



Cartagena de Indias D.T y C., ocho (8) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

<b>Medio de control</b>	<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-00-133-33-011-2015-00124-01</b>
<b>Demandante</b>	<b>BELÉN VICTORIA ATENCIO ESCORCIA y OTROS</b>
<b>Demandado</b>	<b>DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES</b>
<b>Magistrado</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>
<b>Tema</b>	<i>Responsabilidad del Estado por la mora en el pago de ayudas humanitarias por la ola invernal del año 2011- carga de la prueba.</i>

### I.- PRONUNCIAMIENTO

Incumbe a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante, contra la sentencia del 20 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Once 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 BELÉN VICTORIA ATENCIO ESCORCIA y en representación de sus menores hijos VÍCTOR MANUEL RAMÍREZ ATENCIO y MARÍA DE LOS ÁNGELES RODRÍGUEZ ATENCIO por intermedio de apoderado judicial.

#### **2.2. Demandado**

La acción está dirigida en contra del DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR.

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

A través de apoderado judicial constituido para el efecto, los actores instauraron demanda de reparación directa en contra del DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR, para que, previo el trámite a que hubiere lugar, se accediera a las siguientes,

<sup>1</sup> Demanda visible a folios 1-20 y su reforma, visible a folio 97-104



13-001-33-33-011-2015-00124-01

*CUARTO: Que se ordenen los intereses de todo orden que se hubieran causado y el pago de costas y agencia en derecho generadas.*

*QUINTO: Que se dé cumplimiento al fallo dentro de los términos señalados en los artículos 192, 193 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>2</sup>.*

## **2.4. Hechos**

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 1º 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 \$1.500.000.00.

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

---

2 Folio 2 y 3 Cdo 1.





13-001-33-33-011-2015-00124-01

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.





13-001-33-33-011-2015-00124-01

El Juzgado Décimo Tercero 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 TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CARTAGENA- SALA PENAL los hoy accionantes recibieron la ayuda económica decretada por el Gobierno Nacional en el mes de **noviembre 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

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

### **2.5.1. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre<sup>3</sup>**

Esta entidad presentó escrito de contestación de la demanda el 06 de junio de 2016, manifestando que no le constan algunos de los hechos manifestados por los demandantes, y que se atiene a lo probado en el proceso.

Expuso, de forma expresa, su oposición a las pretensiones de la demanda, toda vez que carecen de soporte probatorio para demostrar el daño alegado, y menos aún, que por la entrega tardía de un subsidio, se generen alguna responsabilidad que deba ser indemnizada.

Como mecanismo de defensa, alegó las excepciones de i) ineptitud de la demanda por inexistencia del demandado UNGRD, ii) falta de integración del litisconsorcio necesario, iii) haberse dado a la demanda un trámite diferente improcedencia de la utilización del medio de control de reparación directa para cobrar una subvención económica otorgada por el Gobierno, iv) caducidad del medio de control, v) cosa juzgada, vi) falta de legitimación en la causa por pasiva, vii) inexistencia de una fecha cierta y determinada para entregar la subvención económica, viii) falta de estimación razonada de la

---

3 Folio 105-119 del Cdno. 1



13-001-33-33-011-2015-00124-01

cuantía, ix) ausencia de responsabilidad por inexistencia del hecho dañoso, del daño y del nexo causal.

#### **2.5.2. El Departamento de Bolívar<sup>4</sup>.**

Esta entidad presentó escrito de contestación de la demanda el 22 de julio 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 la 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.

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; y, (v) caducidad.

---

4 Fols. 126-141 cdno 1





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

Por medio de providencia del 20 de noviembre de 2017, la Juez Once Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, y decidió denegar las pretensiones de la demanda.

El A quo inicialmente plantea lo que es la tesis de cada uno de los intervinientes para luego, establecer lo que es la responsabilidad del Estado conforme lo indica el artículo 90 de la Constitución.

Así las cosas, estableció como hecho dañoso, la omisión del CRGRD, Bolívar, de enviar a la UNGRD, las planillas remitidas por el municipio de Soplaviento, contentiva del censo de damnificados, para el pago de la subvención económica.

Refiere que, la Resolución 074 de 2011, estableció la responsabilidad de cada uno de los comités: locales, departamentales y nacional, en la consecución del procedimiento para que procediera la ayuda económica a cada damnificado en el País.

Se indica, que mediante sentencia del 24 de mayo de 2013 se ordenó al CREPAD de Bolívar, remitir a la UNGRD, las planillas en donde figuraban los demandantes; lo que corrobora que el CREPAD, hoy CRGRD, envió por fuera del término las planillas de la población censada en Soplaviento; demostrándose el hecho dañoso.

En cuanto a la valoración de los perjuicios, determino que, aun cuando existe contrato de prestación de servicios con un abogado por valor del 30% de lo que se les consignara, no existe facturación que indique que este pago se efectuó. Así mismo, que el daño emergente se produce por la pérdida sufrida en el patrimonio de la víctima por el hecho dañoso, y como quiera que la ayuda humanitaria no tiene el carácter de una obligación civil, no puede considerarse como parte del patrimonio de los demandantes, de manera que el pago de una parte de ese auxilio, no puede tenerse como daño emergente.

En lo que hace al daño moral, se advierte que el reconocimiento de la ayuda económica en la Resolución 074 de 2011, no prevé un término en el pago, solo

---

5 Folios 262-266 Cdo no 2



13-001-33-33-011-2015-00124-01

sobre el envío de los informes para que proceda la misma; de allí que su reconocimiento no puede entenderse como tardío, como para generar un daño antijurídico, dado que, no existe obligación concreta que generara una expectativa concordante.

Atingente al daño en vida de relación, se tiene que lo que constituyó el abandono de la zona afectada por la lluvia fue la inundación y no la falta de la entrega de la ayuda humanitaria; cosa que tampoco está demostrada.

Concluyendo, no encontrarse demostrado el daño como consecuencia de la conducta de la accionada.

Además se indica, frente a los derechos constitucionales, que se confunde la violación de derechos iusfundamentales, con los perjuicios causados con la inundación, que podría producir la conducta de la demandada.

Finaliza apuntando que, del material probatorio se puede inferir una falla en el servicio del Departamento de Bolívar –CRGRD-, empero, no se demostró la ocurrencia de un daño como consecuencia de dicha conducta; por tanto, denegó las súplicas de la demanda (sic).

#### **IV.- RECURSO DE APELACIÓN<sup>6</sup>**

El 18 de diciembre de 2018, el apoderado de la parte demandante presentó recurso de apelación en contra de la decisión que le puso fin a la primera instancia, argumentando lo siguiente:

Motivo de inconformidad por la parte demandante, en este asunto, es el hecho que se estime, por el Juez de primera instancia, que la asistencia humanitaria no puede ser tenida como una obligación civil sometida a término y por ende generadora de un perjuicio en virtud de la demora en su cumplimiento.

Explica que es sorprendente como, por más de 10 meses, se retardó el CREPAD del Departamento de Bolívar en el cumplimiento de la obligación que se le asignó en la Resolución 074 de 2011, incidiendo directamente en que la UNGRD pudiera activar la actuación administrativa para la entrega de esta ayuda familiar damnificada. Que este error es tomado por el Aquo como poco y nada,

<sup>6</sup>Folios 272-283 Cuaderno 2



13-001-33-33-011-2015-00124-01

por considerar la ayuda humanitaria como un regalo; lo que en su decir, es una obligación de rango constitucional, dado el alto grado de indefensión en que se encontraban los aquí demandantes.

Anota tener en claro lo que es el perjuicio por la inundación que no es el reclamo reparatorio y los causados por la administración departamental, con su actuar negligente, lo que agudizó, agravó, los efectos negativos del desastre, cuando la responsabilidad a aquella asignada era precisamente mitigar los efectos del desastre; actuar negligente –persiste-, de donde se desprende la pretensión indemnizatoria; por su condición de damnificado.

Se indica que, se dejó de aplicar los múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre los deberes del Estado y los derechos de las víctimas de desastres naturales, para ello, transcribe apartes de las sentencias que tratan el tema.

Hace alusión igualmente a los daños en el mismo orden que fueron estudiados por el Juzgado primigenio, señalando en el daño emergente que, sin la ayuda de un profesional del derecho jamás hubieses alcanzado el pago de la ayuda, por lo que siendo una obligación del Estado, esa merma del 30% a pagar por los servicios prestados del \$1.500.000.00 pagados, son los que se buscan sean resarcidos en este medio de control.

El daño moral se produjo por la expectativa legítima que se tuvo al momento de conocer de la ayuda humanitaria, lo que hizo que esa auxilio oportuno no se diera, de allí que al ver que día con día no se materializaba, se perdía la esperanza de recibir dicho apoyo, generándose situaciones angustiosas, desesperantes y tristes.

En lo que hace al daño de la vida de relación, dice que está se vio resquebrajada puesto que, los miembros de esta familia tuvieron que redoblar esfuerzos para lograr que la casa de habitación no se desplomara, teniendo que dejar sus actividades cotidianas de socialización, recreación, quedando las mismas relegadas.

En lo que tiene que ver con la violación de derechos fundamentales, sostiene que, con el actuar de la administración se desconoció el debido proceso, lo que produjo la entrega tardía de la ayuda económica; puesto que la respuesta en la consignación de la misma debió ser pronta y oportuna.



Concluye que, no existe confusión entre la finalidad de este medio de control y el sustento para solicitar la reparación de los perjuicios, en especial del orden inmaterial.

Afirma que, los perjuicios que se ocasionaron a esta unidad familiar como consecuencia de la demora en el pago de dicha ayuda, fueron derivados de la falla en el servicio por el defectuoso funcionamiento de la administración CREPAD Bolívar, causa eficiente y determinante generadora del daño a la luz del artículo 90 de la Constitución.

Colofón, requiere la revocación del fallo de primera instancia y se concedan las pretensiones incoadas.

#### **V.- TRÁMITE PROCESAL**

La demanda en comento fue repartida ante Tribunal Administrativo de Bolívar, el 05 de marzo de 2018<sup>7</sup>, por lo que se procedió a dictar auto admisorio del recurso el 20 de septiembre de 2018<sup>8</sup>; y, a correr traslado para alegar de conclusión el 06 de noviembre de 2018<sup>9</sup>.

#### **VI.- ALEGATOS Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

**4.1. Parte Demandada- Departamento de Bolívar<sup>10</sup>:** Presentó sus alegatos el 20 de noviembre de 2018, ratificándose en lo manifestado en la contestación de la demanda.

**4.2. Parte Demandada – UNGRD<sup>11</sup>:** Presentó sus alegatos el 23 de noviembre de 2018, ratificándose en lo manifestado en la contestación de la demanda.

**4.3. Parte Demandante:** No presentó sus alegatos.

**4.4. Ministerio Público:** No presentó concepto.

---

7 Folio 3 c. de apel.

8 Folio 5 c. de apel.

9 Folio 9 c. de apel.

10 Fols. 13-17 c. de apel.

11 Fols. 19-27 c. de apel.



## 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 que existió un daño, por el pago tardío en que se incurrió por causas imputables al Departamento de Bolívar –CRGRD-, al no enviar en tiempo las planillas donde figuraban los afectados por la segunda ola invernal del año 2011, en el municipio de Soplaviento, haciéndose necesario para ello, una acción de tutela; 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 generados como consecuencia de la mora en el pago de la ayuda humanitaria por ser damnificados de la ola invernal del segundo semestre del año 2011? ¿Se configuran los elementos para que proceda la indemnización aquí pretendida, sobre una ayuda humanitaria?

En caso de ser responsable las demandadas, 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, manteniendo incólume la decisión de primera instancia, según las consideraciones que se pasan a establecer; teniendo en cuenta las pruebas aportadas y las órdenes impuestas en la sentencia T-648 de 2013.

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 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>:

---

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



13-001-33-33-011-2015-00124-01

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 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

<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





13-001-33-33-011-2015-00124-01

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 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<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.

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

<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**





13-001-33-33-011-2015-00124-01

Aquellos Decretos<sup>18</sup> fueron sometidos no solo al escrutinio de la H. Corte Constitucional<sup>19</sup>, sino por el H. Consejo de Estado, este último, adujo en sus consideraciones, que el reconocimiento que se hace por parte del Estado es una **ayuda humanitaria**, consistente en diversos componentes que pueden ser; desde económicos, como psicológicos, entre otros<sup>20</sup>.

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>).

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 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.





13-001-33-33-011-2015-00124-01

- e) Que, sobre la base de cumplir los requisitos anteriores, su nombre e identidad aparecieran en el listado de "damnificados directos" enviado por los CLOPAD (hoy CMGRD) a esta Unidad.

Se estableció entonces, que el Fondo Nacional de Calamidades haría entrega de los recursos a través del Banco Agrario, y este a su vez, entregaría el dinero a las personas que fueron inscritas en las planillas de apoyo económico y que fueron considerados como damnificados directos, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por el Banco y la Fiduprevisora de acuerdo a lo dispuesto por la UNGRD. El pago se hará a las personas que hayan sido reportadas como cabeza de familia en las planillas tramitadas por el CLOPAD<sup>22</sup>.

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

El paso a paso a seguir consistía:

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

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.

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

<sup>23</sup> Ibídem





13-001-33-33-011-2015-00124-01

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

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

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

## 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 la mora respecto al pago del auxilio humanitario por ser la familia damnificada 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 Soplaviento, del 20 de octubre de 2011<sup>28</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 21-24 Cdno 1

<sup>26</sup> Folios 25-26 Cdno 1

<sup>27</sup> Folios 27-30 Cdno 1

<sup>28</sup> Folios 31-33 Cdno 1



13-001-33-33-011-2015-00124-01

- Comunicación del Alcalde de Soplaviento, 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>.
- 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>.
- Contrato de prestación de servicios con abogado de 12 de diciembre de 2012<sup>33</sup>
- Boletín informativo<sup>34</sup>.
- Copia del certificado de SISBEN de la señora BELÉN VICTORIA ATENCIO ESCORCIA<sup>35</sup>.
- Registro civil de nacimiento de MARÍA DE LOS ÁNGELES RODRÍGUEZ ATENCIO<sup>36</sup>.
- Registro civil de nacimiento de VÍCTOR MANUEL RAMÍREZ ATENCIO<sup>37</sup>
- Certificado expedido por la Alcaldía Municipal de Soplaviento, en el que consta que la señora BELÉN ATENCIO ESCORCIA se encuentra en el listado de damnificados, reportado y verificado en el censo realizado el 18 de diciembre de 2010<sup>38</sup>.
- Certificado expedido por la Alcaldía de Soplaviento, de entrega de ayudas económicas a BELÉN VICTORIA ATENCIO ESCORCIA en el que consta la ayuda económica por los desastres de la ola invernal fue pagada en noviembre de 2013<sup>39</sup>.

---

29 Folio 34 Cdno 1

30 Folio 35 Cdno 1

31 Folios 36-37 Cdno 1

32 Folio 38 Cdno 1

33 Folios 43 cdno 1

34 Folios 44-45 Cdno 1

35 Folio 46 Cdno 1

<sup>36</sup> Folio 47 cdno 1

<sup>37</sup> Fol. 48

<sup>38</sup> Fol. 49

<sup>39</sup> Fol. 186 cdno 1



13-001-33-33-011-2015-00124-01

### 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 depreca.

Así, con ocasión de la segunda temporada de lluvias del 2011, que tuvo inicio el 1 de septiembre y finalizó el 10 de diciembre, el Gobierno Nacional a través de la UNGRD expidió la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011.

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

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

**Obligaciones a cargo de los CLOPAD:** i) evaluar el nivel de afectación, ii) imprimir y diligenciar físicamente las planillas de entrega de apoyo económico, iii) elaborar el acta que las avalara, iv) diligenciar las planillas físicas en formato digital, y v) entregarlas a las CREPAD con las firmas exigidas<sup>40</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,

<sup>40</sup> Alcalde - Coordinador del CLOPAD – Personero Municipal



13-001-33-33-011-2015-00124-01

ii) el Coordinador del CREPAD debía firmar las anteriores planillas, iv) enviar las planillas a la UNGRD.

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

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

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

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

En línea con lo anterior, la **Resolución No. 002 del 2 de enero de 2012**, emitida por la UNGRD, modificó la **Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011** y la Circular de fecha 16 de diciembre de 2011<sup>41</sup>, señalando en el artículo 1º que el término para la entrega de la documentación por los CLOPAD y CREPAD a la UNGRD se ampliaba hasta el **30 de enero de 2012**, en los mismos términos señalados en la Resolución modificada.

En este orden de ideas y del contenido obligacional estudiado de cara a las probanzas allegadas al proceso, puede concluir la Sala que le sería imputable al CLOPAD y CREPAD, la eventual falla en el servicio por incumplimiento o cumplimiento tardío de las obligaciones contenidas en las Resoluciones estudiadas y la Circular citada anteriormente, toda vez que, se acreditó en el proceso que desde el día 23 de diciembre de 2011, el Coordinador del CLOPAD del Municipio de Soplaviento remitió un oficio al Coordinador del CREPAD de Bolívar, que contenía un listado físico del censo de las personas damnificadas por la ola invernal 2011 en dicho territorio, y que sólo en virtud

<sup>41</sup> La Circular de fecha 16 de 2011 fijaba como plazo máximo de entrega de la información a la Unidad Nacional validada por los alcaldes, coordinadores CREPAD y CLOPAD y personero municipal, el día 22 de diciembre de 2011.



13-001-33-33-011-2015-00124-01

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>42</sup>, lo que significa que hubo un retraso entre el 31 de enero al 30 de septiembre de 2012 para enviar la información, incumplimiento obligacional 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.

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 el demandante tiene la condición de afectado con la ola invernal del segundo semestre de 2011, puesto que demuestra estar incluido en el censo, (indica que Belén Atencio Escorcia y su familia, fueron afectados por la ola de lluvia en el año 2011)<sup>43</sup> y que le cancelaron en **noviembre del 2013**, el valor de \$1.500.000<sup>44</sup>, por concepto de ayuda económica por lo acontecido con la ola invernal del 2011.

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

---

42 Folio 59 Cdno. 1

43 Folio. 35 Cdno. 1

44 Folio. 186 Cdno. 1



13-001-33-33-011-2015-00124-01

especial de Soplaviento. Del primer medio probatorio, no hay ninguna actuación que se haya adelantado en ejercicio de ese mandato entre la fecha de celebración del mismo y la fecha del pago, y del informe sólo es una nueva información de que un proceso de pago, se había iniciado.

En lo atinente a los perjuicios morales no hay ningún tipo de prueba. Es de anotar, que el apoderado de la parte demandante en el acápite de la demanda, solo indica que equivalen a 70 salarios mínimos legales mensuales vigentes, pero no existe prueba de su dicho, pues, dentro del presente asunto se prescindieron de las pruebas testimoniales por no encontrarse presentes los declarantes en la audiencia de pruebas<sup>45</sup>, luego entonces, incorporada toda la prueba documental se declaró agotada la etapa probatoria y dando paso a los alegatos finales.

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

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

Así las cosas, se concluye que en este evento no existen suficientes medios que den cuenta de que el daño alegado por los demandantes se haya concretado, pues lo único que quedó demostrado fue el censo, en el cual se encuentran registrados BELÉN VICTORIA ATENCIO ESCORCIA, 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.

<sup>45</sup> Folio 251 reverso cdno 2





## 7.12. Conclusión

En este caso concreto, la parte demandante no acreditó el daño, por lo que la Sala deberá confirmar la decisión proferida en primera instancia, soportando los presentes argumentos en las anteriores consideraciones, y concluyendo que no se dan los elementos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado en los términos del Art. 90 de la Constitución Política, pues no se ha demostrado la existencia de un daño antijurídico endilgable a la administración que pueda ser reparado.

Así las cosas, se confirmará la sentencia del 20 de noviembre 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.

## 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 20 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Once 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.



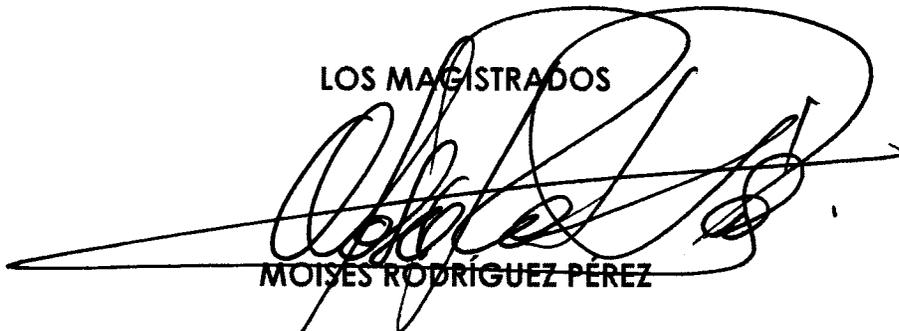
13-001-33-33-011-2015-00124-01

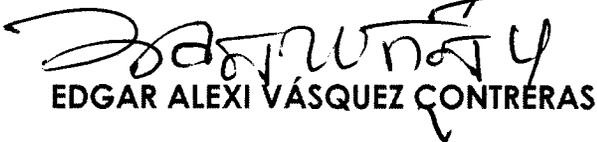
**TERCERO: DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Constancia:** El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado por la Sala, en sesión de la fecha, según consta en Acta No. 026

LOS MAGISTRADOS

  
MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

  
EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

  
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-00-133-33-011-2015-00124-01
Demandante	BELÉN VICTORIA ATENCIO ESCORCIA y OTROS
Demandado	DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

