aportada al proceso y por ello se desconoce su contenido, lo cual impide establecer si la situación de hecho allí probada y las consideraciones de derecho en que se fundó la decisión, permiten tenerlo o no como un precedente horizontal.

En suma, no son de recibo los argumentos de impugnación y la sentencia de primera instancia será confirmada, en cuanto negó las pretensiones de la demanda, pero por las razones expuestas por esta Corporación.

## 5.6. Condena en Costas

De conformidad con lo establecido en el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicado por remisión del artículo 188 del CPACA, que dispone condenar en costas a la parte "a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación", y de conformidad con el numeral 8 del mismo artículo, según el cual solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron. No obstante, esta Corporación se abstendrá de condenar en costas a la parte apelante, en atención a que no se observa que se hubieren causado las mismas en esta instancia, y a que se está acreditado que los demandante son persona de escasos recursos económicos, víctima de un desastre natural.



En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

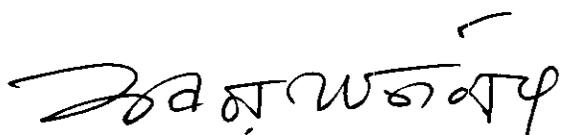
**VI. FALLA**

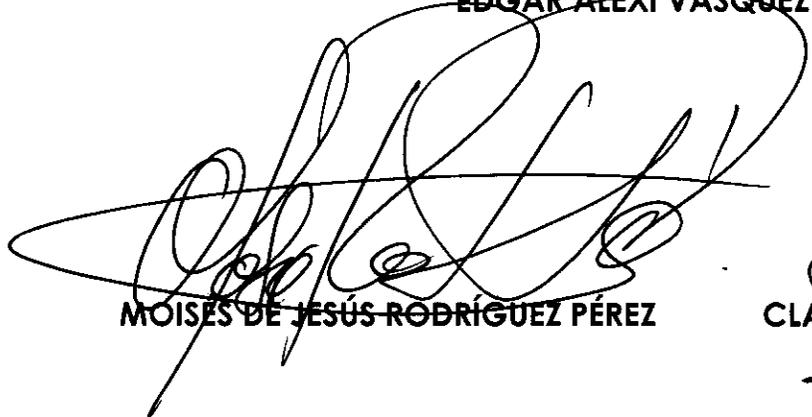
**PRIMERO:** Confirmar la sentencia apelada.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia.

**TERCERO:** Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen. Déjense las constancias de rigor en el sistema de Gestión Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE  
LOS MAGISTRADOS**

  
**EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS**

  
**MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ**

  
**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**

Código: