Cartagena de Indias D.T y C, veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

Acción	**REPARACIÓN DIRECTA**
Radicado	**13-001-33-33-007-2015-00005-01**
Demandante	**BERNARDA BARRAGÁN RAMÍREZ, GEILIN BARRAGÁN GARCÉS y BERNARDO OLIVO BARRAGÁN.**
Demandado	**UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES.**
Magistrado	**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**
Tema	**Daños ocasionados por el no pago de la ayuda humanitaria por ola invernal del segundo semestre del año 2011 – Falta de Requisitos para la obtención de la ayuda económica - Carencia de Prueba.**

I.- PRONUNCIAMIENTO

Procede esta Sala de decisión, a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 15 de junio de 2017, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

II.- ANTECEDENTES

2.1. Demandante

La presente acción fue instaurada por los señores BERNARDA BARRAGÁN RAMÍREZ, GEILIN BARRAGÁN GARCÉS y BERNARDO OLIVO BARRAGÁN, por conducto de apoderado.

2.2. Demandado

La acción está dirigida en contra de la UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES.

2.4. Hechos[3]

Como soporte fáctico de sus pedimentos, la parte demandante expone los siguientes:

Sostiene que, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, por motivos de los graves efectos ocasionados por la segunda temporada de lluvias en el período comprendido entre el 1° de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, destinó, mediante Resolución N° 074 de diciembre 15 de 2011, unos recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias, consistente en el apoyo económico humanitario por valor de $1.500.000.oo.

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

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

[3] Folios 3 a 8 Cdno 1.

y firma de las planillas en mención, así como el envío a la Unidad Nacional la solicitud de ayuda departamental anexando todos los documentos de soporte.

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

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

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

El Juzgado Décimo Tercero Oral Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, por medio de sentencia de tutela del 20 de septiembre de 2012, decidió amparar los derechos de los damnificados y solo en obedecimiento a dicha orden judicial, el CREPAD, envió el 1 octubre de 2012, el censo de las familias damnificadas a la UNGRD. En virtud de lo anterior, los hoy accionantes presentaron también una acción de tutela, logrando el 10 de enero de 2013, el amparo de sus derechos, por medio del fallo proferido por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Cartagena. A pesar de lo anterior, los demandantes **nunca recibieron** la ayuda económica destinada a la población afectada por el fenómeno lluvioso.

La omisión en la que incurrió Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR ocasionaron a los demandantes, perjuicios tanto

del orden pecuniario como no pecuniario, pues a la fecha de la demanda aun no reciben los recursos para solventar sus difícil situación, debido al incumplimiento de las obligaciones encomendadas por la Resolución 74 de 2011, a los hoy demandados.

2.5. Contestación de la Demanda

2.5.1. Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres[4]

Se opone a la prosperidad de las súplicas de la demanda, aduciendo a su favor que, a la UNGRD no fueron remitidas en la oportunidad indicada en la Resolución 02 de enero 2 de 2011, esto es, a 30 de enero de 2012, los censos de los damnificados del Municipio de Soplaviento, lo que imposibilitó que, en esa oportunidad, la Unidad generara las ayudas destinadas para los beneficiarios de la subvención económica orecida por el Gobierno Nacional para los afectados por la segunda temporada invernal, comprendida entre el 1°. De septiembre al 10 de diciembre de 2011.

Agregó que, una vez dictada la sentencia T-648 de 2013 de la Corte Constitucional, con efectos inter comunis, se requirió a los municipios afectados por la ola invernal del segundo semestre del año 2011, los reportes de damnificados para su desembolso. Sin embargo, mediante acta del 26 de diciembre de 2014, el CREPAD –CDGRD no avaló la información remitida por el CLOPAD –CMGRD-, por no presentar el soporte y peso jurídico que lograra demostrar o evidenciar que los mismos si fueron afectados con la segunda ola invernal, presentando recurso de reposición al respecto, siendo confirmado según Acta del 18 de febrero de 2015.

Expone que no es cierto que la UNGRD ha incurrido, por omisión, en falla del servicio, y mucho menos ha causado perjuicios de alguna naturaleza a los demandantes, toda vez que, la falta de reconocimiento, del tantas veces mencionado auxilio económico, no es imputable, de ninguna manera, a esa entidad pública, ya que obedece al estricto cumplimiento de la Resolución 074 de 2011, la sentencia T-648 de 2013 (que ordenó) pagar solo hasta que se surtiera la actuación administrativa), y la Resolución 840 de 2014, por lo que al no existir incumplimiento de ninguna función asignada por las normas jurídicas

[4]Folios 189 –204 Cuaderno 1 y 2

mencionadas no se configura ninguna falla en el servicio por parte de la UNGRD.

Propuso como excepciones: (i) Falta de Legitimación en la causa por activa; (ii) Falta de legitimación en la causa por pasiva, (iii) Diligencia y cuidado de la UNGRD, (iv) Inexistencia del daño, (v) Ausencia de Título de imputación de responsabilidad o de culpa o falla del servicio y (vi)Ausencia de nexo causal.

2.5.2. Departamento de Bolívar[5]

El Departamento de Bolívar presentó escrito de contestación el día 27 de julio de 2016, oponiéndose a todas las pretensiones de la demanda, por carecer la misma de fundamento fáctico y jurídico, toda vez que el municipio de Soplaviento no entregó en tiempo ni el censo, ni las planillas debidamente diligenciadas para poder ser acreedores las personas damnificadas de tal auxilio; de modo que, no sería justo que ahora se le endilgue falla alguna.

Expone que, debido a lo anterior, el Departamento de Bolívar no es el responsable por el no pago de la ayuda económica humanitaria decretada por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

Propuso como excepciones: (i) Ausencia de falta o falla en el servicio, (ii) Inexistencia de relación o nexo causal, (iii) Inexistencia de derecho para pedir, (iv) Inexistencia de responsabilidad del Departamento de Bolívar – Falta de imputación jurídica, (v) Inexistencia del daño o perjuicios imputable al Departamento de Bolívar, (vi) Cumplimiento de un deber legal del Departamento de Bolívar y (vii) Caducidad de la acción.

III. – SENTENCIA IMPUGNADA[6]

Por medio de providencia del 15 de junio de 2017, el Juez Séptimo Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, y decidió denegar las pretensiones de la demanda.

El *A quo*, consideró que no fue acreditada la existencia de un daño antijurídico y en tal medida los demandantes no acreditaron la configuración de la

---

[5] Folios 206-212 Cuaderno 1
[6] Folios 282-286 Cuaderno 2

responsabilidad estatal por falla del servicio de las entidades demandadas, incumpliendo la carga de la prueba que le impone el artículo 167 del CGP. Explicando que, el daño o perjuicio es el primer elemento de la responsabilidad por lo que en caso de no verificarse su existencia, se torna inoficioso el estudio de los restantes elementos de la falla del servicio, así como tampoco es factible constatar el incumplimiento o cumplimiento tardío de un deber legalmente asignado al Estado.

IV.- RECURSO DE APELACIÓN

4.1. Parte demandante[7]

Motivo de inconformidad por la parte demandante, en este asunto, puntualmente es que el A – quo, a su juicio, de manera errada realiza el estudio de la antijuridicidad de los perjuicios reclamados con referencia al principio de solidaridad (naturaleza de la ayuda humanitaria de emergencia); así mismo yerra al concluir que la demora en la entrega de la ayuda para los damnificados del municipio de Soplaviento, se dio como resultado de un procedimiento que, desplegándose de manera normal, requería unos trámites y verificación de requisitos que hacían dispendiosa y demorada la entrega de la ayuda, sin advertir que la causa eficiente del retardo en la entrega de dicha ayuda fue el quebrantamiento y/o ruptura de la actuación administrativa por parte de la entidad demandada y no un tema de trámites normales, omitiendo realizar un estudio de la incidencia jurídica de la evidente falla de la entidad pública demandada.

Arguye que, en el presente caso, sin lugar a dudas, demuestra que se configura un daño antijurídico causado por el Estado, determinado por la inactividad estatal al no hacerle entrega oportuna de la ayuda humanitaria de emergencia, daño que el recurrente considera debe ser reparado.

Sostiene que, con la expedición del acto administrativo – Resolución N° 074 de 2011-, se estableció una obligación a las entidades y un derecho para los damnificados, existiendo el daño y el nexo de causalidad entre este y la omisión de las demandadas.

---

[7] Folios 288-296 Cuaderno 2

Anota que, los desastres naturales afectan derechos humanos, los cuales deben protegidos por las autoridades debidamente constituidas para ello; por tanto, debe dárseles una respuesta eficaz.
Colofón, requiere la revocación del fallo de primera instancia y se concedan las pretensiones.

V.- TRÁMITE PROCESAL

Por auto calendado 26 de julio de 2017[8] se concedió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante; con providencia del 21 de febrero de 2018[9], se dispuso la admisión del recurso en este Tribunal; y, con providencia del 14 de agosto de 2018[10], se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión.

VI.- ALEGATOS Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

6.1. Parte Demandante[11]: Presentó sus alegatos el 27 de agosto de 2018, ratificándose en lo manifestado en la demanda y el recurso de apelación.

6.2. Parte Demandada – UNGRD[12]**:** Presentó sus alegatos el 31 de agosto de 2018, ratificándose en lo manifestado en la contestación de la demanda.

6.3 Parte Demandada – DEPARTAMENTO DE BOLIVAR: No presentó escrito de alegatos.

6.4 Ministerio Público: no presentó concepto.

VII.- CONSIDERACIONES

7.1 Control De Legalidad

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

---

[8] Folio 297 Cdno 2
[9] Folio 4 Cdno 2ª Instancia
[10] Folio 14 Cdno 2ª Instancia
[11] Folios 19-28 c. de apel
[12] Folios 30-40 y 42-52 c. de apel

7.2. Competencia.

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

7.3 Problema Jurídico

Los demandantes presentan su recurso, con fundamento en los hechos de la demanda, es decir, la omisión en que incurrió el Estado al no pagar el auxilio humanitario a los actores, decretado en la Resolución N° 074 de 2011, para todos los damnificados de la ola invernal del segundo semestre del año 2011. Mora ésta que le ha generado unos perjuicios tanto del orden material como inmaterial.

Atendiendo lo anterior, el problema jurídico en el presente caso está dirigido a determinar ¿si le asiste responsabilidad al Departamento de Bolívar en su CDGRD (hoy CREPAD) y la Unidad UNGRD, por los daños materiales e inmateriales, ocasionados a los demandantes como consecuencia del NO pago de la ayuda humanitaria?

En caso de encontrase que efectivamente los actores cumplen con los requisitos antes mencionados, y de hallarse demostrado el daño deprecado, se entrará a determinar ¿Cuáles son los porcentajes a considerar como perjuicios; materiales, morales; y los de vida en relación, requeridos por la demandante?

7.4 Tesis

La Sala de Decisión, desatando el recurso de apelación de la parte demandante, mantendrá incólume la decisión de primera instancia, toda vez que se encontró demostrado en el plenario, que fue el Municipio de Soplaviento – Bolívar el ente territorial que incumplió las obligaciones consagradas en la Resolución 074 de 2011 y la Circular del 16 de diciembre de 2011, de enviar en debida forma los documentos necesarios para la entrega de las ayudas humanitarias; sin embargo, dicho ente no fue demandado en el asunto por lo que existe una falta de legitimación por pasiva.

La Tesis planteada se soporta en los argumentos que a continuación se exponen, (i) Marco Legal y Jurisprudencial, (ii) Responsabilidad de Estado (iii) de la ola invernal del 2011 y los Decretos dictados por el Gobierno Nacional frente al fenómeno de la Niña Definición de Ayuda Humanitaria; (iv) caso concreto y (v) conclusión.

7.5 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

7.5.1. Responsabilidad Administrativa del Estado

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

En efecto, los estatutos citados disponen:

> *"ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas...*
>
> *ART. 86 CCA. - Modificado. L. 446/98, art. 31. Acción de reparación directa. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente del inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa..."*

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

1. El ***Daño antijurídico***, que se traduce en la afectación del patrimonio material o inmaterial de la víctima, quien no está obligada a soportar esa

[13] Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.

carga. Sin daño, no existe responsabilidad, de ahí que sea el primer elemento que debe analizarse.

2. El ***Hecho Dañino,*** que es el mecanismo, suceso o conducta que desata el daño, el cual puede concretarse en una acción u omisión; este se atribuye para efectos de declarar la responsabilidad y

3. El ***Nexo Causal,*** que se constituye en la relación causa efecto que debe existir entre el hecho dañino y el daño.

Ahora bien, en lo que se refiere a los tipos de imputación por medio de los cuales se puede encuadrar la responsabilidad del estado, se tiene la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial; el Consejo de Estado, en lo que tiene que ver con la falla del servicio, expone que, éste ha sido el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; y que, conforme con el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2° inciso 2°, las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades *"debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera"*[14], 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[15].

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

---

[14] Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837.
[15] Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787

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[16].

En términos generales, la falla del servicio surge a partir de la comprobación de que el daño se ha producido como consecuencia de una violación –conducta activa u omisa- del contenido obligacional, determinado en la Constitución Política y en la ley, a cargo del Estado, lo cual constituye una labor de diagnóstico por parte del Juez, de las falencias en las que incurrió la Administración y que implica un consecuente juicio de reproche. Por su parte, la entidad pública demandada podrá exonerarse de una declaratoria de responsabilidad si prueba que su actuación no constituyó una vulneración a ese contenido obligacional que le era exigible, es decir, que acató los deberes a los que se encontraba obligada o, si demuestra que el nexo causal era apenas aparente, mediante la acreditación de una causa extraña: fuerza mayor, hecho exclusivo y determinante de la víctima o, hecho también exclusivo y determinante de un tercero[17].

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

Para una mejor comprensión a los lectores de este fallo se hará un recuento de lo que ha sido el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia. Así las cosas, se permite esta Corporación explicar que, la **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres** fue creada en noviembre del 2011, con el Decreto 4147 de ese año, y fue la entidad 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[18]; que obligó al

---

[16] Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.
[17] Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15971, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.
18 La Niña es un fenómeno climático que forma parte de un ciclo natural-global del clima conocido como El Niño-Oscilación del Sur (ENOS). Este ciclo global tiene dos extremos: una

Gobierno Nacional a decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.
Aquellos Decretos [19] fueron sometidos no solo al escrutinio de la H. Corte Constitucional[20], sino por el H. Consejo de Estado, este último, adujo en sus consideraciones, que el reconocimiento que se hace por parte del Estado es una **ayuda humanitaria**, consistente en diversos componentes que pueden ser; desde económicos, como psicológicos, entre otros[21].

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 hidrometereológico.

b) Que el fenómeno hidrometereológico que lo afectó tuvo ocurrencia entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.

c) Que es damnificado directo, con el sentido y alcance que a tal expresión le da la propia Resolución 074 de 2011, vale decir que sufrió daños en su vivienda y en sus muebles o enseres al interior de esta.

