

Cartagena de Indias D.T. y C., veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020)

## I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>Medio de control</b>	<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-011-2015-00057-01</b>
<b>Demandante</b>	<b>JUDITH CASTILLO IBARRA, MARIO IBARRA SARMIENTO, JORGE IBARRA SARMIENTO y JUAN CARLOS IBARRA SARMIENTO</b>
<b>Demandado</b>	<b>DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR- CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES (CDGRD)- UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES (UNGRD)</b>
<b>Tema</b>	<i>Daños ocasionados por el pago tardío de la ayuda humanitaria por la ola invernal del segundo semestre del año 2011- No se demostró el hecho que generó daño- Confirma- Con testigo.</i>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>

## II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija de Decisión No. 002<sup>1</sup> del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 17 de noviembre de 2017 proferida por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se resolvió denegar las pretensiones de la demanda.

En atención a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, esta Corporación procederá a dictar sentencia sin consideración al orden o turno que corresponda.

## III.- ANTECEDENTES

### 3.1. LA DEMANDA<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Esta decisión se toma virtualmente en aplicación del ACUERDO PCSJA20-11549 del CSJ de 7 de mayo de 2020, artículo 5, numeral 5.5., que levantó la suspensión de términos en los procesos seguidos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pendientes de dictar sentencia en primera, segunda y única instancia; y en aplicación del artículo 4 del ACUERDO PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 del CSJ que autorizó a los Tribunales del país para hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales.

<sup>2</sup> Folio 1- 19 c. 1

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

A través de apoderado judicial constituido para el efecto, la señora JUDITH CASTILLO IBARRA y otros instauraron demanda de reparación directa en contra del DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR- CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES (CDGRD)- UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES (UNGRD), para que, previo el trámite a que hubiere lugar, se accediera a las siguientes,

### **3.1.1. Pretensiones<sup>3</sup>.**

En ejercicio de la presente acción, la demandante elevó las siguientes 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 MARIO IBARRA SARMIENTO 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 reparación- compensación por daños morales sufridos a cada uno de los miembros de la unidad familiar.
- 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 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 compuesta.

<sup>3</sup> Fols. 2-3; subsanación fols. 75-76 Cdno 1. Y reforma fols. 93-101 cdno1.



**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

- Daño por violación a derechos constitucionales y convencionales: La suma equivalente a 30 smlmv para cada uno de los demandantes a título reparación- compensación por violación a derechos constitucionales y convencionales sufridos a cada uno de los miembros de la unidad familiar compuesta.

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 agencias 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

### **3.1.2. Hechos<sup>4</sup>.**

La parte demandante desarrolló los argumentos fácticos, que se ha de sintetizar así:

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

---

<sup>4</sup> Fol. 3-6 Cdno 1

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

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.

Arguye que, el artículo cuarto de la Resolución N° 074 de diciembre 15 de 2011 dispone que las planillas deben estar avaladas por el Coordinador de Comité Regional del CREPAD del Departamento de Bolívar, hoy, Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres - CDGRD BOLÍVAR, a quien además se le impuso la obligación de realizar las acciones necesarias para que los municipios con afectaciones dentro su Departamento, entreguen la información en debida forma y en los plazos determinados. Por su parte, el Director General de la UNGRD mediante Circular de fecha 16 de diciembre de 2011, impuso como obligación a los Comités Regionales del CREPAD, la revisión y firma de las planillas en mención, así como el envío a la Unidad Nacional la solicitud de ayuda departamental anexando todos los documentos de soporte.

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

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

Señala que se 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).

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

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 llevó 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 fundamentales a la dignidad humana, debido proceso e igualdad de un grupo de damnificados, 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 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 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.

### **3.2. CONTESTACIÓN.**

#### **3.2.1. UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES<sup>5</sup>.**

---

<sup>5</sup> Fols. 116-128 cdno 1

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

La entidad presentó escrito de contestación el 22 de septiembre de 2016, teniendo como ciertos algunos hechos de la misma, y oponiéndose en su totalidad a las pretensiones de la demanda.

Aduce a su favor que, a la UNGRD no fueron remitidas en la oportunidad indicada en la Resolución 02 de enero 2 de 2011, esto es, a 30 de enero de 2012 los censos de los damnificados del municipio de Soplaviento, lo que le imposibilitó que, en esa oportunidad, la Unidad generara las ayudas destinadas para los beneficiarios de la subvención económica ofrecida por el Gobierno Nacional para los afectados por la segunda temporada invernal, comprendida entre el 1º de septiembre al 10 de diciembre de 2011.

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

Presentó como excepciones las siguientes: (i) falta de integración del contradictorio o Litis consorcio necesario; (ii) habersele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde; (iii) caducidad; (iv) improcedencia del medio de control para cobrar una subvención económica; (v) Falta de legitimación en la causa por pasiva y activa; (vi) Inexistencia de la mora, (vii) diligencia y cuidado; (viii) ausencia de los elementos que configuran la responsabilidad extracontractual, (ix) inexistencia del hecho dañoso y (x) la genérica.

### **3.2.2. DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR<sup>6</sup>.**

Esta entidad presentó escrito de contestación el 07 de octubre de 2016, manifestando que le constan los hechos del primero al quinto, y sobre los demás planteados en la demanda, deben ser probados por los demandantes.

---

<sup>6</sup> Fols. 129- 143 cdno 1

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

Que en caso de que las planillas hayan sido entregadas por el Municipio de Soplaviento el 23 de diciembre de 2011, ello lo hizo por fuera del término establecido en el procedimiento de entrega de ayudas económicas, por lo que cualquier responsabilidad por pago tardío, le corresponde asumirla al municipio en comento.

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

Expuso, que todos los inconvenientes presentados en el trámite de entrega de las ayudas en mención, fueron subsanados con la expedición de la Resolución No. 840 de 2014, en la que se ordenó rehacer todo el procedimiento de entrega de subsidios, únicamente con los municipios que no entregaron o que entregaron en forma tardía la documentación requerida, lo cual no implica que deben realizarse nuevos censos, pues solo se les dio una nueva oportunidad para realizar las planillas.

Sostuvo, además, que había una inexistencia de daño o perjuicios atribuibles al Departamento de Bolívar – fuerza mayor- en la medida en que los daños generados al actor derivaron de la ola invernal del 2011, hechos en los que nada tuvo que ver la entidad accionada.

Presenta como excepciones: (i) falta de imputación jurídica (ii) Inexistencia del daño o perjuicio imputable a la Gobernación de Bolívar (iii) cumplimiento del deber legal y constitucional; y (iv) caducidad.

### **3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>7</sup>**

---

<sup>7</sup> Fols. 226- 230 Cdno 1.

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

Por medio de providencia del 17 de noviembre de 2017, el Juez Décimo Primero Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, denegando a las pretensiones de la demanda.

Determinó que, en el presente asunto se demostró el hecho dañoso alegado por los demandantes consistentes en el envío tardío de los documentos correspondientes a los damnificados parte del CREPAD del Departamento de Bolívar a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el 1 de octubre de 2012, claramente por fuera de término que para el efecto venció el 30 de enero de ese año.

En cuanto al daño antijurídico, estableció que, en cuanto al daño emergente al tenerse que el subsidio no tiene el carácter de una obligación civil, no puede considerarse como parte de su patrimonio de manera que el pago de una parte de él a un gestor jurídico no reviste el carácter de daño emergente, por lo que no puede considerarse como demostrada su ocurrencia.

En relación al daño moral, considera que al no existir un término para la entrega de la asistencia, no puede considerarse como tardío su pago, de forma que pueda generar un daño antijurídico, pues en tal sentido no existía obligación concreta que generara una expectativa concordante, de igual forma concluyó que no se demostró que la razón para abandonar la zona afectada haya sido la entrega tardía de la ayuda, toda vez que se logró determinar que fue como consecuencia de la ola invernal, y que el pago tardío de la subvención no habría podido evitar el resultado.

Concluyó indicando, que, si bien es cierto que se produjo una falla en el servicio por parte del departamento de Bolívar, no se demostró la ocurrencia de algún daño antijurídico como consecuencia de esta conducta, por lo que resolvió denegar las pretensiones de la demanda.

### **3.4. RECURSO DE APELACIÓN<sup>8</sup>**

El apoderado de la parte demandante, presentó el recurso de alzada en contra de la decisión de primera instancia, el 06 de diciembre de 2017, argumentando lo siguiente:

---

<sup>8</sup> Fols. 236-247 Cdo no 1.

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

Expresa su inconformidad, manifestando que yerra el fallador de primera instancia al no identificar lo que está en litigio, toda vez que no es el derecho a recibir el pago de la ayuda humanitaria, sino los perjuicios que se ocasionaron a los demandantes como consecuencia de la demora en el pago de dicha ayuda, pues en el caso en concreto, el principio de solidaridad se activó con la expedición de la Resolución 074 de 2011, por lo que el pago de la subvención económica debía ser preferencia y prioritaria por ser sujetos de especial protección.

En cuanto al argumento del A-quo, con relación al tiempo establecido para la entrega de la ayuda económica, indica que se equivoca el mismo, debido a que la entrega de la subvención se dio como resultado de un procedimiento que de haberse desplegado de manera normal por las entidades demandadas requería de unos trámites y la verificación de requisitos que habían dispendiosa y demorada su entrega, considerando que la espera a los que estuvieron sometidos, constituye una afectación que no estaban en el deber de soportar.

Con relación a los argumentos expuestos por el Juez de primera instancia, de negar los perjuicios alegados, indica que los mismos se encuentran probados con la negligencia de las entidades demandadas, al no desplegar de manera urgente las ayudas a los demandantes, pese a que, son personas de protección constitucional; de igual forma, manifiesta que la prueba testimonial recepcionada, se logra establecer los sentimientos de desesperación y angustia que obedecen a la espera prolongada e incierta de una ayuda avisada y que requerían con urgencia.

### **3.5. ACTUACIÓN PROCESAL**

La demanda en comento fue repartida ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, el 05 de marzo de 2018<sup>9</sup>, mediante auto del 15 de junio de 2018<sup>10</sup> la Dra. Claudia Patricia Peñuela Arce admitió el recurso de apelación interpuesto ordenando a su vez correr traslado para alegar a las partes, posteriormente el 26 de febrero de 2019<sup>11</sup> la magistrada en mención dejó sin efecto la decisión anterior y remitió el expediente a este Despacho para que continúe con el trámite, en virtud de lo anterior el 15 de noviembre de 2019<sup>12</sup> el suscrito dejó

<sup>9</sup> Fol. 259 cdno 2

<sup>10</sup> Fol. 261 cdno 2

<sup>11</sup> Fol. 265 cdno 2

<sup>12</sup> Fol. 269 cdno 2

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

sin efectos el numeral primero del auto del 26 de febrero de 2019 y conservó la validez de lo actuado en esta instancia.

### **3.6. ALEGATOS DE CONCLUSION**

**3. 6.1. Las partes en litigio:** No presentaron escritos de alegatos.

**3. 6.2. Ministerio Público:** No emitió concepto dentro del presente proceso.

## **IV.- CONTROL DE LEGALIDAD**

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

## **V.- CONSIDERACIONES**

### **5.1. Competencia.**

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

De igual forme es competente únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, conforme los artículos 320 y 328 del C.G.P.

### **5.2. Problema jurídico**

Los demandantes presentan su recurso reafirmando en 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.

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que se debe determinar:



**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

*¿Si le asiste responsabilidad al Departamento de Bolívar en su CDGRD y a la UNGRD, por los daños materiales e inmateriales, como consecuencia de la demora en el pago de la ayuda humanitaria por ser damnificado de la ola invernal del segundo semestre del año 2011; esto es, ¿desde el 1º de septiembre a 10 de diciembre de dicha anualidad?*

### **5.3. Tesis de la Sala**

La Sala de Decisión, desatando el recurso de apelación, resolverá CONFIRMAR la decisión de primera instancia, según las consideraciones que se pasan a establecer; teniendo en cuenta que, de las pruebas aportadas al plenario nos e infiere la existencia de un daño derivado concretamente del hecho de haberse entregado en forma tardía la ayuda humanitaria.

### **5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

#### **5.4.1. 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

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

extracontractual del Estado, es imperativo que confluyan los siguientes elementos<sup>13</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>14</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>15</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

<sup>13</sup> Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.

<sup>14</sup> Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837

<sup>15</sup> Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

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>16</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>17</sup>.

#### **5.4.2. 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>18</sup>; que obligó al Gobierno Nacional a decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio.

<sup>16</sup> Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15971, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

**18 La Niña es un fenómeno climático que forma parte de un ciclo natural-global del clima conocido como El Niño-Oscilación del Sur (ENOS). Este ciclo global tiene dos**

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

Aquellos Decretos<sup>19</sup> fueron sometidos no solo al escrutinio de la H. Corte Constitucional<sup>20</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>21</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>22</sup>).

---

**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)**

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

**20 Los citados Decretos fueron objeto de revisión automática de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. El primero, a través de la sentencia C-193 de 18 de marzo de 2011 (Expediente núm. RE-177, Magistrado ponente doctor Mauricio González Cuervo), en tanto que el segundo lo fue mediante fallo C-194 del mismo día, mes y año (Expediente núm. RE-190, Magistrado ponente doctor Humberto Antonio Sierra Porto), providencias estas que declararon exequibles el articulado de los citados Decretos (algunos condicionados), con excepción del inciso segundo del artículo 1420 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>21</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>22</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.

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

- 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>23</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>24</sup>.

El paso a paso a seguir consistía:

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

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

<sup>23</sup> Puede leerse sentencia T-648 de 2013.

<sup>24</sup> *Ibídem*

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

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>25</sup>.**

## **5.5. CASO CONCRETO**

### **5.5.1. Hechos relevantes probados:**

En el proceso quedaron acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución del problema jurídico:

- 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>26</sup>.
- Resolución N° 002 de 2012, “Por la cual se modifica la Resolución N° 074 del 15 de diciembre de 2011”<sup>27</sup>.
- Circular de fecha 16 de diciembre de 2011, dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Entidades Técnicas y Operativas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, CREPAD Y CLOPAD<sup>28</sup>.
- Acta del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de Soplaviento, del 20 de octubre de 2011<sup>29</sup>.
- Comunicación del 23 de diciembre de 2011, del Alcalde de Soplaviento, dirigida al Coordinador del CREPAD, Bolívar<sup>30</sup>.

<sup>25</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>26</sup> Folios 20-23 Cdno 1

<sup>27</sup> Folios 24-25 Cdno 1

<sup>28</sup> Folios 26-29 Cdno 1

<sup>29</sup> Folios 30-32 cdno 1

<sup>30</sup> Folio 33 Cdno 1

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

- Formato para el censo y registro de hogares afectados por situación de desastre, calamidad o emergencia<sup>31</sup>.
- Oficio de fecha 1º. 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<sup>33</sup>.
- Copia del certificado de SISBEN del señor MARIO DE JESÚS IBARRA SARMIENTO<sup>34</sup>.
- Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal – Reunidos 2010 – 2011 donde aparece la señora JUDITH CASTILLO<sup>35</sup>.
- Certificado expedido por la UNGRD en el que hace constar la entrega de la ayuda al señor MARIO DE JESÚS IBARRA SARMIENTO, fue el 26 de febrero de 2013, en las oficinas del Banco Agrario de San Estanislao de Kostka<sup>36</sup>.
- Certificado expedido por la Alcaldía de Soplaviento en el que hace constar la entrega de la ayuda a la señora JUDITH CASTILLO SÁNCHEZ fue en el mes de noviembre de 2013, en las oficinas del Banco Agrario de San Estanislao de Kostka<sup>37</sup>
- Testimonio del señor EDILBERTO OROZCO MENDOZA<sup>38</sup>.
- Oficio del 31 de octubre de 2014, por medio del cual la UNGRD solicita al Municipio de Soplaviento información adicional frente a los documentos presentados para continuar la actuación administrativa de pago del apoyo económico<sup>39</sup>.

---

<sup>31</sup> Folio 34 y 181 Cdno 1

<sup>32</sup> Folio 37 Cdno 1,

<sup>33</sup> Folio 60 Cdno 1

<sup>34</sup> Folio 63 Cdno 1

<sup>35</sup> Folio 64 Cdno 1

<sup>36</sup> Fols 172 Cdno 1

<sup>37</sup> Fol. 180 cdno 1

<sup>38</sup> Folio. 192 cd Min: 2:42

<sup>39</sup> Fols. 208- 213 cdno 1

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

- Resolución No. 0230 del 5 de marzo de 2015, por la cual se niega el apoyo económico establecido en la Resolución No.074 de 2011 al municipio de Soplaviento<sup>40</sup>.
- Resolución No. 0458 del 20 de abril de 2015, por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por el municipio de Soplaviento en contra de la Resolución No. 0230<sup>41</sup>.

### **5.5.2. Análisis de las pruebas 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 obligatorio 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 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.

---

<sup>40</sup> Fols. 214-219 Cdno 1

<sup>41</sup> Fols. 220- 224 cdno 1

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

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

**Obligaciones a cargo de los CLOPAD:** i) evaluar el nivel de afectación, ii) imprimir y diligenciar físicamente las planillas de entrega de apoyo económico, iii) elaborar el acta que las avalara, iv) diligenciar las planillas físicas en formato digital, y v) entregarlas a las CREPAD con las firmas exigidas<sup>42</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 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>43</sup>, señalando en el artículo 1º que

<sup>42</sup> Alcalde - Coordinador del CLOPAD – Personero Municipal

<sup>43</sup> Folios. 26-29 cdno 1



**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

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 obligatorio estudiado de cara a las probanzas allegadas al proceso, puede concluir la Sala que le sería imputable al CLOPAD y CREPAD, la eventual falla en el servicio por incumplimiento o cumplimiento tardío de las obligaciones contenidas en las Resoluciones estudiadas y la Circular citada anteriormente, toda vez que, se acreditó en el proceso que desde el día 23 de diciembre de 2011 (fol. 33), 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>44</sup>, lo que significa que hubo un retraso entre el 31 de enero al 30 de septiembre de 2012 para enviar la información, incumplimiento obligatorio que el demandante manifiesta que constituye una falla en el servicio.

Igualmente está demostrado que hubo una demora entre el oficio del 23 de diciembre de 2011 y el pago realizado del cual se tienen dos certificados en el expediente emitidos, el primero de ellos por la UNGRD en donde manifiesta que el pago se realizó el 26 de febrero de 2013<sup>45</sup>, y el segundo de ellos, del municipio de Soplaviento en donde indica que el pago se efectuó en el mes de noviembre de 2013<sup>46</sup>, retraso que de alguna u otra forma y pese a las dos certificaciones allegadas, que el demandante le atribuye a la UNGRD, demora que se encontró probada en el proceso, tal es así que, el fallo allegado contentivo de la orden dada en la acción de tutela resuelta por el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento de Cartagena (Fols. 39), iba dirigido a la UNGRD, y no al Departamento de Bolívar.

<sup>44</sup> Folio. 37 Cdo. 1

<sup>45</sup> Fol. 174 cdno 1

<sup>46</sup> Fol. 180 cdno 1

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

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**

El daño es conocido doctrinalmente, como el detrimento que es provocado a una persona en su integridad o en sus bienes que no tiene el deber jurídico de soportarlo ocasionado por el actuar o la omisión de una entidad estatal o de un particular que cumpla funciones administrativas.

La Sala encuentra demostrado que la demandante tiene la condición de afectada con la ola invernal del segundo semestre de 2011, puesto que demuestra estar incluida en el censo (fol. 34), (La ficha de SISBEN, indica que MARIO IBARRA SARMIENTO y su familia, fueron afectados por la ola de lluvia en el año 2011<sup>47</sup>) y que le cancelaron en **febrero de 2013**, 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 de ese daño se acompañó un contrato de prestación de servicios por el apoderado demandante suscrito el 12 de diciembre de 2012<sup>49</sup> de este 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.

Ahora bien, de los hechos narrados por el declarante señor EDILBERTO OROZCO MENDOZA<sup>50</sup>, manifiesta que por los mismos hechos tiene una demanda en curso en el que el apoderado es el Dr. Roosbelt Bahoque; en cuanto al presente asunto indica que conoce a los demandantes porque frecuentaba a la señora Elisa Ortiz- vecina de los mismos, aduce que la casa

---

<sup>47</sup> Folio. 63 Cdno. 1

<sup>48</sup> Folio 172 Y 180 Cdno. 1

<sup>49</sup> Folio 60 Cdno. 1

<sup>50</sup> Fol. 192 CD Min: 2:42

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

de los actores con ocasión de las dos olas invernales del 2011 sufrió graves afectaciones, por lo que se trasladaron al barrio la Loma del municipio de Soplaviento, al retornar a su vivienda no pudieron rescatar muchos de sus enseres por el deterioro sufrido; en cuanto a la inclusión en el censo afirma que el grupo familiar fue censado en su momento y el pago de la ayuda decretada por el Gobierno fue efectuada en noviembre de 2013, mediante acción de tutela la cual fue presentada por un abogado que contrataron. Por último, asevera que el señor Mario Ibarra se dedicaba a la pesca, como consecuencia de la ola invernal dejó de hacerlo, y la señora Judith era ama de casa, indicando que los miembros del grupo familiar perdieron la fe, y se sintieron engañados por la demora en el pago.

De acuerdo con lo anterior, este Tribunal considera que los hechos narrados por la declarante en comento, dan cuenta de los supuestos fácticos manifestados en la demanda, en cuanto a la ola invernal del año 2011, y la demora en la entrega de las ayudas; sin embargo, de dicho relato, solo se puede concluir que los hoy accionantes debieron padecer, 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, y el deterioro de la misma; pero, no se desprende de lo anterior, cuál es el daño que le generó a los demandantes la entrega tardía de las ayudas humanitarias, ni se hace relación a ningún soporte fáctico que sustente la obligación de indemnizar los supuestos perjuicios que aducen los actores.

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

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

De acuerdo con el art. 164 del CGP, toda decisión judicial debe fundamentarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso;



**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

en igual sentido, el art. 167 establece que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

Así las cosas, se concluye que en este evento no existen suficientes medios que den cuenta de que el daño alegado por los demandantes se haya concretado, pues lo único que quedó demostrado fue el censo, en el cual se encuentra registrados el señor MARIO IBARRA SARMIENTO, 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.

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 17 de noviembre de 2017, como quiera que, no se demostró cual fue el daño causado por el pago tardío de la ayuda humanitaria.

#### **5.6. De la condena en costa**

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.

**13-001-33-33-011-2015-00057-01**

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 002 del Tribunal Administrativo de Bolívar, Administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**VI. FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión proferida el 17 de noviembre de 2017, por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, que negó las pretensiones de la demanda, por las razones aquí expuestas.

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

**TERCERO:** Ejecutoriada esta sentencia, **REMÍTASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las constancias a que haya lugar en los libros y sistemas de radicación judicial.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 031 de la fecha.*

**LOS MAGISTRADOS**



MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS



DIGNA MARIA GUERRA PICÓN