

F102-114.  
C3

Cartagena de Indias D.T y C, veintiuno (21) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

DIGITALIZADO  
SIGLO XXI

<b>Acción</b>	<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-007-2015-00141-01</b>
<b>Demandante</b>	<b>LUIS ALBERTO ÁVILA ALFARO Y OTROS</b>
<b>Demandado</b>	<b>DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES</b>
<b>Magistrado</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>
<b>Tema</b>	<b>Daños ocasionados por pago tardío de la ayuda humanitaria por ola invernal del segundo semestre del año 2011 – Carencia de Prueba.</b>

**I.- PRONUNCIAMIENTO**

Procede esta Sala de decisión, a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 9 de marzo 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 el señor LUIS ALBERTO ÁVILA ALFARO, quien a su vez, representa a los menores TOMAS ALBERTO ÁVILA PARRA; YULISCA ÁVILA PARRA; THALIANA ÁVILA PARRA; Y DANET AURORA PARRA DE LA CRUZ, por conducto de apoderado.

**2.2. Demandado**

La acción está dirigida en contra el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES.

**2.3. La demanda<sup>1</sup>.**

La presente acción de Reparación Directa fue instaurada por LUIS ALBERTO ÁVILA ALFARO, quien a su vez, representa a los menores TOMAS ALBERTO ÁVILA PARRA;

<sup>1</sup>Folios 1-17 cuaderno 1





YULISCA ÁVILA PARRA; THALIANA ÁVILA PARRA; Y DANET AURORA PARRA DE LA CRUZ, por conducto de apoderado judicial, con la siguiente pretensión<sup>2</sup>, que se compendian:

Se requiere la declaratoria de condena en contra de las demandadas, con ocasión ante el pago tardío de la ayuda humanitaria, decretada mediante Resolución N° 074 del 15 de diciembre de 2011; modificada por el Acuerdo N° 002 de enero 2 de 2012.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicita el pago de perjuicios pecuniarios como lo es el **daño emergente**, por valor de \$450.000.00, producto del pago de los servicios profesionales de abogado.

**Perjuicios Morales** la suma equivalente a 35 salarios mínimos, para cada uno de los demandantes.

**Daño a la vida en relación o alteración grave de sus condiciones de existencia.**  
La suma de 35 salarios mínimos para cada uno de los actores.

**Daño por violación a Derechos Constitucionales y/o Convencionales.** La suma de 25 salarios mínimos a cada uno de los demandantes, a título de reparación por la vulneración de sus derechos fundamentales de la dignidad humana, igualdad.

Que las sumas anteriores sean indexadas mes a mes; se le reconozcan los intereses, el pago de costas y agencias en derecho.

Peticiona que, el fallo se cumpla en los términos de los artículos 192 y 193 del C.P.A.C.A.

#### 2.4. Hechos<sup>3</sup>

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

<sup>2</sup> Folio 2 y 3 Cdno 1.

<sup>3</sup> Folios 3 a 5 Cdno 1.



para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias, consistente en el apoyo económico humanitario por valor de \$1.500.000.00.

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

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 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).

Debido a la Falla del Servicio por parte del Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR representada en el incumplimiento de sus funciones, anteriormente detalladas, **generó un Retardo en la Entrega de la Ayuda Económica.**

El Retardo en la entrega de la ayuda humanitaria llevo a un grupo reducido de Damnificados y no Damnificados del Municipio de Soplaviento Bolívar a interponer una Acción de Tutela para el reconocimiento y pago del Subsidio económico mencionado contra la Coordinación Regional CREPAD, cuyo reparto fue asignado al Juzgado Décimo Tercero Oral Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, en el cual la CDGRD de Bolívar sustentó, que no había avalado y por ende realizado la solicitud de ayuda departamental ante la UNGRD dado que el antiguo CLOPAD de Soplaviento-Bolívar, les reportó el Censo de dicha población de manera extemporánea al haberlo efectuado el día 23 de Diciembre de 2011.

El Juzgado Décimo Tercero Oral Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena decidió el día 20 de Septiembre de 2012 amparar los Derechos Fundamentales a la Dignidad Humana, Debido Proceso e Igualdad de los Accionantes, por lo que la Coordinación Regional de la Oficina de Atención y Prevención de Desastres de Bolívar, envió a la UNGRD el día 1 de Octubre de 2012 el Censo de Unidades Familiares Damnificadas por la Segunda Temporada de Lluvias del año 2011 del Municipio de Soplaviento Bolívar.

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



La omisión en la que incurrió Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR ocasionaron a los demandantes, perjuicios tanto del orden pecuniario como no pecuniario, los cuales se relacionan

Apunta que, solo con el obediencia a la tutela, se les canceló en el mes de febrero de 2013, la ayuda humanitaria, mora que causó tristeza, congoja y disgregación del grupo familiar.

## **2.5. Contestación de la Demanda**

### **2.5.1. Departamento de Bolívar<sup>4</sup>**

Esta entidad presentó escrito de contestación de la demanda el 7 de abril de 2016, manifestando que no le constan los hechos planteados en la demanda, por lo cual los mismos deben ser probados por los accionantes.

Igualmente, se opone a todas y cada una de las pretensiones de los actores, explicando que dicha entidad no es la responsable de los daños que se le quieren imputar, toda vez que los mismos son producto de la ola invernal que afectó al país en el año 2011. Agrega, que el Departamento de Bolívar no es el ente encargado del pago de las ayudas humanitarias, por lo que la tardanza en la entrega de dichos beneficios no le es atribuible.

El Departamento de Bolívar manifestó que, a raíz del fenómeno de la niña que se registró en el mes de junio de 2011, recibió de cada uno de los municipios afectados el registro de 86.900 familias afectadas; que entre septiembre y diciembre de 2011 se dio la llamada segunda temporada de la ola invernal, para la cual se dispuso por parte del Gobierno Nacional, a través de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre, la entrega de ayudas económicas. Sin embargo, el Municipio de Soplaviento entregó de manera tardía la documentación para que la población afectada de dicha localidad accediera a los recursos. A pesar de lo anterior, el Departamento de Bolívar le dio cumplimiento a la orden de tutela que amparó el derecho de los actores y envió las planillas a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo; así las cosas, no existe incumplimiento de los deberes legales de la entidad demandada, y tampoco existe prueba de los supuestos daños que se pretenden reclamar.

---

<sup>4</sup>Folios 144 –158 Cuaderno No. 1



Presenta como excepciones: (i) falta de legitimación en la causa por pasiva (ii) Inexistencia de responsabilidad atribuible al Departamento de Bolívar; (iii) fuerza mayor en relación con el fenómeno de la niña (iv) cumplimiento del deber legal y constitucional.

### **III. – SENTENCIA IMPUGNADA<sup>5</sup>**

Por medio de providencia del 9 de marzo 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, primeramente clarifica que, lo que se busca con el medio de control incoado por los demandantes, es el pago de perjuicios por los daños ocasionados por la entrega tardía de la subvención de \$1.500.000.00, ayuda que nació de la aplicación del principio de la Solidaridad que rige el ordenamiento jurídico. Que la ayuda económica no se busca indemnizar perjuicios sino, mitigar los efectos causados con ocasión de un fenómeno natural, para lo cual no se dispuso fecha límite para ser pagada; de modo que no se configura el daño aquí alegado.

Además, se expuso que, en este caso se debía probar el daño, cosa que no aconteció.

### **IV.- RECURSO DE APELACIÓN**

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

Motivo de inconformidad por la parte demandante, en este asunto, puntualmente es que la asistencia humanitaria se entregó en febrero de 2013, es decir, casi trece años después de implementada la política pública orientada a entregarse herramientas a los damnificados para que pudieran mitigar los efectos del desastre; prolongándose su lamentable situación de vulnerabilidad.

Lo anterior, demuestra el daño antijurídico causado por el Estado que 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

---

<sup>5</sup> Folios 225-234 cuaderno N° 2

<sup>6</sup>Folios 236-267 Cuaderno No. 2



damnificados, existiendo el daño y el nexo de causalidad entre este y la omisión de las demandadas.

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.

Finaliza anotando que las reglas de la experiencia indicarían que ineludiblemente los padecimientos narrados serían de común aflicción para los damnificados sometidos a la lamentable situación soportada por los miembros de esta indefensa familia.

Solicita sea revocada la decisión de primera instancia y se le concedan las pretensiones de la demanda.

## V.- TRÁMITE PROCESAL

Por auto calendado 21 de abril de 2017<sup>7</sup> se concedió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante; con providencia del 13 de febrero de 2018<sup>8</sup>, se dispuso la admisión del recurso en este Tribunal; y, con providencia del 17 de abril de 2018<sup>9</sup>, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión.

## VI.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

### 6.1. Alegatos de la parte demandante<sup>10</sup>

Vuelve sobre sus alegaciones del principio de solidaridad, transcribiendo apartes de sentencias dictadas por los juzgados administrativos; segundo, cuarto y décimo tercero de esta Seccional, en donde se precisa que los damnificados de la ola invernal del año 2011, son sujetos de especial protección constitucional; por tanto, la subvención económica viene a ser el cumplimiento de los deberes del Gobierno, tal como se lo impone la Carta Política, en su artículo 2º.

Igualmente, transcribe jurisprudencias de la Corte Constitucional, referida al tema de los damnificados por desastres naturales.

<sup>7</sup> Folio 268 cuaderno No. 2

<sup>8</sup> Folio 4 C. 2ª instancia

<sup>9</sup> Fol. 9 C. 2ª instancia

<sup>10</sup> Folios 81 a 99 Cdn 2ª Instancia



Insiste en que sea revocada la sentencia de primera instancia y sean concedidas las pretensiones de la demanda.

## **6.2. Alegatos de la parte demandada:**

### **6.2.1. Departamento de Bolívar<sup>11</sup>:**

Vuelve a insistir que el Departamento no envió el censo del municipio de Soplaviento por ser extemporáneo.

Anota que el ente Departamental, no cometió ninguna omisión administrativa ya que su obligación dependía de la información suministrada por el municipio a avalar y realizar las acciones tendientes necesarias para que los municipios entreguen la información pero no hacer las funciones del CLOPAD; de modo que no pueden endilgársele obligaciones que no están ordenadas por Ley.

Por ello, requiere se confirme la decisión de primera instancia.

## **6.3. Ministerio Público.**

El agente del Ministerio Público no rindió 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.

### **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 reafirmando en los hechos de la demanda; esto es, en el pago tardío del auxilio humanitario, decretado en la

---

<sup>11</sup> Folios 12-27 Cdno 2ª Instancia



Resolución N° 074 de 2011, para todos los damnificados de la ola invernal del segundo semestre del año 2011; esto es, desde el 1° de septiembre a 10 de diciembre de esa anualidad; demora que le ha generado unos perjuicios tanto del orden material como inmaterial.

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, por los daños materiales e inmateriales, como consecuencia del pago de la ayuda humanitaria por ser damnificada de la ola invernal del segundo semestre del año 2011; esto es, desde el 1° de septiembre a 10 de diciembre de dicha anualidad? ¿Se configuran los elementos para que proceda la indemnización aquí pretendida, sobre una ayuda humanitaria?

En caso de ser responsable el demandado, se entrará a determinar ¿Cuáles son los porcentajes a considerar como perjuicios; materiales, morales; y los de vida en relación, requeridos por la demandante? ¿Se encuentran los perjuicios solicitados por los demandantes conforme a los parámetros establecidos en la sentencia de unificación del Consejo de Estado?

#### 7.4 Tesis

La Sala de Decisión, desatando el recurso de apelación de los demandantes, mantendrá incólume la decisión de primera instancia, según las consideraciones que se pasan a establecer; teniendo en cuenta las pruebas aportadas.

La Tesis planteada se soporta en los argumentos que a continuación se exponen, (i) Marco Normativo y Jurisprudencia sobre la Legal y Jurisprudencial sobre la Responsabilidad Administrativa del Estado; (ii) Marco Legal y Jurisprudencial sobre los Decretos dictados por el Gobierno Nacional frente al fenómeno de la Niña, (iii) caso concreto y (iv) conclusión.

#### 7.5 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

##### 7.5.1. Responsabilidad Administrativa del Estado.

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



En efecto, los estatutos citados disponen:

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

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

En ese marco, tanto la jurisprudencia como la doctrina nacional e internacional, coinciden en señalar que para que opere la responsabilidad extracontractual del Estado, es imperativo que confluyan los siguientes elementos<sup>12</sup>:

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

Ahora bien, en lo que se refiere a los tipos de imputación por medio de los cuales se puede encuadrar la responsabilidad del estado, se tiene la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial; el Consejo de Estado, en lo que tiene que ver con la falla del servicio, expone que, éste ha sido el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; y que, conforme con el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, 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*

---

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



*dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera*<sup>13</sup>, así, las obligaciones que están a cargo del Estado –y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión–, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponía la autoridad para contrarrestarlo<sup>14</sup>.

Ahora bien, la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía<sup>15</sup>.

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

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

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

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

tercero<sup>16</sup>.

### **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 cargada de atender en el año 2011, las emergencias por el fenómeno meteorológico denominado "La Niña"; consistente en una fase fría sobre el globo terráqueo<sup>17</sup>; que obligó al Gobierno Nacional a decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.

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

---

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

<sup>17</sup> La Niña es un fenómeno climático que forma parte de un ciclo natural-global del clima conocido como El Niño-Oscilación del Sur (ENOS). Este ciclo global tiene dos extremos: una fase cálida conocida como El Niño y una fase fría, precisamente conocida como La Niña. Tomado de la página web. [www.elclima.com.mx/fenomeno\\_la\\_nina.htm](http://www.elclima.com.mx/fenomeno_la_nina.htm)

<sup>18</sup> "El Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el Decreto Legislativo 4580 de 7 de diciembre de 2010, mediante el cual declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Con fundamento en dicho Decreto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4702 de 21 de diciembre de 2010, a través del cual se adoptaron medidas de fortalecimiento para el Fondo Nacional de Calamidades, con el propósito de establecer mecanismos ágiles para la asignación de recursos a las comunidades afectadas con dicho fenómeno natural.

<sup>19</sup> Los citados Decretos fueron objeto de revisión automática de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. El primero, a través de la sentencia C-193 de 18 de marzo de 2011 (Expediente núm. RE-177, Magistrado ponente doctor Mauricio González Cuervo), en tanto que el segundo lo fue mediante fallo C-194 del mismo día, mes y año (Expediente núm. RE-190, Magistrado ponente doctor Humberto Antonio Sierra Porto), providencias estas que declararon exequibles el articulado de los citados Decretos (algunos condicionados), con excepción del inciso segundo del artículo 14<sup>19</sup> que fue hallado inexecutable, al igual que su parágrafo primero respecto de la expresión "las cuales se



consideraciones, que el reconocimiento que se hace por parte del Estado es una **ayuda humanitaria**, consistente en diversos componentes que pueden ser; desde económicos, como psicológicos, entre otros<sup>20</sup>.

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

- a) Estar residiendo en sitio afectado por fenómeno hidrometeorológico.
- b) Que el fenómeno hidrometeorológico que lo afectó tuvo ocurrencia entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.
- c) Que es damnificado directo, con el sentido y alcance que a tal expresión le da la propia Resolución 074 de 2011, vale decir que sufrió daños en su vivienda y en sus muebles o enseres al interior de esta.
- d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011<sup>21</sup>).
- e) Que, sobre la base de cumplir los requisitos anteriores, su nombre e identidad aparecieran en el listado de "damnificados directos" enviado por los CLOPAD (hoy CMGRD) a esta Unidad.

Se estableció entonces, que el Fondo Nacional de Calamidades haría entrega de los recursos a través del Banco Agrario, y este a su vez, entregaría el dinero a las personas que fueron inscritas en las planillas de apoyo económico y que fueron considerados como damnificados directos, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por el Banco y la Fiduprevisora de acuerdo a lo dispuesto por

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>20</sup> Puede leerse la sentencia, de legalidad; CONSEJO DE ESTADO; Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; 5 de febrero de 2013; C. PONENTE: Doctora María Elizabeth García González.

<sup>21</sup> "Asignación de asistencia económica destinada a los damnificados por la segunda temporada de lluvias..." y estableció los siguientes requisitos:

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





la UNGRD. El pago se hará a las personas que hayan sido reportadas como cabeza de familia en las planillas tramitadas por el CLOPAD<sup>22</sup>.

Para la entrega de los afectados, se estableció el procedimiento para entregar el apoyo económico anunciado por el Gobierno Nacional con ocasión de la segunda ola invernal, en la respectiva Resolución 074 de 2011 y en la circular del 16 de diciembre emitida por el Director General de la UNGRD<sup>23</sup>.

El paso a paso a seguir consistía:

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

1. Los CLOPAD deberán evaluar y analizar el nivel de afectación que se presenta en su jurisdicción.
2. Deberán ingresar a la página web [www.reunidos.dgr.gov.co](http://www.reunidos.dgr.gov.co) e imprimir la planilla de entrega de apoyo económico de septiembre 01 a diciembre 10 de 2011 y diligenciarla físicamente y elaborar el acta del CLOPAD que la avala.
3. Digitalizar la misma información a través de la página web mencionada.
4. Los CLOPAD harán entrega de las planillas con las firmas del alcalde, el coordinador del CLOPAD y el personero municipal al CREPAD.
5. El CREPAD debe revisar y firmar las planillas y enviarlas a la UNGRD.
6. La UNGRD una vez verifique los documentos allegados por el CREPAD, enviará a la Fiduprevisora los registros que cumplan con todos los requisitos y la solicitud de desembolso.
7. La Fiduprevisora transferirá los recursos al Banco Agrario junto con el listado de beneficiarios.
8. Los CLOPAD y los CREPAD deberán hacerle seguimiento al procedimiento de entrega. A su vez, los CLOPAD deberán realizar un plan de contingencia en el que se contemple todos los riesgos que se puedan presentar en el proceso de pago.

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

<sup>23</sup> Ibídem



Finalmente, informó que "la no inclusión de afectados en la planilla a la fecha señalada, es responsabilidad del CLOPAD en cabeza del respectivo alcalde y por lo tanto la UNGRD no responderá por el apoyo económico correspondiente"<sup>24</sup>.

## 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 la encartadas, Departamento de Bolívar, por el pago tardío del auxilio humanitario por ser damnificados de la ola invernal del segundo semestre de 2011, tal como lo ordena la Resolución 074 de 2011, expedida por la UNGRD.

### 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"<sup>25</sup>.
- Resolución N° 002 de 2012, "Por la cual se modifica la Resolución N° 074 del 15 de diciembre de 2011"<sup>26</sup>.
- Circular dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Entidades Técnicas y Operativas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, CREPAD Y CLOPAD<sup>27</sup>.
- Acta del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Soplamiento, del 20 de octubre de 2011<sup>28</sup>.
- Comunicación del Alcalde de Soplamiento, dirigida al Coordinador del CREPAD, Bolívar<sup>29</sup>.
- Formato para el censo y registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia<sup>30</sup>.

<sup>24</sup> Circular del 16 de diciembre de 2011 emitida por el Director General de la UNGRD. Se aclara que las Negrillas y Subrayas son de la Corporación que emite este fallo.

<sup>25</sup> Folios 17-20 Cdno 1

<sup>26</sup> Folios 21-22 Cdno 1

<sup>27</sup> Folios 23-26 Cdno 1

<sup>28</sup> Folios 28-29 Cdno 1

<sup>29</sup> Folio 30 Cdno 1

<sup>30</sup> Folio 31 Cdno 1



- Oficio N° 531 del Juzgado Décimo Tercero Administrativo, comunicación de fallo de tutela identificado con radicado No. 13-001-33-33-013-2012-00073-00<sup>31</sup>.
- Oficio del 1° de octubre de 2012, por medio del cual la Unidad de Gestión del Riesgo, le remite las planillas y el censo entregado por el Municipio de Soplaviento, a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo<sup>32</sup>.
- Copia simple de página donde la unidad nacional anuncio los pagos del subsidio, que realizaron el 21 de enero y el 23 de enero de 2012, a los damnificados de la segunda temporada de lluvias del año 2011.<sup>33</sup>
- Testimonio de ENELIS GUERRERO ROMERO y HERNANDO OLIVO ALMEIDA<sup>34</sup>.
- Contrato de prestación de servicios con abogado<sup>35</sup>
- SISBEN, señor LUIS ALBERTO ÁVILA ALFARO<sup>36</sup>
- Circular No. 033 de 4 de junio de 2013<sup>37</sup>
- Certificado expedido por la UNGRD, donde hace constar que el demandante recibió subvención el 22 de febrero de 2013<sup>38</sup>

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

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

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

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.

<sup>31</sup> Folios 32-33 Cdno 1

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

<sup>33</sup> Folio 35 Cdno 1

<sup>34</sup> Folio 223 Cdno 2

<sup>35</sup> Folio 57 Cdno 1

<sup>36</sup> Folio 60 Cdno 1

<sup>37</sup> Folio 65-66 Cdno 1

<sup>38</sup> Folio 223 Cdno 2



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

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 avalara tales planillas, iv) diligenciar las planillas físicas en un formato digital establecido en la página web "reunidosgr.gov.co" determinada para ello, y v) entregarlas al CREPAD las actas con las correspondientes firmas del alcalde, el coordinador del CLOPAD, y el personero del municipio<sup>39</sup>.

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

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

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

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

Es preciso en esta instancia resaltar que, de acuerdo con la Circular del 16 de diciembre de 2011, el plazo máximo para la entrega de la información, era el **22 de diciembre de 2011**. Sin embargo, por medio de la Resolución No. 002 del 2 de enero

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



de 2012, emitida por la UNGRD, se señaló 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.

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

En este orden de ideas y del contenido obligatorio estudiado de cara a las probanzas allegadas al proceso, puede concluir la Sala que le sería imputable al CLOPAD y CREPAD, la eventual falla en el servicio por incumplimiento o cumplimiento tardío de las obligaciones contenidas en las Resoluciones estudiadas y la Circular citada anteriormente, toda vez que, se acreditó en el proceso que el plazo para la entrega de los documentos fue el 22 de diciembre de 2011, y el CLOPAD los entregó a la Gobernación de Bolívar, el 23 de diciembre de esa anualidad; sin embargo, también se encuentra demostrado que el plazo para enviar los documentos a la UNGRD se extendió hasta el 30 de enero del 2012, y el CREPAD no remitió los documentos en mención, por lo que se puede inferir que, desde el día 23 de diciembre de 2011, el Coordinador del CLOPAD del Municipio de Soplaviento remitió un oficio al Coordinador del CREPAD de Bolívar, que contenía un listado físico del censo de las personas damnificadas por la ola invernal 2011 en dicho territorio, y que sólo en virtud de una orden contenida en sentencia de tutela, se adelantaron los trámites subsiguientes.

De tal manera que, es posible identificar una demora o dilación en el procedimiento, pues, está claro que al 30 de enero de 2012, el CREPAD no cumplió lo ordenado en la Resolución No. 002 de 2012. Igualmente aparece probado que el Director del CREPAD remitió la información sólo hasta el 01 de octubre de 2012<sup>40</sup>, lo que significa que hubo un retraso entre el 31 de enero al 30 de septiembre de 2012 para enviar la información, incumplimiento obligatorio que el demandante manifiesta que constituye una falla en el servicio.

Aclara la Sala que no estamos en presencia de una responsabilidad objetiva, es decir, no solamente hay que demostrar la omisión en el cumplimiento de los términos sino que esa omisión produjo un daño antijurídico a los demandantes, que a juicio del actor, constituyen unos daños materiales e inmateriales.

<sup>40</sup> Folio 31 Cdn. 1



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

#### El daño:

Como se dejó sentando en líneas anteriores, el daño antijurídico es conocido doctrinalmente, como el detrimento que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo.

La Sala encuentra demostrado que los demandantes tienen la condición de afectados con la ola invernal del segundo semestre de 2011, puesto que demuestran estar incluidos en el censo realizado por el Municipio de Soplaviento el 7 de octubre de 2011<sup>41</sup> y, que la ayuda destinada por el Gobierno Nacional para mitigar la crisis de las familias afectadas, le fue girada al señor LUIS ALBERTO ÁVILA ALFARO, el **19 de febrero de 2013**, y cobrada por éste el **22 de febrero** de ese mismo año, por un valor de \$1.500.000<sup>42</sup>.

Ahora bien, como prueba de ese daño se acompañó un contrato de prestación de servicios por el apoderado demandante suscrito el 12 de diciembre de 2012 y un informe de la página web de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo donde se manifiesta que se empezaran a pagar los subsidios por este suceso, y los lugares donde se realizará pero nada se dice de los otros municipios y en especial de Soplaviento. Del primer medio probatorio - el contrato de prestación de servicios - es preciso exponer que no existe prueba que dé cuenta de que, en virtud del mismo, se haya realizado pago que pueda ser tenido en cuenta como daño emergente. En cuanto a la noticia, es preciso considerar que ésta es sólo es una información de habla sobre el inicio del proceso de pago de las ayudas humanitarias, pero que no aporta nada al proceso.

Ahora bien, en lo que respecta a los testimonios traídos al proceso se tiene lo siguiente:

- ENELIS GUERRERO ROMERO (Min 8:40): Manifiesta que conoce a los demandantes y afirma que *"la ola invernal los afectó y tuvieron que trasladarse porque a otra parte donde estuvieran más seguros, porque en la casa se les inundó, también sé, que el gobierno decretó una ayuda a los damnificados de la ola invernal del 2011 y les llegó tarde. También sé, que su casa quedó inhabilitada prácticamente porque tenía muchos daños. Y, conozco desde hace mucho tiempo a toda esa familia"*. Preguntado: de

<sup>41</sup> Folio 31 Cdn. 1

<sup>42</sup> Folio 223 Cdn. 2



donde viene el conocimiento de la familia CONTESTÓ: [...], "PREGUNTADO: sírvase expresarle a este despacho si usted sabe, cómo se afectaron los miembros de la unidad familiar con el desastre de la ola invernal? CONTESTÓ: bueno, los miembros se afectaron porque se les inundó su casa, y tuvieron que trasladarse a un pueblo vecino con sus 3 hijos y su mujer. PREGUNTADO: puede indicarle a este despacho si usted sabe que le paso a los miembros de la unidad familiar conformada por el señor Luis Ávila Alfaro y otros, después del desastre, y qué tipo de actitud asumieron por el desastre? CONTESTÓ: bueno, la familia se vio afectada porque se desintegraron, él debió mudar a su familia para un municipio que se llama San Estanislao de Kostca, y él para cuidar la casita, iba y venía, pero no estaba unida la familia, estaba desintegrada, él solo visitaba y otra vez se venía. PREGUNTADO: Exprésele a este despacho qué pasó con la unidad familiar al retornar a la vivienda luego del desastre y en qué estado encontraron la misma? CONTESTÓ: bueno, ellos al regresar la casa, como antes les dije que la casa se inundó, encontraron el piso levantado, encontraron la poza séptica dañada y no tenían donde hacer sus necesidades, las paredes tenían grietas, y a pesar de que la casa no estaba apta para habitar, ellos vieron la necesidad de meterse así. PREGUNTADO: indíquele al Despacho si el municipio, departamento o nación, le brindó en ese momento ayuda a esta unidad familiar; en caso positivo, indíquele a este despacho qué tipo de ayuda. CONTESTÓ: no le brindaron ninguna ayuda, el municipio lo único que hizo fue un censo, antes de ellos retornar a la casa. Ese censo lo hicieron en el mes de octubre, fue lo único que brindó el municipio, mas nada. PREGUNTÓ: Sabe usted si el estado, después de esa fecha le brindó algún tipo de ayuda con ocasión del desastre natural? CONTESTÓ: por medio de la televisión el Gobierno decretó una ayuda de un millón y medio para los damnificados de la ola invernal del 2011. Eso fue lo que el gobierno decretó en ese entonces, y ellos cuando retornaron a casa todavía no se lo habían entregado porque ellos salieron de su casa en el mes de octubre y regresaron en el mes de diciembre, y ellos regresaron sin la ayuda. PREGUNTADO: puede decirle al despacho si usted en algún momento le evidenció algún tipo de afectación, alteración o cambio de comportamiento en esta familia durante la espera de la ayuda económica ofrecida por el Estado? CONTESTÓ: si doctor, primero que todo el estaba inquieto, intranquilo porque él es músico, él se rebusca haciendo toques. Y a raíz del problema que tuvo, que se le inundó la casa, él perdió su instrumento musical. Ya el no tenia de qué valerse, ya él se sentía inquieto porque, qué hace una persona regresar a la casa cuando no tiene ni siguiera un baño donde hacer sus necesidades. De pronto si ese señor al momento de regresar a su casa hubiese tenido la ayuda que el gobierno decretó, le hubiera servido de mucho porque lo primero que hubiera hecho era arreglar la poza séptica, porque en Soplaviento no tenemos alcantarilla. Entonces él se mantenía inquieto e intranquilo porque preguntaba y preguntaba y la ayuda nada que llegaba. PREGUNTADO: además de la alteración del servicio sanitario, puede indicarle al despacho que otras condiciones de bienestar se afectaron en el núcleo familiar del demandante CONTESTÓ: doctor, las relaciones entre ellos mismos, porque el señor era muy alegre, le gustaba cantar, le gustaba sentarse en la puerta porque a uno en los pueblos acostumbra a sentarse en la puerta. Ya eso no se veía en esa familia, ya esa familia no se sentaba en la puerta porque perdieron muchos enseres y mantenían la puerta cerrada. PREGUNTADO: puede encontrar algún elemento o alguna evidencia que diferencie el comportamiento y la respuesta a recibir un dinero en un momento en el que lo dispuso



el gobierno nacional y recibirlo con una demora conforme se ha dicho? ¿encuentra usted alguna diferencia? CONTESTÓ: si doctor, porque si la ayuda fue decretada en 2011 y ellos retornan a su casa en diciembre y llevaran esa ayuda en sus menor, ellos hubieran hecho algo para ayudar en su forma de vivir. Pero si lo hacen después de 2 años, las cosas van aumentando, no le va servir el auxilio después de 2 años como si se lo hubieran entregado en la misma época en la que el gobierno lo decretó. Porque las cosas van aumentando. (esta pregunta es descalificada por el Juez de primera instancia, quien considera que tanto la pregunta como la respuesta son meras especulaciones, no los hechos de la demanda). PREGUNTADO: Señora Nelis usted ha sido damnificada por ola invernal? CONTESTÓ: si, PREGUNTADO: Diga en qué año usted fue damnificada? CONTESTÓ: primero en el 2010 y en la segunda ola invernal del 2011. PREGUNTADO: diga al despacho si usted tiene alguna demanda de reparación directa en contra del DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR por esos hechos? CONTESTÓ: si. PREGUNTADO: diga al despacho quién es su apoderado en esa demanda de reparación directa CONTESTÓ: el Dr. Roosbelf Bahoque. PREGUNTADO: diga qué relación tiene usted con los demandantes dentro de este proceso CONTESTO: vecindad, y como bien dije antes, las relaciones más fue de maestro a padre de familia (...).

Advierte esta judicatura que, la testigo ENELIS GUERRERO ROMERO es una declarante sospechosa, como quiera que cuenta con una demanda de reparación directa, en contra del Departamento de Bolivar, por las mismas circunstancias que genera la demanda objeto de estudio; y cuyo apoderado judicial es el mismo apoderado que representa los intereses de los demandantes en este evento. Lo anterior, puede llevar a que se emita una declaración parcializada de los hechos de la demanda, por lo que no es posible tener en cuenta su versión.

- HERNANDO OLIVO ALMEIDA (Min: 19:20): manifiesta que en el mes de octubre del 2011 el Municipio de Soplaviento sufrió una inundación producto de las lluvias. Que "el señor Luis se trasladó al barrio La Loma, su casa quedó bastante averiada, se humedecieron los bloques de la casa, hasta que el 15 de diciembre salió la Resolución 074, yo ejercí en ese tiempo como veedor de la comunidad. La veeduría se organizó en el año 2010, pero era por 4 años, no sabíamos que en el 2011 iba a haber una inundación, pero nos tocó asumir ese rol de veedor, en consecuencia fuimos nombrados por el personero Municipal Jorge Enrique Robledo. Cuando conocemos de la Resolución 074, le creamos la expectativa a las familias, empezamos a visitarlas y a decirles, bueno, ya no están solos, hay una ayuda, la ayuda no es que haya sido la gran cosa, pero 1.500.000, para cuando se daña la poza séptica, cuando se te dañan los pisos, pues es bastante para personas que no tienen nada. Nosotros empezamos a visitar a esas personas, pero nunca llegó la ayuda en lo establecido. Se vio por televisión que muchos municipios vecinos recibieron la ayuda, y nos reclamaban a nosotros "y nosotros qué" les decíamos "cálmense que a ustedes también van a recibir su ayuda", pero nunca llegó cuando salía por televisión; por ejemplo, a Villanueva recibió en enero o febrero del año 2012, otros municipios del Valle del Cauca recibieron y así; muchos municipios que recibieron lo publicaban y a nosotros nos increpaban, porque habíamos creado la expectativa.



Fue cuando se toma la determinación los afectados de buscaron un abogado porque se consideraban que tenían derecho a esa ayuda" PREGUNTADO: usted le consta que el señor Luis salió para Soplaviento, porqué le consta. CONTESTÓ: salió de Soplaviento no, se mudó de un barrio de Soplaviento a otro barrio de Soplaviento. Luis es una persona muy conocida de Soplaviento, Luis es músico, él toca clarinete y saxofón; él acompaña a muchos compositores y es una persona muy reconocida en Soplaviento. Como Soplaviento se inundó casi toda la gente se trasladó a las partes secas, a las partes altas (...) PREGUNTADO: yo le estoy haciendo una pregunta muy puntual, usted manifestó en su relato que el señor Luis se trasladó de barrio donde vivía, yo le estoy preguntando que me precise cómo llegó usted a saber eso CONTESTÓ: lo sé porque llegue al sitio donde él estaba, y me dijo que le tocó mudarse porque esa parte donde estaba se inundó. (...) PREGUNTADO: dígame a este despacho en términos concretos, si usted sabe cómo se afectaron los miembros de esta unidad familiar, con ocasión del desastre natural, señor Luis Ávila Alfaro CONTESTÓ: se afectan en daños en su vivienda y perdieron enseres o muebles, además, ellos tienen niños pequeños, tienen 3 hijos, dos niñas y un niño, estaban bien pequeños cuando eso ocurrió. La habitabilidad de la casa no quedó muy acogida para que esos niños pudieran estar. PREGUNTADO: sabe usted, o le consta, que paso con los miembros de esta unidad familiar después del desastre natural y que actitud asumieron CONTESTÓ: buenos, ellos se trasladan a la parte alta de Soplaviento y Luis periódicamente llega, eso lo sé porque yo hablé con él, él periódicamente iba a su casa, para velar, porque en Soplaviento ocurrió un fenómeno, los ladrones se estaban llevando los techos, y como se hicieron zarzos para salvaguardar las cosas, se metían y se robaban las cosas; entonces la gente hacía como un comité de personas y se quedaban algunos durmiendo en esas condiciones, digamos, no adecuadas para quedarse, para salvaguardar lo poco que le quedó. PREGUNTADO: explíqueme al Despacho si usted sabe o le consta qué pasó con esta unidad familiar al retornar a su vivienda y en qué estado encontraron la misma CONTESTÓ: la vivienda la encontraron, les tocó retornar antes de que seicara totalmente, por las mismas circunstancias que dije ahorita, encontraron las calles que para llegar tenían que poner bloques, para acceder a su casa. Estaba en barro, la casa como le dije se le levantó el piso, se le dañaron algunas cosas, y prácticamente Luis y Dany, les tocó comenzar de nuevo a conseguir sus cosas. PREGUNTADO: sabe usted o le consta si el Estado o el municipio le brindó en esos momentos algún tipo de ayuda a esta unidad familiar, en caso positivo, indique si lo sabe qué tipo de ayuda. CONTESTÓ: en ese momento ninguna ayuda llegó, y como les dije se consiguió posteriormente en demanda judicial. Pero en ese momento que ellos estaban allí, lo único que hizo el municipio fue censarlos a ver cómo podían ayudarlos, pero fue todo lo que hicieron. PREGUNTADO: exprésele a este despacho si se evidenció algún tipo de afectación, alteración o cambio de comportamiento de los miembros de la unidad familiar, durante el periodo que tuvieron que esperar mientras que el estado le hacía la entrega de la ayuda económica ofrecida. CONTESTÓ: si es normal que se alteraron. Pues Luis es una persona muy decente, es una persona totalmente decente. Pero, cuando se crean las expectativas y empiezan a especular que ya la plata se la cogieron, y ellos están haciendo parte de ese complot para cogerse los dineros – hablando de los veedores- ya no nos atendían con la misma amabilidad. Su casa no estaba en condiciones, los niños pequeños, se desesperaba porque él lo que hace es tocar y en esa temporada él no estaba



*ejerciendo. Entre otras cosas, en un descuido de él, uno de los instrumentos se le quedó en el agua, lo puso en el estuche y se le averió un poco. PREGUNTADO: puede advertir usted, alguna situación concreta que usted expresa ese desespero? Como lo pudo advertir? CONTESTÓ: En las visitas que hacemos periódicas, al hablar con él, se le evidenciaba la expresiones como que "estoy pasando en Niágara en bicicleta" cuestiones como esa, "la ayuda cuando va allegar, mire que ya salió en televisión que están recibiendo la ayuda en otras partes, y nosotros qué", entonces se les ve el desespero a ellos, y un poco de angustia por no tener como solucionar los problemas que les dejó la ola invernal. PREGUNTADO: sabe usted como se afectaron las condiciones de bienestar durante ese periodo de espera de la ayuda económica? CONTESTÓ: al no tener las condiciones de habitabilidad, yo pienso que se afectó bastante, venirse con sus hijos para salvaguardar lo poco que tenían, y llevarlos a unas condiciones precarias de habitabilidad, eso es mucho para unos niños pequeños y su familia".*

De acuerdo con lo anterior, este Tribunal considera que los hechos narrados por los declarantes en comento, dan cuenta de los supuestos fácticos manifestados en la demanda, en cuanto a la ola invernal del año 2011; sin embargo, en el mismo, no se hace referencia a la afectación que sufrieron los demandantes con la demora en la entrega de las ayudas destinadas a superar la crisis, como quiera que las circunstancias que se narran hacen referencia a las circunstancias en las que se dio la ola crisis de la ola invernal del segundo semestre del 2011, el trámite adelantado por el municipio de Soplaviento, la tristeza o desespero de demandante Luis Alberto Ávila por tener que trasladar a su familia de vivienda debido a los daños sufridos en su casa, los cuales fueron producto del fenómeno ambiental y no de la mora en la entrega de las ayudas. El hecho de que no pudiera laborar y que cuando regresó a su vivienda ésta aún estuviera inundada, son situaciones provocadas por el fenómeno de las lluvias que afectaron el país en el año 2011.

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

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



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

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

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

### **7.12. Conclusión**

Así las cosas, se confirmará la sentencia del 9 de marzo de 2017, como quiera que, no se demostró cual fue el daño causado por el no pago de la ayuda humanitaria.

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; por ello, se obviará la condena en costas.

### **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 8 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.

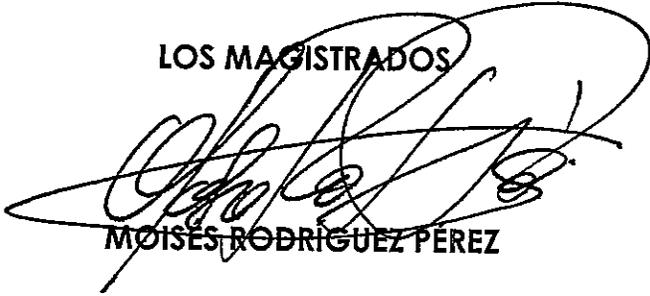
**SEGUNDO:** No hay lugar a la condena en **COSTAS** a la parte vencida, según lo aquí motivado.

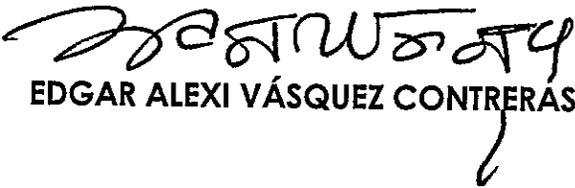
**TERCERO: DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Constancia:** El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 093 de la fecha.

**LOS MAGISTRADOS**

  
**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

  
**EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS**

  
**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**

1. *Handwritten scribbles and lines*  
 2. *Handwritten scribbles and lines*  
 3. *Handwritten scribbles and lines*  
 4. *Handwritten scribbles and lines*