---

fase cálida conocida como El Niño y una fase fría, precisamente conocida como La Niña. Tomado de la página web. www.elclima.com.mx/fenomeno_la_nina.htm

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

20 Los citados Decretos fueron objeto de revisión automática de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. El primero, a través de la sentencia C-193 de 18 de marzo de 2011 (Expediente núm. RE-177, Magistrado ponente doctor Mauricio González Cuervo), en tanto que el segundo lo fue mediante fallo C-194 del mismo día, mes y año (Expediente núm. RE-190, Magistrado ponente doctor Humberto Antonio Sierra Porto), providencias estas que declararon exequibles el articulado de los citados Decretos (algunos condicionados), con excepción del inciso segundo del artículo 14[20] que fue hallado inexequible, al igual que su parágrafo primero respecto de la expresión "las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo", inexequibilidad que dio lugar a que se expidiera el Decreto objeto de control.

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

d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011[22]). e) Que, sobre la base de cumplir los requisitos anteriores, su nombre e identidad aparecieran en el listado de "damnificados directos" enviado por los CLOPAD (hoy CMGRD) a esta Unidad.

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

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[24].

El paso a paso a seguir consistía:

> "A su vez, describe paso a paso el procedimiento que deben realizar las autoridades locales y los CLOPAD el cual consiste en lo siguiente:
>
> 1. Los CLOPAD deberán evaluar y analizar el nivel de afectación que se presenta en su jurisdicción.
>
> 2. Deberán ingresar a la página web www.reunidos.dgr.gov.co e imprimir la planilla de entrega de apoyo económico de septiembre 01 a diciembre 10 de 2011 y diligenciarla físicamente y elaborar el acta del CLOPAD que la avala.
>
> 3. Digitalizar la misma información a través de la página web mencionada.

---

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

[23] Puede leerse sentencia T-648 de 2013.

[24] Ibídem

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

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

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

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

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

Finalmente, informó que "***la no inclusión de afectados en la planilla a la fecha señalada, es responsabilidad del CLOPAD en cabeza del respectivo alcalde y por lo tanto la UNGRD no responderá por el apoyo económico correspondiente***"[25].

7.6. Caso concreto.

Con las elucubraciones anteriores, se introduce la Sala a realizar el estudio del sub lite, teniendo de presente la argumentación de la recurrente.

En resumen, el recurso de apelación incoado requiere la condena a las encartadas, Departamento de Bolívar y UNGRD por el NO pago del auxilio humanitario a los demandantes, quienes aseguran tener derecho por ser una familia damnificada de la ola invernal del segundo semestre de 2011, tal como lo ordena la Resolución 074 de 2011, expedida por la UNGRD; que se vieron afectados en el orden moral y material al no recibir las ayudas en comento, debido a la omisión de las entidades demandadas en el cumplimiento de sus deberes.

---

[25] 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.

7.6.1. Hechos Probados

- Resolución N° 074 de 2011, "Por la cual se destinan recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias en el período comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011"[26].
- Resolución N° 002 de 2012, "Por la cual se modifica la Resolución N° 074 del 15 de diciembre de 2011"[27].
- Circular de fecha 16 de diciembre de 2011, dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Entidades Técnicas y Operativas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, CREPAD Y CLOPAD[28].
- Acta del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Soplaviento, del 20 de octubre de 2011[29].
- Comunicación del Alcalde de Soplaviento, dirigida al Coordinador del CREPAD, Bolívar[30].
- Copia de Formato para el censo y registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia[31].
- Copia oficio No. 531 de 20 de septiembre de 2012, que notifica el fallo de tutela radicada bajo el número 13 001 33 33 013 2012 00073 00.[32]
- Remisión de las planillas de Soplaviento por la CDGRD de Bolívar a la UNGRD, de fecha 1 de octubre de 2012[33].
- Contrato de Prestación de servicios con abogado[34].
- Boletín informativo sobre el monitoreo de los fenómenos de variabilidad climática "El Niño" y "La Niña".[35]
- Copia consulta del puntaje de la base certificada del Sisbén, de la señora BERNARDA ROSA BARRAGÁN RAMÍREZ[36]
- Copia certificado registro civil de nacimiento de GEILIN BARRAGÁN GARCÉS[37]

---

[26] Folios 23-26 Cdno 1
[27] Folios 27-28 Cdno 1
[28] Folios 29-32 Cdno 1
[29] Folios 33-35 Cdno 1
[30] Folio 36 Cdno 1
[31] Folio 37 Cdno 1
[32] Folios 38-39 Cdno 1
[33] Folio 40 Cdno 1
[34] Folio 45 Cdno 1
[35] Folio 46-47 Cdno 1
[36] Folio 48 Cdno 1
[37] Folio 49 Cdno 1

- Copia Registro único de Damnificados por la emergencia Invernal – Reunidos – 2010-2011 de la señora BERNARDA BARRAGÁN[38]
- Circular N° 033 de junio 4 de 2013, dirigida a los Alcaldes y Personeros de los Municipios de Bolívar.[39]
- Resolución 840 de 8 de agosto de 2014, emanada de la UNGRD; entre otros.[40]
- Certificado expedido por la UNGRD, donde se deja constancia que la señora Bernarda Barragán Ramírez NO recibió la subvención economía por no reunir los requisitos establecidos en la Resolución 074 de 2011.[41]
- Certificado expedido por el Secretario Técnico del Comité de Conciliación de la Gobernación de Bolívar, sobre la política de defensa de NO CONCILIAR con fundamento en la caducidad de la acción de Reparación Directa y por pago de la obligación por parte de la Unidad.[42]
- Certificación expedida por el Municipio de Soplaviento, donde hace constar que la señora BERNARDA BARRAGÁN RAMÍREZ en representación de la unidad familiar conformada junto con Heilin (sic) Barragán Garcés, Bernardo Olivo Barragán, fueron incluidos en el reporte realizado por el antes CLOPAD de Soplaviento Bolívar el día 23 de diciembre de 2011, información reportada por el Alcalde de turno señor LUIS RAFAEL RAMÍREZ PÉREZ.[43]
- Certificado expedido por el alcalde Municipal y Presidente del CMGRD, donde consta que la señora Bernarda Barragán Ramírez, NO ha recibido el pago y/o entrega de la ayuda económica humanitaria por valor de $1.500.000, subvención asignada por el Gobierno Nacional.[44]

7.6.2 Análisis crítico de la prueba frente al marco normativo y jurisprudencial.

En este caso en concreto se tiene que los demandantes aseguran que existe una falla en el servicio generada por la *omisión* en la entrega de las ayudas económicas para solventar la crisis causada por el fenómeno invernal del segundo semestre del 2011.

---

[38] Folio 50 Cdno 1
[39] Folio 51-52 Cdno 1
[40] Folios 115-124 Cdno 1
[41] Folio 243 Cdno 2
[42] Folio 232 Cdno 2
[43] Folio 254 Cdno 2
[44] Folio Ibidem

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario verificar **i)** si existe un daño antijurídico que debe ser indemnizado; y, por último, debe establecerse **ii)** si ese daño antijurídico es imputable al Departamento de Bolívar (CREPAD) o a la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo y Desastres (UNGRD).

Hecho generador de la responsabilidad:

En el caso bajo estudio, para efectos de demostrar el hecho generador de daño antijurídico a los demandantes se aportó al proceso copia del formato para el censo y registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia, donde aparece registrada la señora BERNARDA BARRAGÁN RAMÍREZ.[45]

Se allegó también, una certificación expedida por el alcalde municipal de Soplaviento, donde deja constar que la señora BERNARDA BARRAGÁN RAMÍREZ, en representación de la unidad familiar conformada junto con GEILIN BARRAGÁN GARCÉS y BERNARDO OLIVO BARRAGÁN, fueron damnificados de la ola invernal del segundo semestre del año 2011, siendo incluidos en el reporte realizado por el antes CLOPAD DE SOPLAVIENTO, información que aparece reportada por el anterior alcalde señor LUIS RAFAEL RAMÍREZ PÉREZ[46].

De lo anterior, puede colegir esta judicatura que se encuentra demostrado que los demandantes fueron afectados por el fenómeno invernal en el segundo semestre del 2011, por lo que debe concluirse que, en principio, eran acreedores de los beneficios otorgados por el Gobierno Nacional, a las personas que fueron afectados por la segunda ola invernal del año 2011, y que al no recibir las ayudas comentadas, sufrieron un daño.

Ahora bien, encuentra este Tribunal, que a folio 243 del expediente, existe una certificación expedida el 09 de marzo de 2017, suscrita por el Subdirector para el manejo de desastres de la UNGRD, donde da cuenta que la señora BERNARDA BARRAGÁN RAMÍREZ, no recibió subvención económica por no reunir los requisitos establecidos en la Resolución No. 074 de 2011; así mismo deja constancia que la señora Barragán Ramírez fue enlistada en las planillas con la cuales el municipio de Soplaviento rehízo la actuación administrativa establecida en la Resolución No. 074 de 2011, en cumplimiento a la Sentencia T-648 de 2013; no obstante, por determinación del CDGRD se negó el aval para

[45] Folio 37 Cdno 1
[46] Folio 254 Cdno 2

continuar con el proceso administrativo tendiente para el reconocimiento de la ayudas económicas otorgadas a los damnificados de los eventos hidrometereológicos ocurridos en la segunda temporada de lluvias de 2011.

Así mismo, el Alcalde Soplaviento con fecha de recibido 25 de noviembre de 2016, certifica que al jefe de hogar BERNARDA BARRAGÁN RAMÍREZ, no recibió el pago y/o entrega de ayuda económica humanitaria por valor de $1.500.000.oo, en su condición de damnificada de la ola invernal del segundo semestre del año 2011[47].

Ahora bien, la UNGRD emitió Resolución 0230 de 5 de marzo de 2015[48], "*Por medio de la cual se niega el apoyo económico establecido en la Resolución No. 074 de 2011*", lo anterior, teniendo en cuenta que el municipio de Soplaviento no cumplió con los requerimiento hechos por parte de la UNGRD, donde se señala que las planillas no aparecían firmadas por los funcionarios municipales encargados, algunas presentaba tachones y enmendaduras, incumpliendo con las directrices de la Resolución No. 074 de 2011 y Resolución No. 840 de 2014.

Continuando el análisis de esa misma Resolución 0230 de 2015, "*Por medio de la cual se niega el apoyo económico establecido en la Resolución No. 074 de 2011*", en la que se explica que, al Municipio de Soplaviento, presentó conforme a la Sentencia T-648 de 2013, unas planillas con la identificación de personas que 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 del 8 de agosto de 2014, para adelantar la actuación administrativa y el 11 de noviembre de 2014, se puso en conocimiento del mencionado municipio las inconsistencias encontradas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que, efectivamente, a pesar que de que el Municipio de Soplaviento envió las planillas de solicitud de ayudas para la población damnificada; estos documentos no cumplieron con los requerimientos establecidos en las Resoluciones 074 de 2011 y 840 de 2014, ni en la Circular del 16 de diciembre de 2011.

---

[47] Folio Ibídem
[48] http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Sentencia%20T648/Bol%C3%ADvar/Soplaviento/Resoluci%C3%B3n%200230%20marzo%205%20de%202015_Niega%20Soplaviento.PDF

Que el responsable de recolectar la información, diligenciar en físico y en la web los formatos de ayudas, enviar los documentos debidamente al CREPAD y demás, era el CLOPAD, entidad que se encontraba a cargo del Municipio de Soplaviento; que a pesar de que se le comunicaron las diferentes falencias que tenía la documentación entregada a la UNGRD, aparentemente, no adelantó ninguna gestión para enmendar su error; puesto que la Resolución 0230 de 2015 fue clara en establecer que Soplaviento solo envió el certificado de SISBEN y la fichas de SISBEN; siendo ellos insuficientes para acceder al reconocimiento de las ayudas humanitarias.

Sumado a ello, el CREPAD negó el aval para el pago en mención, teniendo en cuenta que el Municipio no aportó los soportes necesarios para determinar si las personas que faltaban por pago, eran o no damnificados directos de la segunda ola invernal del año 2011.

Resalta esta Magistratura, que efectivamente a los demandantes no les fue cancelada la ayuda gubernamental, lo cual se desprende de los documentos antes mencionados, específicamente la certificación suscrita por el Alcalde del municipio de Soplaviento y el certificado de entrega de apoyo económico, de la UNGRD (folio 243), pero a pesar de tener conocimiento el mencionado alcalde en su calidad de Presidente del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre; de las inconsistencias presentadas para el pago de la subvencione económica, se reflejan un desorden en la recolección de la información por parte del Municipio de Soplaviento; y que, de tenerlas en cuenta, llevarían a declarar la falta de responsabilidad de los entes demandados, puesto que, quien incumplió con la ley, fue la entidad Municipal, a tal punto que cuando la UNGRD, emite la Resolución 230 de 2015, niega la ayuda, no porque la señora Bernarda Barragán no tuviera la condición de damnificado de la segunda ola invernal del 2011, sino por las falencias en la recolección de la información (tachones, enmendaduras, sin firma etc.) Prueba de lo anterior, es que en el plenario no reposa algún documento, que demuestre que Municipio de Soplaviento trató de enmendar los errores encontrados por la UNGRD; en todo caso, el incumplimiento de la obligación misional que llevó a que no se le pagara a alguna persona del municipio de Soplaviento el subsidio por los hechos que dan origen a este proceso, solo es imputable al ente territorial y no a otro ente de carácter público.

De lo expuesto, se puede concluir que en el municipio de Soplaviento existió un desorden administrativo en la recolección de la información y los trámites posteriores que buscaban beneficiar a la población afectada por la ola

invernal del segundo semestre del 2011. Pero, no hay lugar a hesitación alguna de que a la señora Bernarda Barragán Ramírez y a su núcleo familiar no le fue cancelada la ayuda, por inconsistencias en él envió de las planillas de solicitud de ayudas para la población damnificada; pues estos documentos no cumplieron con los requerimientos establecidos en las Resoluciones 074 de 2011 y 840 de 2014, ni en la Circular del 16 de diciembre de 2011.

Así las cosas, para la Sala no hay duda, que la sentencia de primera instancia debe ser CONFIRMADA, puesto que, tanto la pretensión del libelo introductorio, como el recurso de apelación, vienen solicitando es el no pago; y, como quiera que la parte demandante no demostró que dicha omisión se debió a la extemporaneidad del envío de la documentación por parte de la CREPAD, por el contrario lo que se evidencio, es que el origen al NO PAGO, fue el incumplimiento del municipio de Soplaviento en el envío de las planillas de solicitud de ayudas para la población damnificada; toda vez que estos documentos no cumplieron con los requerimientos establecidos en las Resoluciones 074 de 2011 y 840 de 2014, ni en la Circular del 16 de diciembre de 2011.

7.3. Conclusión

Así las cosas, se confirmará la sentencia del 15 de junio de 2017, como quiera que, el hecho dañoso consistente en el no pago de las ayudas económicas, no fue una consecuencia del envío tardío de la documentación por parte de la CREPAD, sinó que el mismo se originó por el incumplimiento del municipio de Soplaviento en el envío de las planillas de solicitud de ayudas para la población damnificada, es decir, que el ente territorial incumplió las obligaciones consagradas en la Resolución 074 de 2011 y la Circular del 16 de diciembre de 2011; sin embargo, dicho ente no fue demandado en el asunto por lo que existe una falta de legitimación por pasiva.

Encontrándose el interrogante primero como negativo; obviándose de realizar cualquier pronunciamiento frente a los demás.

VIII.- COSTAS -

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

IX.- DECISIÓN

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 15 de junio de 2017, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Abstenerse de condenar en **COSTAS** a la parte vencida, según lo aquí motivado.

TERCERO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 010 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE