



Cartagena de Indias D.T y C., ocho (08) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

<b>Acción</b>	<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-011-2015-00227-01</b>
<b>Demandante</b>	<b>PETRONA LIPEDA SÁNCHEZ</b>
<b>Demandado</b>	<b>DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR</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 27 de abril de 2018, proferida por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual negaron las pretensiones de la demanda.

### II.- ANTECEDENTES

#### **2.1. Demandante**

La presente acción fue instaurada por PETRONA LIPEDA SÁNCHEZ, en nombre propio y en representación de sus hijos menores: WENDY YOHANA ANGARITA MERLANO y ANA CRISTINA MERLANO LIPEDA; así como el señor OSWALDO MERLANO MENDOZA, constituyendo un apoderado judicial que representara sus intereses.

#### **2.2. Demandado**

La acción está dirigida en contra de la DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES - CDGRD.

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

A través de apoderado judicial constituido para el efecto, el actor instauró demanda de reparación directa en contra de la DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES - CDGRD, para que, previo el trámite a que hubiere lugar, se accediera a las siguientes,

<sup>1</sup> Demanda visible a folios 1-18



13-001-33-33-011-2015-00227-01

### 2.3.1. Pretensiones

PRIMERO: Que se declare responsables a los demandados por los daños ocasionados ante el pago tardío de la ayuda económica humanitaria decretada por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres mediante Resolución N° 074 de Diciembre 15 de 2011 modificada por la Resolución N° 002 del 02 de enero de 2012.

SEGUNDO: Que como consecuencia de lo anterior, se condene a los demandados a reparar los daños causados mediante la indemnización de los perjuicios, tanto pecuniarios como no pecuniarios, descritos y cuantificados a continuación:

- Perjuicios Pecuniarios – Daño Emergente: La suma de \$450.000, a favor de PETRONA LIPEDA SÁNCHEZ, como consecuencia del pago de honorarios de abogado, cancelados para gestionar y asesorar en la realización de tutela.
- Daño moral: La suma equivalente a 40 smlmv para cada uno de los demandantes a título de Reparación-Compensación por Daños Morales sufridos a cada uno de los miembros de la Unidad Familiar compuesta.
- Daño a la Vida de Relación o Alteración grave de sus condiciones de existencia: La suma equivalente a 50 smlmv para cada uno de los demandantes a título de Reparación, Compensación por daños a la Vida de Relación o Alteración de sus condiciones de Bienestar Familiar y en Comunidad sufridos, a cada uno de los miembros de la Unidad Familiar.
- Daño por violación a Derechos Constitucionales y/o Convencionales: La suma equivalente a 30 smlmv para cada uno de los demandantes a título de Reparación, Compensación por vulneración a los derechos fundamentales de la dignidad humana, igualdad, sufridos a cada uno de los miembros de la Unidad Familiar.

TERCERO: Se ordene a que todas las sumas provenientes de las liquidaciones que se reconozcan, deberán ser indexadas, mes por mes, aplicando las fórmulas matemáticas y financieras adoptadas por las Altas Cortes.

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





13-001-33-33-011-2015-00227-01

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 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

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





**13-001-33-33-011-2015-00227-01**

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 Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena decidió el día 20 de Septiembre de 2012 amparar los Derechos





13-001-33-33-011-2015-00227-01

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 10 de enero de 2013, 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 el Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR ocasionaron a los demandantes, perjuicios tanto del orden pecuniario como no pecuniario, que deben ser reparados por los demandados.

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

### **2.5.1. El Departamento de Bolívar<sup>3</sup>.**

Esta entidad presentó escrito de contestación de la demanda el 24 de enero de 2017, manifestando que no le constan y niega la existencia de la mayoría de 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 los mismos no se encuentran probados en el proceso.

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.

Argumentó, que el Departamento de Bolívar no cometió ninguna omisión que

<sup>3</sup> Folio 110-127 del Cdno 1



13-001-33-33-011-2015-00227-01

genere responsabilidad administrativa, toda vez que su obligación dependía de la información suministrada por el municipio, y consistía en avalar las planillas y realizar las acciones necesarias para que los municipios entregaran la información correspondiente; sin embargo, ello no implicaba que el Departamento de Bolívar debía hacer también las funciones de los CLOPAD, puesto que cada una de las entidades intervinientes en el proceso de entrega de ayudas económicas tenía delimitada su función, y en este caso le correspondía al municipio entregar a tiempo las planillas con la documentación requerida, lo cual no sucedió. 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.

### **III. – SENTENCIA IMPUGNADA<sup>4</sup>**

Por medio de providencia del 27 de abril de 2018, la Juez Décimo Primero Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, y decidió denegar las pretensiones de la demanda, argumentando, lo siguiente:

Que si bien se encontraba demostrado el retraso en la entrega de la documentación necesaria para las concesión de las ayudas humanitarias a la Unidad Nacional de Reparación de Víctimas, por parte del CREPAD, toda vez que éste no envió dentro de los términos establecidos en la norma, 30 de enero de 2012, las planillas correspondientes para que la UNGRD desembolsara las ayudas, demostrándose el hecho dañoso, lo cierto es que los perjuicios o daños aducidos no fueron demostrados por los interesados.

En cuanto a la valoración de los perjuicios, determinó 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

---

<sup>4</sup> Folios 183-187 Cdno 2



13-001-33-33-011-2015-00227-01

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 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>5</sup>**

El 18 de mayo 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. El motivo de inconformidad de 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.

<sup>5</sup>Folios 190-201 Cuaderno 2



13-001-33-33-011-2015-00227-01

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, 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 hubiesen 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





13-001-33-33-011-2015-00227-01

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 19 de junio de 2018<sup>6</sup>, por lo que se procedió a dictar auto admisorio del recurso el 26 de septiembre de 2018<sup>7</sup>; y, a correr traslado para alegar de conclusión el 15 de noviembre de 2018<sup>8</sup>.

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

**4.1. Parte Demandante<sup>9</sup>:** presentó sus alegatos el 21 de noviembre de 2018, ratificándose sobre los argumentos de la demanda y el recurso de apelación.

<sup>6</sup> Folio 2 c. de apel.

<sup>7</sup> Folio 4 c. de apel.

<sup>8</sup> Folio 8 c. de apel.

<sup>9</sup> Folio 11-14 c. de apel.





13-001-33-33-011-2015-00227-01

**4.2. Parte Demandada- Departamento de Bolívar<sup>10</sup>:** Presentó sus alegatos el 23 de noviembre de 2018, ratificándose en lo manifestado en la contestación de la demanda.

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

## VII.- CONSIDERACIONES

### **7.1 Control de Legalidad**

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

### **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 los hechos de la demanda; esto es, la mora en que ha incurrido el Estado, en el pago del auxilio humanitario, ordenado en la 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 de la mora en el 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?

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?

---

<sup>10</sup> Folio 15-24 c. de apel.



#### **7.4 Tesis**

La Sala de Decisión, desatando el recurso de apelación de la parte demandante, mantendrá incólume la decisión de primera instancia, según las consideraciones que se pasan a establecer; teniendo en cuenta que, de las pruebas aportadas al plenario no se infiere la existencia de un daño derivado concretamente del hecho de haberse entregado en forma tardía las ayudas humanitarias.

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



13-001-33-33-011-2015-00227-01

extracontractual del Estado, es imperativo que confluyan los siguientes elementos<sup>11</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 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>12</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>13</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

<sup>11</sup> Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.

<sup>12</sup> Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837

<sup>13</sup> Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787



13-001-33-33-011-2015-00227-01

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>14</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 tercero<sup>15</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

<sup>14</sup> Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15971, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.



13-001-33-33-011-2015-00227-01

globo terráqueo<sup>16</sup>; que obligó al Gobierno Nacional a decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.

Aquellos Decretos<sup>17</sup> fueron sometidos no solo al escrutinio de la H. Corte Constitucional<sup>18</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>19</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.

---

**16 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)**

**17 "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.**

**18 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>18</sup> que fue hallado inexecutable, al igual que su párrafo primero respecto de la expresión "las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo", inexecutable que dio lugar a que se expidiera el Decreto objeto de control.**

**19 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.**





13-001-33-33-011-2015-00227-01

- d) Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011<sup>20</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 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>21</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>22</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.

<sup>20</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.

<sup>21</sup> Puede leerse sentencia T-648 de 2013.

<sup>22</sup> Ibídem



13-001-33-33-011-2015-00227-01

5. El CREPAD debe revisar y firmar las planillas y enviarlas a la UNGRD.
6. La UNGRD una vez verifique los documentos allegados por el CREPAD, enviará a la Fiduprevisora los registros que cumplan con todos los requisitos y la solicitud de desembolso.
7. La Fiduprevisora transferirá los recursos al Banco Agrario junto con el listado de beneficiarios.
8. Los CLOPAD y los CREPAD deberán hacerle seguimiento al procedimiento de entrega. A su vez, los CLOPAD deberán realizar un plan de contingencia en el que se contemple todos los riesgos que se puedan presentar en el proceso de pago.

Finalmente, informó que **"la no inclusión de afectados en la planilla a la fecha señalada, es responsabilidad del CLOPAD en cabeza del respectivo alcalde y por lo tanto la UNGRD no responderá por el apoyo económico correspondiente"**<sup>23</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 los recurrentes.

En resumen, el recurso de apelación incoado por la parte demandante requiere la condena a los encartados, Departamento de Bolívar – Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres CDGRD, respecto a la indemnización por la mora en el pago del auxilio humanitario por ser una persona damnificada por 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>24</sup>.
- Resolución N° 002 de 2012, "Por la cual se modifica la Resolución N° 074 del 15 de diciembre de 2011"<sup>25</sup>.

<sup>23</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>24</sup> Folios 25-28 Cdno 1

<sup>25</sup> Folios 29-30 Cdno 1





13-001-33-33-011-2015-00227-01

- Circular dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Entidades Técnicas y Operativas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, CREPAD Y CLOPAD<sup>26</sup>.
- Acta del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Soplaviento, del 20 de octubre de 2011<sup>27</sup>.
- Comunicación del Alcalde de Soplaviento, dirigida al Coordinador del CREPAD, Bolívar<sup>28</sup>.
- Formato para el censo y registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia<sup>29</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>30</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>31</sup>.
- Copia de noticias de prensa sobre la ola invernal de 2011<sup>32</sup>
- Sentencia de tutela de fecha 10 de enero de 2013, proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento<sup>33</sup>.
- Contrato de prestación de servicios con abogado de 12 de diciembre de 2012<sup>34</sup>
- Boletín informativo<sup>35</sup>.
- Copia del certificado de SISBEN de PETRONA LIPEDA SÁNCHEZ<sup>36</sup>.
- Registro civil de nacimiento de la menor ANA CRISTINA MERLANO LIPEDA<sup>37</sup>
- Contraseña de la joven ANGARITA MERLANO<sup>38</sup>
- Fotocopia de noticias publicadas por el periódico EL UNIVERSAL, sobre la ola invernal<sup>39</sup>

<sup>26</sup> Folios 31-34 Cdno 1

<sup>27</sup> Folios 35-37 Cdno 1

<sup>28</sup> Folio 38 Cdno 1

<sup>29</sup> Folio 39 Cdno 1

<sup>30</sup> Folios 40-41 Cdno 1

<sup>31</sup> Folio 42 Cdno 1

<sup>32</sup> Folio 43 Cdno 1

<sup>33</sup> Folio 44-64 Cdno 1

<sup>34</sup> Folios 65 Cdno 1

<sup>35</sup> Folios 66-67 Cdno 1

<sup>36</sup> Folio 68 Cdno 1

<sup>37</sup> Folio 69 Cdno 1

<sup>38</sup> Folio 70 Cdno 1

<sup>39</sup> Folio 75-77 Cdno 1





13-001-33-33-011-2015-00227-01

- Informe del IDEAN sobre la ola invernal del 2011<sup>40</sup>, aportado también en CD (fl. 153)
- Certificado de la UNGRD, mediante el cual se hace constar que a la demandante PETRONA LIPEDA SÁNCHEZ, se le giró el valor de \$1.500.000 el 19 de febrero de 2013 y que ésta lo retiró del banco el 21 de febrero de 2013<sup>41</sup>.
- Certificado del Municipio de Soplaviento, mediante el cual se hace constar que al demandante PETRONA LIPEDA SÁNCHEZ, se le giró el valor de \$1.500.000 en febrero de 2013<sup>42</sup>.
- Testimonio de la señora ENELIS GUERRERO ROMERO<sup>43</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.

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

<sup>40</sup> Folio 146-152 Cdno 1

<sup>41</sup> Folio 154-155 Cdno 1

<sup>42</sup> Folio 156 Cdno 1

<sup>43</sup> Folio 165



13-001-33-33-011-2015-00227-01

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>44</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.

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 efectuar los CLOPAD y CREPAD respectivamente.

<sup>44</sup> Alcalde - Coordinador del CLOPAD – Personero Municipal



13-001-33-33-011-2015-00227-01

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>45</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 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>46</sup>, en virtud de lo ordenado en una sentencia de tutela; 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.

<sup>45</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.

<sup>46</sup> Folio 36 Cdno. 1





13-001-33-33-011-2015-00227-01

**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 tiene la condición de afectados con la ola invernal del segundo semestre de 2011, puesto que demuestran estar incluido en el censo realizado por el Municipio en esa fecha<sup>47</sup> y que en **febrero del 2013**, le cancelaron el valor de \$1.500.000<sup>48</sup>, por concepto de ayuda económica por lo acontecido con la ola invernal del 2011.

Como prueba del daño generado por la demora en el pago de la citada subvención, se acompañó un contrato de prestación de servicios suscrito por el demandante y el apoderado que en esta acción ejerce su representación, cuyo objeto es la presentación y trámite de una acción de tutela en contra del Departamento de Bolívar, por la no entrega de la ayuda económica a los afectados por la ola invernal del 2011<sup>49</sup>. El negocio jurídico anterior, tiene como fecha de suscripción el 12 de diciembre de 2012. Sin embargo, no existe prueba en el expediente que acredite los gastos incurridos en virtud las supuestas diligencias realizadas, razón por la cual no se encuentra demostrado el daño denominado en la demanda como perjuicio pecuniario.

Por otra parte, se encuentra que, para efectos de probar los daños morales, se citaron como testigos a los señores HERNANDO OLIVO ALMEIDA, ARMANDO ALMANZA y ENELIS GUERRERO, pero a la diligencia de pruebas solo asistió ésta última, por lo que recepcionó su declaración, resaltándose lo siguiente<sup>50</sup>:

*"Min: 4:10. PREGUNTADO: Sírvase decir al despacho si usted conoce a la unidad familiar encabezada por PETRONA LIPEDA SANCHEZ? CONTESTÓ. Si la conozco. PREGUNTADO. Sírvase decir al despacho si esta unidad familiar fue afectada por la ola invernal del segundo semestre de 2011. CONTESTÓ. Fue afectada por la ola invernal del 2011, el fenómeno de la niña, a esta familia se le inundó su casa, y se vieron en la obligación de salir de ella, y se ubicaron en una casa del barrio la Loma, donde un señor que le dicen Ambula, pero el señor se llama David Utria Avendaño, ahí ellos hicieron un cambuche. PREGUNTADO. Cual fue el Estado de la vivienda después del desastre natural? CONTESTÓ. La vivienda quedó con los pisos dañados, la poza séptica colapsó, porque allá en Soplaviento no tenemos alcantarillado, las paredes a ella se le humedecieron y a raíz de eso tuvieron grietas. (...) PREGUNTADO. Sabe usted en qué*

<sup>47</sup> Folio 39 Cdno. 1

<sup>48</sup> Folio 154 Cdno 1

<sup>49</sup> Folio 65 cdno 1

<sup>50</sup> Folio 206 y CD folio 208





**13-001-33-33-011-2015-00227-01**

fecha le cancelaron la ayuda? *CONTESTÓ: a ellos les pagaron en febrero de 2013*  
*PREGUNTADO, teniendo en cuenta que transcurrió un tiempo largo desde el desastre*  
*natural hasta la entrega de la ayuda, notó usted un cambio de comportamiento en*  
*esta unidad familiar o algún cambio en su aptitud? CONTESTÓ: el cambio se notó*  
*porque, cuando las familias damnificadas le dieron poder al Dr Roosbel, él hacia*  
*reuniones, y en esas reuniones se conversaba mucho la una con la otra y la señora*  
*PETRONA decía "Dios mío será que mi casa se va a caer y no me va a llegar la ayuda"*  
*esa angustia se le veía a esa señora, decía "señor, se me va a caer mi casa, esa*  
*ayuda no ha llegado". PREGUNTADO, ese cambio de comportamiento lo notó solo en*  
*la señora PETRONA o en cada uno de los miembros de la unidad familiar. CONTESTÓ:*  
*en esas reuniones no únicamente iba la señora, también iban sus hijas y su señor, y*  
*todos decían lo mismo. PREGUNTADO POR EL DESPACHO, señora Enelis, tiene algo más*  
*que decir al Despacho? CONTESTÓ: si, Dra., que si de pronto la ayuda a esa familia le*  
*hubiera llegado a tiempo, cuando el Gobierno dijo que se le iba a dar, se hubieran*  
*evitado todo lo que pasaron, todo lo que pasó esa familia, la angustia y la*  
*desesperación que tenían".*

Analizado el testimonio de la señora ENELIS GUERRERO, este Tribunal considera que si bien el mismo da cuenta es de los supuestos fácticos frente a la ola invernal del año 2011, no es suficiente para demostrar las afectaciones concretamente sufridas la señora PETRONA LIPEDA y su familia, fueran consecuencia de la tardanza en la entrega de las ayudas económicas. Lo anterior, teniendo en cuenta que la declaración fue muy clara en establecer cuales fueron los daños materiales sufridos por la familia demandante, pero dichos daños fueron no fueron provocados por el Departamento de bolívar, por el contrario, fueron generados por un fenómeno ambiental que efecto a todo el país en el año 2010 y 2011.

Ahora bien, frente a los daños morales, daño a la vida en relación y violación de los derechos constitucionalmente protegidos, no existe prueba alguna ello, como quiera que la declarante solo se limitó a decir que "*si de pronto la ayuda a esa familia le hubiera llegado a tiempo, cuando el Gobierno dijo que se le iba a dar, se hubieran evitado todo lo que pasaron, todo lo que pasó esa familia, la angustia y la desesperación que tenían*". Para esta judicatura, ésta manifestación no es suficiente para reconocer indemnización, en la medida toda persona que pierda algún bien como consecuencias de un fenómeno natural u otra circunstancia, se va a sentir desanimado o angustiado.

De lo anterior se concluye entonces, que los hoy accionantes padecieron, en el año 2011, ciertas situaciones generadas como consecuencia de la época invernal que azotó el país en esa anualidad, como es la inundación de su vivienda, el deterioro de la misma y la necesidad de trasladarse a un lugar diferente donde no se vieran más perjudicados por la lluvia; pero, no se



13-001-33-33-011-2015-00227-01

desprende de lo anterior, cuál es el daño que le generó a los demandantes la entrega tardía de las ayudas humanitarias; puesto que las situaciones antes descritas son el resultado de la emergencia ocasionada por el fenómeno ambiental mencionado y se desconoce que daños tenía la casa para saber a ciencia cierta cuán importante era el subsidio para recuperarla.

Así las cosas, advierte esta judicatura que, la declaración anterior, no sirve de prueba para demostrar el daño generado a los accionantes y; por otra parte, los demás medios de pruebas relacionados, apuntan es a demostrar la condición de damnificados de los demandantes en 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, por lo que se hace necesario confirmar la sentencia de primera instancia.

### **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 27 de abril de 2018, 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.





13-001-33-33-011-2015-00227-01

**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 27 de abril de 2018, proferida por el Juzgado Décimo Primero 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 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

