

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

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

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Acción de Grupo
Radicado	13001-33-33-003-2016-00252-01
Demandante	Haider Ortiz Cuesta y Otros
Demandado	Municipio de Morales - Departamento de Bolívar y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD-.
Tema	Responsabilidad por no pago de ayudas económicas para damnificados por ola invernal
Magistrada Ponente	DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija de Decisión No. 2 del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia de fecha 31 de julio de 2018, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual denegó las pretensiones de la demanda interpuesta por el señor Haider Ortiz Cuesta y Otros, contra la el Municipio de Morales, el Departamento de Bolívar y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD-.

III.- ANTECEDENTES

3.1. DEMANDA

3.1.1. Pretensiones

Se transcriben literalmente:

“PRIMERA: DECLARAR administrativamente responsable al municipio demandado por los perjuicios de orden material - en la modalidad de Lucro Cesante- sufridos por el grupo de personas relacionadas en la demanda, por

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

la omisión en el trámite de ayudas económicas otorgadas por el Gobierno Nacional para las víctimas de la temporada lluvias 'ola invernal' en la época 1 de septiembre a 10 de diciembre de 2011.

SEGUNDO: CONDENAR a la demandada a pagar a favor de cada una de las personas que hace parte del grupo demandante, la suma de UN MILLÓN QUINIENTOS MIL PESOS MCTE (\$1.500.000), por concepto de ayuda económica dada por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

TERCERO: CONDENAR a la demandada a pagar a favor de cada una de las personas que hace parte del grupo demandante, los intereses legales civiles (art. 1617 C.C.) y la respectiva indexación de la suma solicitada en el numeral segundo del presente acápite desde la época (17-10-2014) y hasta que se verifique el pago.

CUARTO: CONDENAR en costas a la demandada”.

3.1.2. Hechos2

Las personas que hacen parte del grupo de demandantes tienen su domicilio en el Municipio de Morales - Bolívar, vereda El Diamante, que hace parte del corregimiento del Dique.

En el segundo semestre del año 2011, en el periodo comprendido entre el 1º de septiembre al 10 de diciembre de ese año, se presentó en Colombia un fenómeno de lluvias conocido como 'ola invernal', del cual resultó afectado el municipio demandado.

Como consecuencia de la ola invernal se inundó por completo la vereda “El Diamante” donde residen los demandantes, causando daños en sus casas, pérdidas de cultivos, semovientes, muebles y enseres.

Los demandantes nunca fueron censados por el municipio, para verificar su condición de perjudicados con la ola invernal y la pérdida de bienes, encontrándose la entidad territorial en la obligación de enviar a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres unas planillas con la información de los jefes de hogar damnificados por este fenómeno y los perjuicios sufridos por estos, para lo cual tenía plazo hasta el 17 de octubre de 2014, compromiso que no cumplió.

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

Los demandantes dejaron de recibir por parte de la UNGRD la suma de \$1.500.000 para cada uno, debido a que el municipio demandado no envió la información correspondiente a los damnificados por la ola invernal.

Los integrantes del grupo son personas con nivel educativo promedio de básica primaria, vulnerables, cobijados con programas sociales como el SISBEN, a quienes nunca se les informó la ayuda económica que podían recibir por parte del gobierno nacional.

3.1.3. Conformación del grupo

El grupo de demandantes se encuentra conformado por las siguientes personas:

1. Elmer Rodríguez Ortiz
2. Matilde Cuesta Herrera
3. Julio Barbosa Rodríguez
4. Yonelís Rodríguez Ríos
5. Verónica Franco Guzmán
6. Rafael Cruzado Chávez
7. Fauner Flórez Laguna
8. Fortunato Pérez Romero
9. Oscar Eduardo Torrado Flórez
10. Inés Laguna Estrada
11. Diades María Pérez Romero
12. María Armesto Vergara
13. Rocío Ortiz Armesto
14. Enrique Armesto Vergara
15. Edilberto Cruzado Chávez
16. Modestina Torres Torres
17. Edelvis Ortiz Armesto
18. José del Tránsito Ortiz Armesto
19. Yorleisis Rodríguez Ortiz
20. Elías Torres Martínez
21. José de la Cruz Barbosa
22. José Gregorio Cortes
23. Manuel Esteban Cruzado Chávez
24. Virginia Ríos González
25. Yurleidys Pérez Romero
26. Deiver Ortiz Amaya

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

27. Dairo Torres Díaz
28. Eligio González Díaz
29. Emilse Isabel González Pallares
30. Estebana Díaz González
31. Katherine Cruzado González
32. Nemer Antonio Díaz González
33. Aristides Silva Barbosa
34. Santiago Barbosa Rodríguez
35. Aminta Tulia Barbosa Rodríguez
36. Dayner Díaz González

3.2. CONTESTACIÓN

3.2.1. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres³

Se opuso a las pretensiones de la demanda, por considerar que los demandantes carecen de pruebas conducentes a establecer una responsabilidad atribuible a esa entidad y no existir los requisitos exigidos por el derecho de daños, en donde se pueda determinar que de la no entrega de una subvención económica se pueda derivar algún daño antijurídico que genere responsabilidad.

Sostuvo que, en el caso del Municipio de Morales - Bolívar, el ente territorial no presentó las planillas y documentos requeridos, actas y demás soportes suscritos en la Resolución No. 074 de 2011 y la Circular del 16 de diciembre de 2011, dentro del término señalado en la Resolución No. 002 de 2012, es decir, hasta el 30 de enero de 2012.

Que posteriormente, el municipio participó en el proceso para rehacer la actuación administrativa establecida en la Resolución 074 de 2011, en cumplimiento de la sentencia T - 648 de 2013 y conforme al procedimiento administrativo dispuesto en la Resolución No. 840 de 2014. No obstante, el Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres -CDGRD de Bolívar- mediante Acta de fecha 26 de diciembre de 2014, determinó no

³ Folios 104 -114.
Código: FCA - 008

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

avaluar la solicitud presentada por el Municipio de Morales, afirmando que no adjuntó los soportes necesarios para demostrar la afectación por el fenómeno de la segunda temporada invernal, decisión que fue confirmada por el CDGRD en acta de fecha 18 de febrero de 2015.

Por lo anterior, la UNGRD mediante Resolución No. 238 de 2015 negó el apoyo económico contenido en la Resolución No. 074 de 2011, para el Municipio de Morales - Bolívar.

Por lo tanto, al no reportar el Municipio de Morales damnificados directos en el año 2011 con la Resolución 074 de 2011, ni en el año 2014 con la Resolución 840 de 2014, no existe obligación alguna por parte de esa entidad, de la que pueda derivarse la reclamación del proceso.

Señaló además, que los demandantes no tienen la calidad de damnificados para el Municipio de Morales, dado que, ese ente territorial no remitió censo alguno y al rehacer la actuación administrativa, el CREPAD Bolívar no avaló las planillas efectuadas por el municipio.

Sostiene que no está acreditado que los demandantes hayan sido víctimas de un hecho dañoso, y mucho menos que deba ser resarcido, por cuanto, no se adjuntó prueba que denote la condición de damnificados por la ola invernal. En consecuencia, no se configuran en este caso los elementos de la responsabilidad extracontractual.

3.2.2. Departamento de Bolívar⁴

Se opuso a las pretensiones de la demanda, por carecer de motivaciones jurídicas o fácticas para invocarlas y lograr una sentencia favorable.

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

Al respecto, señaló que el Departamento de Bolívar no cometió ninguna omisión administrativa, ya que su obligación dependía de la información suministrada por el Municipio, estaba encargado de avalar esa información y realizar las acciones necesarias para que los municipios entregaran la información, pero no podía efectuar las funciones de los CLOPAD, pues cada una de las entidades territoriales tenía obligaciones.

Explicó que, con el fin de dar cumplimiento a las directrices señaladas por el Gobierno Nacional, en cada uno de los municipios en que se registraron las situaciones calamitosas, los Comités Locales debían aportar el censo realizado, y diligenciar las planillas de apoyo económico de los damnificados, las cuales debían reportarse a la UNGRD hasta el 30 de diciembre de 2011, plazo que fue ampliado posteriormente hasta el 30 de enero de 2012, entidad que se encargaba de autorizar el pago de un subsidio por valor de \$1.5000.000.

Afirmó que, no reposa en el expediente prueba alguna que indique cuales fueron los daños que presuntamente se le causaron a los accionantes, por el no pago de las ayudas económicas, de manera que ameriten ser resarcidos. En consecuencia, considera que no se presentan en este caso los elementos necesarios para decretar la responsabilidad del Estado.

De igual manera, señaló que en relación con el fenómeno de la niña en el periodo 2010 - 2011, se presentó la fuerza mayor como causal de ausencia de responsabilidad, por tratarse de una situación imprevisible, que no acaeció por hechos u omisiones del Estado.

3.2.3. Municipio de Morales

No contestó la demanda dentro de la oportunidad correspondiente.

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA^s

Mediante sentencia de fecha treinta y uno (31) de julio de dos mil dieciocho (2018), el Juzgado Tercero Administrativo de Cartagena denegó las pretensiones de la demanda.

Como fundamento de su decisión, sostuvo en síntesis que, según lo planteado en la demanda, el daño sufrido por los demandantes consistió en la afectación económica derivada de no haber recibido el auxilio monetario otorgado por el Gobierno Nacional.

Sin embargo, no se logró demostrar que los accionantes hayan sufrido perjuicios materiales por el fenómeno natural de la ola invernal, segunda temporada de lluvias de 2011, ocurrida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de ese año. Tampoco se probó que los bienes de los accionantes hayan sufrido alguna afectación; no se demostró la calidad de damnificados de los accionantes.

Señaló que lo único que se allegó como material probatorio, fueron las planillas llevadas por el Municipio de Morales y las expedidas por la UNGRD, material que, a juicio de la A quo, no era suficiente para demostrar la calidad de damnificados por la ola invernal, condición que no se adquiere únicamente por el simple hecho de encontrarse en un lugar que fue afectado por las inundaciones, sino que se debe cumplir con las condiciones establecidas en la Resolución No. 074 de 2011, que son: 1) familia residente en la unidad de vivienda afectada; 2) que haya sufrido daño directo en el inmueble y bienes muebles al interior del mismo; 3) que la afectación se haya presentado entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011. Así como lo contemplado en la Resolución 840 de 2014, así: 1) ser cabeza de hogar damnificado por la segunda temporada de lluvias; 2) habitar el primer piso de la vivienda afectada; 3) estar registrado en la planilla correspondiente, avalada por los CLOPAD y CREPAD; 4) presentación de la cédula de ciudadanía amarilla con holograma; 5) cada jefe de hogar deberá registrarse una sola vez en la planilla.

Que revisados, el material probatorio aportado por la UNGRD, incluida la planilla presentada por el Municipio de Morales que contiene el censo de la población afectada por la ola invernal, se encontró que solamente trece de los accionantes están incluidos en la lista de damnificados, sin embargo, no

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

se evidencia qué clase de damnificados son, si son cabeza de hogar, afectados directos o indirectos. Aunado a ello, del listado del SISBEN aportado se pudo evidenciar que los accionantes residen en los municipios de Morales, Gamarra y Aguachica (Cesar) y en el Sur de Bolívar, sin que se lograra demostrar que efectivamente son residentes de la vereda El Diamante, corregimiento Duque, Municipio de Morales (Bolívar).

Concluyó que, si bien en el Municipio de Morales se presentaron lluvias por encima de lo normal, entre el 1 de septiembre al 10 de diciembre de 2011, los accionantes no acreditaron resultar afectados con este fenómeno natural, descartándose su condición de damnificados directos, presupuesto que resultaba indispensable para acceder al beneficio económico que se pretende, a título de reparación del daño; sin que el solo hecho de estar incluido en el censo de damnificados otorgue el derecho al reconocimiento del auxilio monetario.

3.4. RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, manifestando como motivos de inconformidad con la decisión, los siguientes:

Que entre las pruebas documentales recaudadas se encuentra la lista de damnificados por la ola invernal del 1o de septiembre al 10 de diciembre de 2011 en el Municipio de Morales, en la que se relacionan los siguientes datos: municipio, vereda, personas que integran el grupo familiar -con la indicación del respectivo jefe de hogar- la identificación y edad de los mismos, el número de miembros, la forma de tenencia de los bienes, etc.; documento con el que considera se desvirtúa el argumento de la A quo, ya que, en dichas planillas aparece la información que se consideró omitida: que los accionantes fueron afectados por el fenómeno de "ola invernal", que tuvieron daños en sus viviendas, son residentes de la vereda El Diamante de ese municipio, se indica qué persona es el jefe de hogar. Señaló que, si estas personas aparecen en el listado es porque el CLOPAD los incluyó, siendo ese comité el responsable de dicha información, de acuerdo con la Resolución No. 840 del 2014.

Por lo tanto, considera que es superfluo exigir otros medios de prueba para demostrar la condición de damnificado, época del año, identidad del daño y jefe de hogar, como quiera que, esa información fue recopilada en su momento por los CLOPAD, registros cuyo objetivo era identificar y

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

caracterizar la población damnificada por la emergencia invernal, con el fin de orientar proyectos y programas del Gobierno Nacional para dicha población y el alcance del registro era incluir a las personas que hubieran tenido pérdidas totales y/o parciales en sus bienes muebles e inmuebles, como consecuencia de ese fenómeno.

Concluyó que sí está demostrado que los demandantes son víctimas del fenómeno meteorológico conocido como ola invernal para la época del 1 de septiembre al 10 de diciembre de 2011 y que la pérdida de auxilio económico otorgado por el Gobierno Nacional, a través de la UNGRD, se dio por responsabilidad exclusiva del Municipio de Morales, que era el garante en el reporte de la información en los periodos fijados y bajo los parámetros señalados.

3.5. TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación fue admitido mediante auto de fecha 22 de octubre de 2018; en la misma providencia, se prescindió de correr traslado para alegar de conclusión, por considerar que de hacerlo se desbordaría el término para resolver la segunda instancia de esta acción constitucional.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que de conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el desarrollo de las etapas procesales de primera instancia se ejerció control de legalidad de estas. Por ello y como en esta instancia no se observan vicios procesales que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver la alzada.

V. CONSIDERACIONES

5.1. COMPETENCIA

Es competente esta Corporación para conocer de este proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

dispone que los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

5.2. PROBLEMA JURIDICO

Conforme lo establecido en el recurso de apelación. Corresponderá determinar:

¿La sentencia de primera instancia se debe confirmar, revocar y/o modificar?

Para resolver el anterior interrogante, la Sala debe establecer si *¿en el caso concreto se acreditaron los elementos de responsabilidad del Estado por el no pago a los accionantes de la ayuda humanitaria por la suma de \$1.500.000, como consecuencia de la ola invernal del año 2011?*

5.3. TESIS

La Sala concluirá que se debe confirmar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, toda vez que, el grupo de demandantes no logró acreditar los elementos necesarios para imputar responsabilidad al Estado por el no pago de la ayuda humanitaria a que consideran tenían derecho como damnificados de la ola invernal del año 2011 en el Municipio de Morales - Bolívar, principalmente el daño que consideran sufrieron en virtud de tal omisión. Esto, por cuanto, no lograron demostrar los demandantes, que se vieron afectados por la temporada de lluvias, que cumplían los requisitos para ser acreedores de las ayudas económicas que estableció el Gobierno Nacional y que la falta de entrega de dichas ayudas les produjo una afectación de tipo material. En consecuencia, no se acredita la existencia de un daño antijurídico, tal como lo sostuvo la A quo.

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.4.1. Marco legal y jurisprudencial sobre los decretos dictados por el gobierno nacional frente al fenómeno de la niña.

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

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

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" que consistió en una fase fría sobre el globo terráqueo⁸, que obligó al Gobierno Nacional a decretar el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.

Aquellos decretos⁹ fueron sometidos, no solo al escrutinio de la H. Corte Constitucional¹⁰, sino del 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 otros¹¹.

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.

⁸ 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.eiclimate.com.mx/fenomenoia_nina.htm

⁹ "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.

¹⁰ 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 1423 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.

¹¹ Consejo De Estado; Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo; 5 de febrero de 2013; c. ponente: doctora María Elizabeth García González



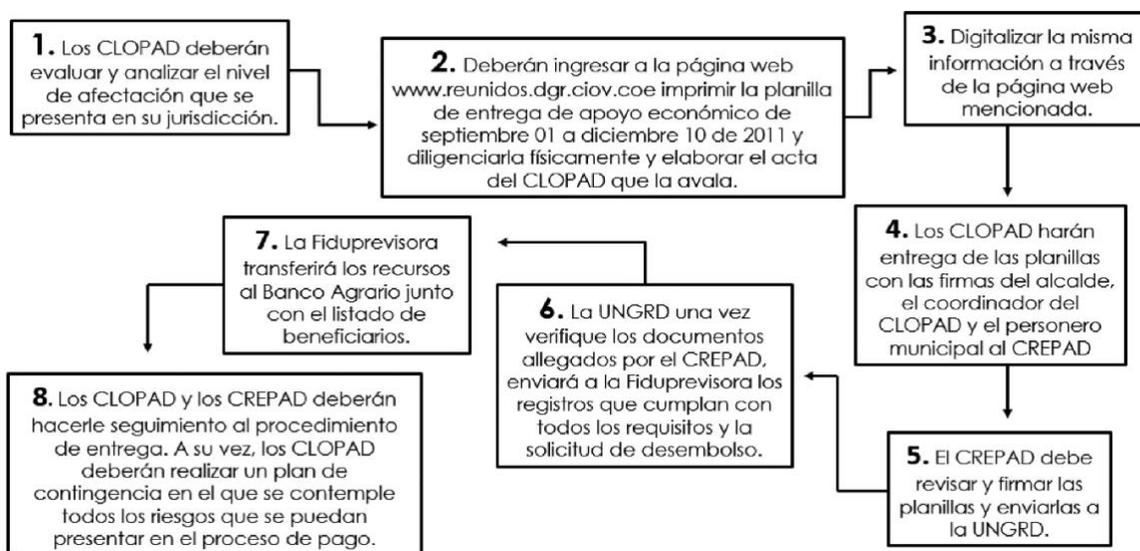
Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

- d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011¹²).
- 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 con lo dispuesto por la UNGRD. El pago se haría a las personas que hayan sido reportadas como cabeza de familia en las planillas tramitadas por el CLOPAD¹³.

Para la entrega a 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 UNGRD¹⁴.

5.4.2. Pasos de procedimiento que debían realizar las autoridades locales y el CLOPAD:



¹² "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.

¹³ sentencia T-648 de 2013.

¹⁴ Ibídem



Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

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"**¹⁵.

Este procedimiento descrito, una vez más, se ordenó por Resolución 480 de 2014, en cumplimiento de la sentencia T-648 de 2013 de la Corte Constitucional, que tiene efectos *ínter comunis*, ordenando desconocerse cualquier otro pronunciamiento respecto de la ola invernal del segundo semestre del año 2011.

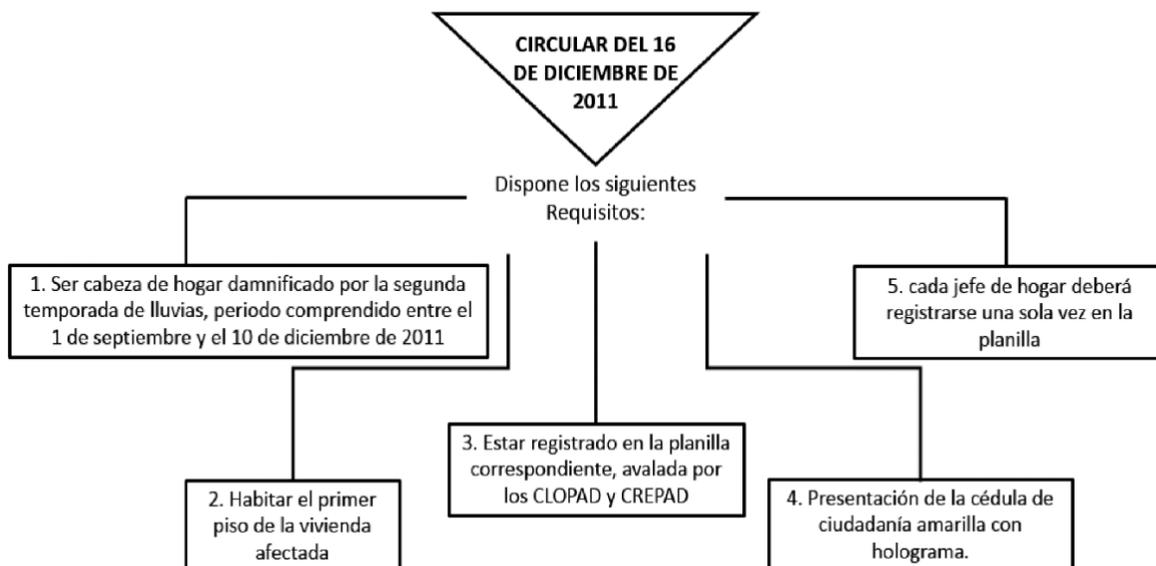
5.4.3. Del procedimiento establecido para la entrega de las ayudas económicas a los damnificados por la ola invernal

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, disponiendo en el artículo 1 el pago de hasta la suma de \$1.500.000 como apoyo económico para cada damnificado directo registrado por los CLOPAD. Por su parte, en el artículo 4º, 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, en la que en nombre del Presidente de la República para la época de los hechos, informa que el Gobierno ha dispuesto recursos para atender a las familias damnificadas por tales emergencias y que para acceder a la asistencia económica mencionada se deben cumplir los requisitos que se relacionan en el siguiente cuadro:

¹⁵ Circular del 16 de diciembre de 2011 emitida por el Director General de la UNGRD. Se Aclara que las Negritillas y Subrayas son de la Corporación que emite este fallo.

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01



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

Obligaciones a cargo de los CLOPAD: i) evaluar el nivel de afectación, ii) imprimir y diligenciar físicamente las planillas de entrega de apoyo económico, iii) elaborar el acta que las avalara, iv) diligenciar las planillas físicas en formato digital, y v) entregarlas a las CREPAD con las firmas exigidas¹⁶.

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

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

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.

5.4.4. De la carga de la prueba

Por regla general, a la parte interesada le corresponde probar los hechos que alega a su favor para la consecución 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 CGP¹⁷).

La actividad procesal que corresponde al principio del “*onus probandi*”, es definido por la doctrina en los siguientes términos¹⁸:

*“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.** (...)*

¹⁷ “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 (...).”

¹⁸ 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

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

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 principio de *onus probandi* de acuerdo a las particularidades de cada caso, permiten al juez de oficio o a petición de parte, 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 el estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte.

5.5. CASO CONCRETO

5.5.1. Hechos probados

5.5.1.1. Con la demanda se aportaron las copias de las cédulas de ciudadanía de los integrantes del grupo y el resultado de la consulta del SISBEN, de los que se extrae la siguiente información:

Demandante	Cédula	Folio	SISBEN	Folio
------------	--------	-------	--------	-------



Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

Elias Torres Martínez	5.029.451	8	Puntaje: 10,36 Municipio: Morales	9
Manuel Esteban Cruzado Chávez	5.030.655	10	Puntaje: 11,9 Municipio: Morales	11
Rosio Ortiz Armesto	26.767.140	12	Puntaje: 8,47 Municipio: Morales	13
Enrique Armesto Vergara	13.876.045	14	Puntaje: 16,4 Municipio: Morales	15
Julio Barbosa Rodríguez	1.731.300	16	Puntaje: 11,64 Municipio: Morales	17
Modestina Torres Torres	26.765.091	18	Puntaje: 14,55 Municipio: Gamarra - Cesar	19
Edilberto Cruzado Chávez	5.030.430	20	Puntaje: 8,66 Municipio: Morales	21
José del Tránsito Ortiz Armesto	18.923.806	22	Puntaje: 13,0 Municipio: Morales	23
Elmer Rodríguez Ortiz	73.022.586	24	Municipio: Morales	25
Matilde Cuesta Herrera	22.828.094	26	Puntaje: 8,413 Municipio: Morales	27
Yonelis Rodríguez Ríos	49.660.778	28	Puntaje: 13,15 Municipio: Morales	29
Emisel Isabel González Pallares	26.765.294	30	Puntaje: 17,87 Municipio: Morales	31



Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

Yorleisis Rodríguez Ortiz	26.767.976	32	Puntaje: 11,64 Municipio: Morales	33
Miladis Cruzado Chávez	26.766.913	34	Puntaje: 23,61 Municipio: Morales	
Anazaría Chávez Ríos	22.828.136	36	Puntaje: 23,44 Municipio: Morales	37
Danuil Cruzado Chávez	1.731.713	38	Puntaje: 11,09 Municipio: Morales	39
Virginia Ríos González	45.743.716	40	Puntaje: 12,69 Municipio: Morales	41
Yurleidis Pérez Romero	63.532.157	42	Puntaje: 3,37 Municipio: Morales	43
José de la Cruz Barbosa Rodríguez	940.289	44	Puntaje: 8,66 Municipio: Morales	45
José Gregorio Cortés	1.731.827	46	Puntaje: 8,97 Municipio: Morales	47
Eligio González Díaz	940.290	48	Puntaje: 8,89 Municipio: Morales	49
Dairo Torres Díaz	1.731.682	50	Puntaje: 6,04 Municipio: Morales	51
Deiver Ortiz Amaya	1.062.877.830	52	Puntaje: 13,05 Municipio: Morales	53
Dayner Díaz González	5.031.936	54	Puntaje: 6,37	55

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

			Municipio: Morales	
Aminta Tulia Barbosa Rodríguez	22.829.587	56	Puntaje: 10,96 Municipio: Morales	57
Santiago Barbosa Rodríguez	5.029.863	58	Puntaje: 10,96 Municipio: Morales	59
Aristides Silva Barbosa	5.032.989	60	Puntaje: 7,47 Municipio: Morales	61
Oscar Eduardo Torrado Flórez	1.062.877.959	62	Puntaje: 9,07 Municipio: Morales	63
Fauner Flórez Laguna	1.737.051	64	Puntaje: 10,75 Municipio; Morales	65
Rafael Cruzado Chávez	940.257	66	Puntaje: 18,50 Municipio: Morales	67
Berónica Franco Guzmán	1.019.027.751	68	Puntaje: 18,50 Municipio: Morales	69
Nemer Antonio Díaz González	18.924.605	70	Puntaje: 34,88 Municipio: Morales	71
Marcela Ortiz Amaya	1.065.902.113	72	Puntaje: 18,45 Municipio: Morales	73
Diades María Pérez Romero	49.759.007	74	Puntaje: 9,54 Municipio: Morales	75
Inés Laguna Estrada	22.827.506	76	Puntaje: 11,67 Municipio: Morales	77

Código: FCA - 008

Versión: 02

Fecha: 18-07-2017



SC5780-1-9



Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

María Armesto Vergara	26.764.976	78	Puntaje: 13,0 Municipio: Morales	79
-----------------------	------------	----	-------------------------------------	----

5.5.1.2. A folios 217 - 312 obra el censo de población afectada por la ola invernal en el Municipio de Morales - Departamento de Bolívar, en el que se encuentran registrados algunos de los miembros del grupo, así:

Apellidos	Nombres	Identificación	Parentesco	Barrio, corregimiento o vereda
Armesto Vergara	María	2.676.476	Jefe	El Diamante
Ortiz Armesto	José del Transito	18.923.806	Esposo	
Laguna Estrada	Inés	22827506	Esposa	El Diamante
Pérez Romero	Yurleidis	63532157	Esposa	El Diamante
Pérez Romero	Diadis María	40759007	Esposa	El Diamante
Rodríguez Ríos	Yonelis	49660778	Esposa	El Diamante
Cortés	José Gregorio	1731827	Jefe	El Diamante
Ríos González	Virginia	45743716	Esposa	El Diamante
González Pallares	Emilse Isabel	26765234	Madre	El Diamante
Cuesta Herrera	Matilde	22828094	Jefe	El Diamante
Torres Martínez	Elías	5029451	Jefe	El Diamante
Cruzado González	Katerine	1065891828	Esposa	El Diamante

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

Torres Díaz	Dairo	1731682	Jefe	El Diamante
-------------	-------	---------	------	-------------

A las anteriores personas no les figuran cultivos y/o animales afectados.

5.5.1.3. De acuerdo con la certificación expedida por la Subdirectora de Manejo de Desastres de la UNGRD, el Municipio de Morales reportó unas planillas con la identificación de personas que según esa entidad eran damnificadas directas de la segunda temporada invernal de 2011, pero sin el lleno de los requisitos y documentos exigidos en la Resolución No. 840 de 2014, para adelantar la actuación administrativa. En consecuencia, el CDGRD de Bolívar mediante el acta GOBOL-14-012206 del 26 de diciembre de 2014 determinó no avalar la solicitud presentada por ese municipio (fl. 330 - 332).

5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico

Analizados los hechos relevantes que resultaron probados, de cara al marco jurídico que fue expuesto, la Sala dará respuesta a los problemas jurídicos planteados. Para ello, es menester analizar si se configuran los elementos necesarios para la imputación de responsabilidad del Estado.

5.5.2.1. El daño

En el caso objeto de estudio, los demandantes pretenden que se declare administrativamente responsable al Municipio de Morales por la omisión en el trámite de ayudas económicas otorgadas por el Gobierno Nacional, para los damnificados por la temporada invernal que tuvo lugar entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.

Los miembros del grupo afirman ser residentes de la vereda El Diamante, jurisdicción del Municipio de Morales (Bolívar) y que fueron damnificados de la ola invernal del año 2011, razón por la cual consideran que tenían derecho a las ayudas económicas establecidas por el Gobierno Nacional, por haberse presentado daños en sus casas de habitación, pérdida de bienes, cultivos y semovientes.

De conformidad con lo anterior, la Sala coincide con la A quo, en que le correspondía a la parte actora demostrar, además de su condición de damnificados por el fenómeno invernal, que la falta de entrega de la suma

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

de \$1.500.000 establecida por el Gobierno Nacional como ayudas económicas, le ocasionó daños materiales que deban ser resarcidos y que resulten imputables a la entidad demandada.

En ese orden, el primer elemento de responsabilidad que se debe acreditar es el daño, entendido este como la lesión a un derecho, bien jurídico o interés legítimo que el demandante no está obligado a soportar.

De las pruebas recaudadas en primera instancia, se observa que la parte actora no ejerció ninguna actividad encaminada a demostrar su calidad de damnificados por la ola invernal de 2011 y de los daños presuntamente sufridos por la falta de entrega de las ayudas económicas. Al respecto, se advierte que, para efectos de demostrar la ocurrencia del daño, les correspondía a los demandantes demostrar (i) que se vieron afectados por la temporada de lluvias, (ii) que cumplían los requisitos para ser acreedores de las ayudas económicas que estableció el Gobierno Nacional y (iii) que la falta de entrega de dichas ayudas les produjo una afectación de tipo material que debe ser resarcida.

En ese orden, en el expediente solamente aparece una prueba documental, decretada de oficio por la juez de primera instancia, que consiste en el censo de población afectada por la ola invernal en el Municipio de Morales - Departamento de Bolívar, documento en el cual solamente aparecen registrados un total de trece (13) personas, de las treinta y seis (36) que conforman el grupo de demandantes, así:

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

1. María Armesto Vergara
2. José del Transito Ortiz Armesto
3. Inés Laguna Estrada
4. Yurleidis Pérez Romero
5. Diadis María Pérez Romero
6. Yonelis Rodríguez Ríos
7. José Gregorio Cortés
8. Virginia Ríos González
9. Emilse Isabel González Pallares
10. Matilde Cuesta Herrera
11. Elías Torres Martínez
12. Katerine Cruzado González
13. Dairo Torres Díaz

En el mencionado registro, se consignaron los nombres, el número de identificación, el parentesco, el sexo, la edad, el barrio, corregimiento o vereda donde residen los afectados, la relación de cultivos, aves o animales afectados, sin que a las personas enlistadas se les incluyera afectación de cultivos y animales.

Así las cosas, el solo de hecho de que algunos de los demandantes se encontraran en el censo de población afectada por la ola invernal hecho por el Municipio de Morales, no resulta suficiente para tener por acreditado el daño, pues no es cierto, como se afirma en el recurso de apelación, que con dicha planilla se acredite que los demandantes fueron afectados por el fenómeno de la ola invernal y que sufrieron daños en sus viviendas. Si bien, el nombre de trece de los demandantes sí aparecen en las planillas del censo, no tienen registradas afectaciones a su vivienda, cultivos o animales.

Lo anterior, por cuanto, entre los requisitos establecidos tanto en la Resolución No. 074 de 2011, como en la Resolución 840 de 2014, se encuentran los siguientes: 1) que se trate de una familia residente en la unidad de vivienda afectada; 2) **que haya sufrido daño directo en el inmueble y bienes muebles al interior del mismo**; 3) que la afectación se haya presentado entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011; 4)

Código: FCA - 008

Versión: 02

Fecha: 18-07-2017



SC5780-1-9



Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

ser cabeza de hogar damnificado por la segunda temporada de lluvias; 5) habitar el primer piso de la vivienda afectada; 6) **estar registrado en la planilla correspondiente, avalada por los CLOPAD y CREPAD**; 7) presentación de la cédula de ciudadanía amarilla con holograma; 8) cada jefe de hogar deberá registrarse una sola vez en la planilla.

Se observa entonces, que para el caso de los demandantes, no se encuentran acreditados la mayoría de requisitos establecidos en las normas referidas para hacerse acreedores a las ayudas económicas dispuestas por el Gobierno Nacional, por lo tanto, no basta el hecho que algunos aparezcan registrados en las planillas, cuando éstas no fueron avaladas por el CREPAD del Departamento de Bolívar.

Así las cosas, no lograron demostrar los demandantes que se vieron afectados por la temporada de lluvias, que cumplían los requisitos para ser acreedores de las ayudas económicas que estableció el Gobierno Nacional y que la falta de entrega de dichas ayudas les produjo una afectación de tipo material. En consecuencia, no se acredita la existencia de un daño antijurídico, tal como lo sostuvo la A quo.

Ahora, si bien se logró acreditar que el Municipio de Morales, a través del CLOPAD, incumplió con su obligación de remitir el listado de damnificados con la ola invernal al CREPAD departamental, con todos los requisitos que debían reunir las planillas, lo que produjo como consecuencia que estas no fueran avaladas; lo cierto es que, el grupo demandante no probó con suficiencia que sufrió el daño cuya indemnización reclama, con ocasión del no pago de la ayuda humanitaria representada en la suma de \$1.500.000.

En conclusión, este Tribunal, coincidiendo con la A quo, no infiere ninguna afectación de orden material que pudieran haber sufrido los demandantes por la falta de pago de la ayuda económica a que consideran tienen derecho, esto es, por el supuesto incumplimiento de la obligación del Estado que se le atribuye al Municipio demandado.

En cuanto a la carga de la prueba que le asiste a la parte demandante en los procesos en que se pretenda imputar responsabilidad al Estado, considera la Sala pertinente hacer las siguientes precisiones:

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*

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

probandi incumbit actori; que doctrinalmente ¹⁹ 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.

Por lo tanto, al no estar demostrada la ocurrencia de un daño indemnizable, no surge la necesidad de analizar los demás elementos necesarios para imputar responsabilidad a la entidad territorial demandada, por la alegada falla en el servicio representada en la falta de entrega de las ayudas humanitarias por la segunda ola invernal del año 2011.

Las anteriores razones resultan suficientes para confirmar la sentencia de primera instancia, por no haber logrado demostrar la parte actora la ocurrencia de los elementos de la responsabilidad estatal, principalmente el daño que pretende le sea indemnizado.

5.5.3. 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, se dispone a 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.

Así las cosas, esta Corporación se abstendrá de condenar en costas a la parte demandante en atención a que no se observan que se hubieren causado las mismas en esta instancia, y teniendo en cuenta que, se encuentra acreditado que la parte demandante está conformada por personas de escasos recursos económicos.

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

¹⁹ 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

Rad. 13001-33-33-013-2016-00252-01-01

VI.- FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Condenar a la parte demandante al pago de costas procesales en segunda instancia, según lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del C.G.P., la cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Juez de primera instancia.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor.

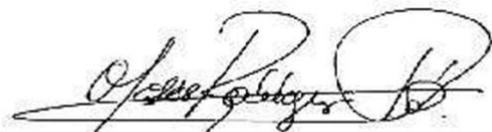
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado en sesión virtual de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN



MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado



EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS