Radicado No. 13-001-33-33-008-2015-00031

Cartagena de Indias D. T y C, 24 de Agosto de dos mil diecisiete (2017)

Medio de control	**REPARACIÓN DIRECTA**
Radicado	**13-001-33-33-008-2015-00031-00**
Demandante	**NANCY RAMÍREZ MIRANDA Y OTROS**
Demandado	**DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – COSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE SESASTRES – UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES - UNGRD**
Tema	**REPARACIÓN DAMNIFICADOS OLA INVERNAL 2011**
Sentencia No	**0142**

1. PRONUNCIAMIENTO

Procede el Juzgado Octavo Oral Administrativo del Circuito de Cartagena a dictar sentencia frente a demanda con pretensiones de REPARACIÓN DIRECTA presentada por NANCY RAMÍREZ MIRNADA, a través de apoderado judicial, contra el DEPARTAMENTO DE BOLIVAR –CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES - UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS.

2. ANTECEDENTES

PRETENSIONES

PRIMERO: Que se declaren responsables a la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica – Unidad Nacional de Gestión De Riesgos De Desastres-UNGRD y al Departamento de Bolívar – Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres – CDGRD Bolívar por los daños ocasionados ante el pago tardío de la ayuda económica humanitaria decretada por la Unidad Nacional de Gestión De Riesgo De Desastres mediante Resolución No 074 de diciembre 15 de 2011 modificada por la Resolución No 002 del 02 de enero de 2012.

SEGUNDO: Que como consecuencia de lo anterior, se condene a la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica – Unidad Nacional de Gestión De Riesgos De Desastres-UNGRD y al Departamento de Bolivar – Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres – CDGRD Bolívar 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

El valor de la ayuda $ 1.500.000 en cualquier momento procesal que se ejecute debe ser liquidado, cuantificado con la indexación correspondiente y es reclamado a los demandados a título de perjuicio pecuniario de tipo daño emergente y/o si se produce dentro del trámite de la demanda el pago de dicho valor señalado anteriormente, se tomará como daño emergente la suma de $450.000 a favor de **NANCY RAMIREZ MIRANDA** quien representa al núcleo familiar convocante, correspondiente a los honorarios de abogado cancelado a un profesional del derecho para que gestionara y asesorara en la elaboración y presentación de una acción de tutela.

Daños Morales:

La suma equivalente a NOVENTA SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (90

smlmv) para 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 OCHENTA SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (80 smlmv) para cada uno de los miembros de la Unidad Familiar.

Daño por violación a Derechos Constitucionales y/o Convencionales

La suma equivalente a OCHENTA SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (80 smlmv) para cada uno de los demandantes.

TERCERO: Se ordene a que todas las sumas provenientes de las liquidaciones que se reconozcan, deberán ser indexadas, mes a 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.

QUINTO: Que se le dé cumplimiento al fallo, dentro de los términos señalados en los artículos 192, 193 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

HECHOS

El demandante expone como fundamentos facticos de sus pretensiones los siguientes:

1. Que mediante la resolución 074 del 15 de diciembre de 2011, la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES, en virtud de fondos aportados por el Ministerio de Hacienda y crédito público, ordenó destinar a las familias que cumpliesen con el requisito de ser *damnificados directos* de la segunda ola invernal de 2011, en el interregno del 01 de septiembre de 2011 y el 10 de diciembre de dicho año, un apoyo económico por valor hasta de 1'500.000.

2. Según el parágrafo del artículo 1° de la resolución 074 del 15 de diciembre de 2011, expedida por la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES, debe entenderse como damnificado directo, para los efectos de dicha resolución, *Familia residente en la unidad de vivienda afectada al momento del evento que* ***ha sufrido daño directo en el inmueble y bienes muebles al interior del mismo****, ocasionados por los eventos hidrometereológicos de la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 en el territorio nacional*

3. Para cumplir dicho cometido, el reglamento ya comentado, contempló en su artículo 3° lo obligación para los en ese momento COMITÉS LOCALES PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES (en adelante CLOPAD), la obligación de diligenciar las planillas de apoyo económico, de los damnificados directos y reportar tal información ante la UNGRD.

4. El artículo 4° de la resolución 074 de 2011, expedida por la UNGRD, estableció como plazo máximo para la entrega de tal información el 30 de diciembre de 2011, sin embargo, dicho plazo fue modificado por la resolución 002 del 02 de enero de 2012, extendiéndose el mismo al día 30 de enero de 2011. En el mismo artículo, se establece que las planillas en cuestión deben ser avaladas por el Coordinador del COMITÉ REGIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES (en adelante CREPAD), en este caso es el del departamento de Bolívar, a quien se le impuso la

obligación de realizar las acciones necesarias para que los municipios con afectaciones dentro de su ámbito espacial, entreguen la información en debida forma y en los plazos determinados.

5. El Director General de la UNGRD mediante la Circular de fecha 16 de diciembre de 2011 impuso como obligación a los CREPAD la de revisar y firmar las planillas y enviar a la UNGRD anexando los documentos que soportan el hecho de ser familias damnificadas directas.

6. En virtud de dicho mandato, el Municipio de Soplaviento (Bolívar), a través de su CLOPAD basados en el acta de 20 de octubre de 2011, diligenció las planillas de apoyo económico de los damnificados directos, dentro de la cual se incluyó a los hoy demandantes.

7. Las planillas de apoyo económico de los damnificados directos previamente diligenciadas, por el CLOPAD del Municipio de Soplaviento, Bolívar hoy CMGRD fueron reportados el día 23 de diciembre de 2011 ante el CREPAD del Departamento de Bolívar, hoy, CDGRD Bolívar.

8. A pesar del hecho antecedente, el CREPAD, de Bolívar, no avaló ni entregó ante la UNGRD las planillas de apoyo económico diligenciados por el CLOPAD del municipio de Soplaviento.

9. Según el apoderado de la parte demandante, ello implica, un incumplimiento de lo establecido en el punto 5 del de la circular del 16 de diciembre de 2011, acto administrativo que reglamentó la entrega de la asistencia económica humanitaria con ocasión de la segunda ola invernal de 2011, expedida por la UNGRD, la obligación contenida en el punto en cuestión, consiste en revisar y firmar las planillas así como enviarlas con sus anexos, para solicitar la ayuda al departamento a la entidad de orden nacional ya tantas veces mencionada.

10. Además de lo anterior, no avaló, las planillas diligenciadas por el CLOPAD de Soplaviento, según el demandante, incumpliendo la función impuesta por la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011, expedida por la UNGRD.

11. Según el demandante, el retardo por parte de CREPAD, configuró una falla en el servicio del mencionado comité, en cabeza del departamento de Bolívar.

12. El **Retardo o la no** 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 de la oficina de atención y prevención de Desastres del Departamento de Bolívar, de esa manera fue que se reconoció y ordenó realizar las acciones necesarias para el pago de las ayudas.

13. La larga espera y la omisión en la labor de las entidades demandadas, ocasionó una falla del servicio y es fuente de la vulneración de los derechos de estos demandantes ya que al generar **el no pago o pago tardío de la ayuda económica** fue la que causó que estos damnificados tuvieran que esperar y convivir con las secuelas e impactos del desastre natural citado y con nuevas temporadas invernales del año 2012 especialmente las del primer semestre, quedando en un estado de desesperación y desamparo total por parte de estas entidades estatales, tratando de sobrevivir sin poder suplir las necesidades básicas para el mantenimiento de una familia, causándoles tristeza, congojas, desánimo y desplazamiento forzado que disgregó el núcleo familiar, esto es, alejados de su entorno cotidiano, alterando de manera grave sus condiciones de existencia y violando sus derechos constitucionales, en especial a los menores y adulto mayor.

14. Según el demandante, esta omisión ocasionó a los demandantes, perjuicios materiales e

inmateriales, que fueron relacionados en el acápite de las pretensiones.

- FUNDAMENTOS DE DERECHO y RAZONES JURIDICAS

El artículo 90 de la Constitución Nacional, consagra la obligación que tiene el Estado, de responder por los Daños Antijurídicos que le sean imputados, ya sea por acción o por *omisión*, artículo 1 (dignidad humana), 13 (igualdad), 29 (debido proceso), 48 (Salud), 51 (vivienda digna), 209 (función administrativa) de la Constitución Política.

Según el apoderado de los demandantes, se tiene que en la sub lite, existió una falla del servicio por parte de las demandadas representada en el incumplimiento a lo establecido en las resoluciones No. 074 del 15 de diciembre de 2011 y No. 002 del 02 de enero de 2012 ambas expedidas por la UNGRD, así como lo dispuesto en la circular del 16 de diciembre de 2011 por la misma entidad del orden nacional, esta falla ocasionó daños a los demandantes que deben ser reparados, a juicio del señor apoderado de la parte activa.

Tal omisión impidió que los ahora demandantes, quienes ostentaban la calidad de damnificados directos, recibieran con inmediatez la ayuda humanitaria económica ordenada. Así, se vieron en la necesidad de contratar los servicios de un abogado, quien funge también como apoderado en la sub lite, para que en su nombre interpusiese acción de tutela, la cual de hecho se instauró y de la misma se obtuvo decisión favorable a las solicitudes de los entonces accionantes, lo cual tuvo un costo de $450.000 pesos. El cual fue efectivamente pagado, y demostrado por el contrato de prestación de servicios que reposa en el expediente, afirma el apoderado demandante.

En lo referente al daño moral, la omisión del CREPAD, provocó una dilación en la entrega de la ayuda humanitaria, *que a su vez provocó en los demandantes sentimiento de desesperación y de aflicción, de desprotección, al estar esperanzados en una ayuda económica que permitiría mitigar la situación pero que por una falla en el servicio no recibieron en tiempo.*

Lo que se volvió aún más frustrante con la noticia de que damnificados de otras regiones estaban recibiendo la ayuda humanitaria y ellos no, a pesar de haber acreditado ser damnificados directos.

Todo se agravó, arguye el profesional del derecho, por la ocurrencia del mismo fenómeno en 2012 especialmente durante el transcurso del primer semestre. *Eventos hidrometereológicos que agudizaron y mutualizaron su situación por haberse presentado con una intensidad mayor a la pronosticada por el IDEAM y que* ***al parecer*** *el asomo de la posibilidad de lluvias causaban en el esta unidad familiar por el Estado de su vivienda, Zozobra, angustia, desesperación, tristeza, aflicción, y demás pues su situación tenía como tendencia agravarse cada vez más y la esperanza de retornar a su lugar habitual de residencia se volvía cada vez más lejana pues el deterioro de la vivienda era cada vez mayor.*

Además añade el abogado, que *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos, consideró relevante destacar los siguientes criterios para la tasación y liquidación de los perjuicios morales:*

"La Corte ha asociado el daño moral con el padecimiento de miedo, sufrimiento, ansiedad, humillación, degradación, y la inculcación de sentimientos de inferioridad, inseguridad frustración, e impotencia y demás condiciones que causan el dolor al ser humano".

Siendo pues estos, los argumentos principales del apoderado de la parte pasiva en este proceso, se remite a la demanda para su consulta completa, en virtud del principio de celeridad procesal.

- RAZONES DE LA DEFENSA

DEPARTAMENTO DE BOLIVAR- CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES

Señala que el decreto 074 del 15 de diciembre de 2011 expedido por la UNGRD, utiliza la preposición hasta 1'500.000, lo que implica que la ayuda humanitaria, podía ser de inferior monto. Además, aclara la defensa, que *para diligenciar las planillas debía existir un censo dentro del término estipulado de la resolución, esto es, desde el 1 de septiembre hasta el 10 de diciembre de 2011.*

Respecto al hecho 4, lo confirmó y además hizo una transcripción libre de la norma:

> *ARTÍCULO TERCERO: Para el cumplimiento de lo anterior en los municipios donde ocurrieron las afectaciones, reportadas oportunamente por los CLOPAD a la UNGRD; los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, en cabeza del Alcalde Municipal, deberán diligenciar la planilla de apoyo económico de los damnificados directos,* ***información que debió ser reportada a la UNGRD en el periodo de tiempo del 01 de septiembre al 10 de diciembre de 2011, la cual deberá estar refrendada con las rubricas mínimo del alcalde municipal y el coordinador CLOPAD, junto con la respectiva Acta del CLOPAD, de acuerdo con las directrices dadas por la UNGRD****.[Negrillas del texto original, subrayas fuera de él]*

Se opone a todas las pretensiones y presenta las siguientes excepciones:

Falta de legitimación en la causa por pasiva

Luego de un recuento de los hechos reseñados en el libelo introductor de este proceso, afirma que con el fin de cumplir con el procedimiento administrativo para otorgar la ayudad humanitaria, los CLOPADS debía allegar los censos realizados en los municipios dentro del término estipulado.

Según la apoderada de la demandada, el departamento funge únicamente como apoyo para los municipios, pues su única obligación era recibir los censos y las planillas para luego enviarla a la UNGRD. Así como su función dependía de la desplegada por los municipios, avalando la información y realizar las acciones necesarias para que los municipios entreguen la información y no para cumplir con las funciones de los CLOPAD, verdaderos responsables de diligenciar los datos y recopilar los soportes.

Inexistencia del Daño o Perjuicio Atribuible al Departamento de Bolívar

Según la apoderada de la parte demandada, en el expediente de marras no reposa pieza procesal alguna que soporte la pretensión resarcitoria solicitada por los demandantes, originados en el pago tardío de la ayuda humanitaria, haciendo posteriormente una breve remembranza a los elementos de la responsabilidad estatal.

Fuerza mayor en relación con el fenómeno de la niña años 2010-2011

Respecto a este evento hidrometeorológico, fue superior a las consecuencias regulares de este tipo de sucesos, lo cual no fue previsible de manera anticipada por las autoridades. Para apoyar lo anterior, se cita la sentencia de constitucionalidad 156 del 9 de marzo de 2011, de la Corte Constitucional.

Además, se hace aún más palpable dicha situación si se tiene en cuenta que el gobierno nacional, se valió de la figura constitucional del Estado de excepción para superar dicho impase.

Cumplimiento de un deber legal y constitucional por parte del departamento de bolívar en relación con la segunda ola invernal registrada en el país desde el 1 de septiembre hasta el 10 de diciembre de 2011

En primera medida, se señalan los esfuerzos realizados por el ente territorial demandado, en la primera ola invernal de 2011, y la, según apoderada de la parte demandada, diligencia en que dicho periodo desplegó su prohijada.

Cierra su argumentación afirmando:

> *Para el caso en particular el Municipio de Soplaviento- Bolívar, el referido Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres envió las actas o censo a esta Unidad de Gestión Departamental, de manera extemporánea, es decir por fuera del término establecido por la resolución 074 de 2011 en su artículo Tercero, el referido Consejo Municipal envió los documentos en fecha 23 de diciembre de 2011.*

UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO Y DESASTRES

Manifiesta su oposición a todas y cada una de las pretensiones solicitadas; señalando que la doctrina y jurisprudencia han definido el daño antijurídico ocasionado a una persona que no está en capacidad o deber de resistirlo, ahora, si una subvención económica nace en virtud de una potestad del gobierno con la finalidad de encontrar una igualdad distributiva, cuando este lo crea conveniente con el cumplimiento de una serie de requisitos por el beneficiario, como es posible que se pueda ocasionar un daño antijurídico a quien por alguna razón no cumple los requisitos exigidos o si los cumple, siendo que la subvención nace en virtud de una facultad discrecional del ejecutivo.

Se observa una clara inexistencia del daño que alegan los accionantes y que vincule a la UNGRD como quiera que los accionantes no han demostrado de manera clara y real que con ocasión a la no entrega de la ayuda económica en tiempo, hayan sufrido un daño antijurídico, no existe una sola prueba en el expediente que determine que los accionantes sufrieron perjuicios por que la ayuda económica se les entregó después de haber cumplido con los requisitos establecidos en la Resolución 074 de 2011, como es de ley, por tanto no es suficiente manifestar que sufrieron un perjuicio sino que es necesario demostrarlo, situación que no se evidencia en la demanda interpuesta, puesto que la existencia del daño y su posterior perjuicio no se presume, es deber y obligación de los accionantes demostrarlo, asi lo ha dicho el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia.

Igualmente, es importante señalar, que uno de los requisitos para la existencia de la responsabilidad extracontractual es el nexo de causalidad que no es más que la relación entre el daño que se originó como consecuencia directa de una actuación, retardo, irregularidad, ineficiencia, ausencia del servicio u omisión atribuida a la administración.

En este sentido se observa que el daño que reclaman los demandantes, no tiene nexo de causalidad alguno entre la actuación, retardo, irregularidad, ineficiencia, ausencia del servicio u omisión con relación a la Gestión de Riesgos de Desastres, como quiera que conforme a los mismos hechos de la demanda, la omisión que generó el daño cuestionado fue parte de las autoridades municipales y departamentales; razón por la cual en relación a esta entidad no existe responsabilidad alguna.

Presenta, en la contestación de la demanda, la exoneración de responsabilidad por hecho exclusivo de y determinante de un tercero, y las excepciones de: Improcedencia de la utilización del medio de control de reparación directa para cobrar una subvención económica otorgada por el gobierno nacional, cosa juzgada, ineptitud de la demanda por inexistencia del demandado, falta de

legitimación en la causa por pasiva, falta de legitimización en la cusa por activa, e inexistencia de la mora en el concepto de subvención y no genera daño antijurídico.

- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

DE LA PARTE DEMANDANTE. No presentó alegatos de conclusión.

DE LA PARTE DEMANDADA:

DEPARTAMENTO DE BOLIVAR: No presentó alegatos de conclusión.

UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES- COLOMBIA: Manifiesta que el Municipio de Soplaviento- Bolívar no reportó a la UNGRD el censo de damnificados directos de la segunda temporada invernal, dentro del término indicado en resoluciones antes enunciadas, esto es, hasta el 30 de enero de 2012, situación que imposibilitó que la UNGRD verificara el cumplimiento de los requisitos dispuestos en los mentados actos administrativos y así proceder entregar la citada ayuda económica; aunado a ello, que la CREPAD de Bolívar no dio aval y por ende no remitió las planillas a la Unidad.

En cuanto al presunto daño alegado por los actores, tenemos que su causa eficiencia fue un fenómeno natural, esto es, fue consecuencia directa de la temporada invernal ocurrida en el territorio nacional durante el año 2011 y no el presunto pago tardío alegado por lo demandantes.

Vale la pena destacar, que las Resoluciones números 074 y 002 de 2011 y 2012 respectivamente, así como de la Circular del 16 de diciembre de 2011, no establecieron ningún término para realizar la entrega de los mencionados recursos económicos, se repite, la misma se realizó dentro de un plazo razonable, conforme el envío de la información pertinente.
En consecuencia, no es posible acceder a las pretensiones indemnizatorias esgrimidas por los demandantes, en tanto que, además de la falta de prueba del presunto daño alegado, se tiene que, si el mismo llegase a existir, éste sería producto de un fenómeno de la naturaleza imprevisible, como lo fue la segunda temporada de lluvias de 2011.

Teniendo en cuenta todo lo anterior solicita negar las pretensiones de la demanda.

MINISTERIO PUBLICO: Presentó concepto en el cual solicita se nieguen las pretensiones del presente medio de control, motivando esencialmente en que los perjuicios se dieron en ocasión de la ola invernal y la calamidad presentada, la cual sobrepasó cualquier previsión de las entidades ambientales y climatológicas del país, lo que conlleva a afirmar que al no existir nexo de causalidad entre una omisión de la administración y el daño, como se quiso dilucidar en este caso, pues no habría causal de imputación para las entidades demandadas.

3. CONTROL DE LEGALIDAD

En cumplimiento de lo dispuesto en el articulo 207 del CPACA, revisada la etapa procesal surtida en el proceso de la referencia, el Despacho procede a constatar si hay alguna irregularidad que deba subsanarse o que genere nulidad, no encontrando ninguna causal de vicio o irregularidad.

Atendiendo a la naturaleza del asunto y de acuerdo a las competencias establecidas en la ley, procede el Despacho a proferir sentencia dentro del presente proceso.

- TRAMITE DEL PROCESO

La demanda se presentó el 15 de enero de 2015, siendo admitida del 25 de febrero del mismo año, luego se presentó una modificación de la demanda que fue despachada favorablemente el día 04 de junio de 2015. Finalmente, fue notificada la entidad demandada según lo establecido en el artículo 199 del CPACA, el día 29 de agosto de 2016.

El 06 de abril de 2017, se celebró la audiencia inicial del proceso de referencia. Luego de ello se celebró audiencia de pruebas el 05 de junio de 2017, cerrándose así el debate probatorio, y otorgándose el término para alegar de conclusión. Dicha carga fue satisfecha por ambos apoderados dentro del término respectivo restando únicamente para esta casa judicial la obligación de expedir la sentencia.

4. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Atendiendo a la naturaleza del asunto y de acuerdo a las competencias establecidas en la Ley, procede el despacho a proferir sentencia dentro del presente asunto.

PROBLEMA JURIDICO.

Determinar si existe responsabilidad administrativa y patrimonial de los demandados, en razón de los perjuicios sufridos por los demandantes, por el no pago o pago tardío de la ayuda económica humanitaria decretada por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, por la ola invernal 2010-2011.

TESIS DEL DESPACHO.

La resolución 074 de 2011 de la UNGRD, por medio de la cual se destinan recursos para atender a las familias damnificadas por la ola invernal originados por el fenómeno de la niña, trae unas obligaciones a cargo del estado a favor de un grupo poblacional que padeció esa calamidad; pero no hay que olvidar que su expedición lleva implícito un principio de solidaridad que constituye un mandato de optimización del Estado de cosas vigente en un momento histórico determinado; y que este acto administrativo tiene unos condicionamientos de tipo procedimental y un sustento material para garantizar la posibilidad de su cumplimiento.

Pues si bien se evidencia la existencia de unos graves padecimientos por los actores, se puede percibir que la causa eficiente de los mismos, no fue el retardo en el pago de la ayuda humanitaria sino el fenómeno Hidrometeorológico denominado como el fenómeno de la niña, que según la argumentación hecha por el mismo apoderado de los demandantes en esta oportunidad rebasó lo que de manera normal se presenta en el territorio nacional. Por lo tanto, el daño padecido por los demandantes no es imputable a la administración, al no existir nexo de causalidad entre un hecho *u omisión* de la administración y el daño, *que se esgrime en el presente caso.*

Por estos motivos, no encuentra fundamento esta Casa Judicial para declarar administrativamente responsable a la entidad demanda en relación con los perjuicios reclamados.

A las conclusiones se ha arribado, teniendo en cuenta las siguientes premisas probatorias, fácticas y normativas:

ANALISIS LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL CASO

I. Procedimiento administrativo para la adjudicación de los beneficios humanitarios contenidos en la resolución 074 del 15 de diciembre del 2011, expedida por la UNGRD

La Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011, mediante la cual se dispuso la entrega de un millón quinientos mil pesos ($1.500.000) para los damnificados directos de la segunda ola invernal; estableció un procedimiento para la entrega de ayudas a los damnificados por la ola invernal de ese año, el procedimiento se puede resumir, a voces de la siguiente forma:

El Decreto 1547 de 1984, creo el Fondo Nacional de Calamidades como una cuenta especial de la Nación con la finalidad de prestarle asistencia social y atención a las necesidades que tengan los colombianos con ocasión de la ocurrencia entre otras, de catástrofes y fenómenos naturales de gran intensidad. Es asi, que con ocurrencia del fenómeno de la niña en los años 2010 y 2011, mediante el Decreto 4579 de 2010 se declaró la situación de desastre natural, situación que estuvo vigente hasta que no se volvió a la normalidad.

Posteriormente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Resolución 3688 del 13 de diciembre de 2011, realizó el traslado de cuatrocientos cincuenta mil millones de pesos ($450.000.000.000) de la vigencia fiscal de 2011 al Fondo Nacional de Calamidades. De esta suma de dinero, fueron aprobados por parte de la Junta Directiva del Fondo trescientos mil millones de pesos ($300.000.000.000), para la entrega de hasta un millón quinientos mil pesos ($1.500.000), para las familias damnificadas directamente en el periodo del 1 de septiembre al 10 de diciembre de 2011, por los eventos hidrometereológicos de la segunda temporada de lluvias. El Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres es el ordenador del gasto del Fondo Nacional de Calamidades.

Los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres CREPAD y CLOPAD, serán los encargados de diligenciar las planillas de apoyo económico de acuerdo con las indicaciones dadas por la UNGRD. Estas planillas serán el sustento único para que la UNGRD autorice el pago del apoyo económico, debido a esto, deben estar debidamente firmadas por el CLOPAD y refrendadas por el acta del comité y con el aval del CREPAD. La UNGRD no tiene la facultad de incluir o de excluir algún registro[1].

En consecuencia, la UNGRD ordenó pagar la suma de hasta un millón quinientos mil pesos ($1.500.000) para cada damnificado directo que hubiese sido afectado por los eventos hidrometereológicos comprendidos entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 y que se encuentren en las planillas de apoyo económico diligenciadas por los CLOPAD.

Se entiende por damnificado directo, para el caso concreto, la "*familia residente en la unidad de vivienda afectada al momento del evento que ha sufrido daño directo en el inmueble y bienes muebles al interior del mismo, ocasionados por los eventos hidrometereológicos de la segunda*

---

[1] **Decreto 2378 de 1997, artículo 5.** "La capacidad de ordenación del gasto y de determinar los contratos a celebrarse con cargo a los recursos del fondo a través de la fiduciaria La Previsora S.A., está radicada en cabeza del director nacional para la prevención y atencion de desastres, quien debera ejercerla teniendo en cuenta la destinación y el orden de prioridades determinados por la junta consultora del fondo nacional de calamidades, con sujecion a las orientaciones y directrices que establezca el plan nacional para la prevención y atención de desastres o a las previsiones especiales que contemplen los planes de acción especificos para la atención de desastres y calamidades declaradas".

Decreto 4147 de 2011, artículo 11 numeral

3. "Funciones de la Direccion General. Son funciones de la Dirección General, las siguientes: (...) 3. Ejercer la ordenación del gasto de la entidad y ejercer la ordenación del gasto del Fondo Nacional de Calamidades o del que haga sus veces, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 del Decreto 2378 de 1997, sin perjuicio de la ordenación del gasto que se encuentra dispuesta para la ejecución de los recursos destinados para la atención de la emergencia ocasionada por el Fenómeno de la Niña 2010 – 2011.

temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 en el territorio nacional".[2]

Al respecto vale la pena señalar que este tema no fue de pacífica aplicación el territorio nacional, al punto que la Corte Constitucional debió expedir una sentencia con efecto ***Inter comunis*** o también llamada decisión del tipo intermedio o ecléctico en relación a la complejidad de las órdenes dictadas. En la misma, cual es la sentencia **T-648 del 17 de septiembre de 2013,** con ponencia del honorable magistrado MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, se explicó de manera muy gráfica el procedimiento administrativo para la entrega de la misma, el cual se transcribirá para luego verificar la posibilidad de un error por parte de la administración en lo concerniente.

> *9.4.1. El Gobierno Nacional mediante la Resolución 074 de 2011, reguló el procedimiento a través del cual cada damnificado directo entendido como la "familia residente en la unidad de vivienda afectada al momento del evento que ha sufrido daño directo en el inmueble y bienes muebles al interior del mismo, ocasionados por los eventos hidrometereológicos de la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 en el territorio nacional" debían cumplir para poder acceder a la ayuda económica otorgada por el gobierno. El trámite consistía en lo siguiente:*
>
> *9.4.2. Los CLOPAD en cabeza de los Alcaldes tenían la obligación de diligenciar las planillas de apoyo económico con la información de los damnificados directos, dichas planillas debían ir acompañadas por el acta del comité, la firma del CLOPAD y refrendadas con el aval del CREPAD y debían ser enviadas a la Unidad a más tardar el 30 de enero de 2012. Estas planillas serían el único documento válido que acreditaría la condición de damnificado directo y en la cual se basaría la UNGRD para entregarle los recursos a la Fiducupervisora y que ésta a su vez, haga lo mismo con el Banco Agrario para que realice la entrega del subsidio a cada una de las personas afectadas.*
>
> *Posteriormente, con la primera Circular del 16 de diciembre de 2011 emitida por el Director General de la UNGRD, se dispuso que además de los requisitos anteriores la persona inscrita en las planillas de apoyo económico debía ser cabeza de hogar al momento de la inundación, vivir en el primer piso de la vivienda afectada y presentar la cédula de ciudadanía con el holograma.*
>
> *9.4.3. Lo anterior evidencia que para acceder al subsidio era indispensable cumplir con los requisitos antes mencionados, esto le imponía la obligación a los apoderados de los accionantes de demostrar al menos sumariamente que cada una de las personas cumplía con dichos requisitos. En los expedientes objeto de revisión se evidencia que los tutelantes se limitaron a adjuntar la cédula de ciudadanía –requisito con el cual debían cumplir-; algunos adjuntaron el soporte del SISBEN, documento en el cual se puede constatar el municipio en el que residen, pero que no sirve para acreditar la condición de damnificado directo, además aportaron el carné o tirilla de reunidos, documento que los acredita como damnificados de la primera ola invernal, también conocida como el fenómeno de la niña pero no de la segunda temporada de lluvias ocurrida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.*

Según lo explicado; en gracia de discusión y en principio, se podría afirmar que la expectativa surgida con la resolución 074 de 2011 de la UNGRD podría configurase como una obligación; ya que la expedición de un acto administrativo, con todos sus atributos (presunción de legalidad[3],

---

[2] Resolución 074 de 2011, artículo primero, parágrafo.

[3] La presunción de que el acto administrativo fue expedido conforme a derecho, y por lo tanto deben ser obedecidos tanto por las autoridades como por los administrados.

ejecutoriedad[4] y la ejecutividad[5]) convierte ese mandato en un derecho exigible, pero tampoco se puede olvidar que su expedición lleva implícito un principio de solidaridad que constituye un mandato de optimización del Estado de cosas vigente en un momento histórico determinado; y que este acto administrativo tiene unos condicionamientos de tipo procedimental como los ya visto; y un sustento material para garantizar la posibilidad de su cumplimiento, como se puede ver en la parte considerativa del reglamento analizado en el párrafo 6 se dice que teniendo cuenta que:

> *Que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante resolución No. 3688 de diciembre 13 de 2011, efectuó un traslado de la vigencia fiscal de 2011 al Fondo Nacional de Calamidades, por la suma de cuatrocientos cincuenta mil millones de pesos ($450.000.000.000) m/cte., de los cuales la Junta Directiva Del Fondo Nacional de Calamidades en reunión del jueves 15 de diciembre de 2011, aprobó la suma de trescientos mil millones de pesos ($300.000.000.000) m/cte. para la entrega de asistencia económica humanitaria, hasta por un valor de un millón quinientos mil pesos ($1.500.000) m/cte. para cada familia afectada directamente por los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de 10 diciembre de 2011en el territorio nacional y registrada así por los comités locales y regionales de atención y prevención de desastres.*

Es decir, que mientras se encontrasen fondos suficientes para asumir la respectiva subvención, las personas dentro de las características descritas en la norma podían exigir las ayudas destinadas para ellas, pero sin entrar a desconocer que se encontraba vinculado a un mandato de optimización constitucional como es el principio de solidaridad, por las razones arriba expuestas.

II. Análisis de los elementos configurativos del daño antijurídico; y los daños solicitados en la demanda.

Antes de proceder a declarar si las entidades demandadas son o no administrativamente responsables, debe verificarse previamente la existencia de un daño antijurídico causado a los demandantes. Por tanto, es menester traer a colación el concepto de daño antijuridico para luego contrastar con realidad procesal del expediente para luego de ello definir si hay o no lugar a declarar la responsabilidad de la entidad demandada. En la sentencia, del 23 de mayo de 2012, con ponencia de Enrique Gil Botero y con radicación 17001-23-3-1000-1999-0909-01(22592), el máximo tribunal de lo contencioso administrativo hace un análisis juicioso de los elementos configurativos de la responsabilidad estatal en nuestro ordenamiento jurídico, y en ese orden de ideas procede a definir "*el daño antijurídico como el daño entendido como la lesión a un interés protegido por el ordenamiento jurídico, y que la persona no está en el deber de tolerar*". De igual manera, en otro pronunciamiento ha perfilado de manera mucho más precisa los elementos que componen la figura del daño antijuridico:

> *El daño antijurídico comprendido desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado, impone considerar dos componentes: a) el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, **"el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio"**; o la "lesión de un interés o con la alteración "in pejus" del bien idóneo para satisfacer aquel o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien que lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa"; y, b) aquello que derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea "irrazonable", en clave de los derechos e intereses*

[4] Consecuencia lógica de su presunción de legalidad, al estar el acto administrativo conforme a lo establecido en el ordenamiento, puede la administración exigir su cumplimiento, sin necesidad de acudir a otra autoridad, así como los administrados pueden beneficiarse de sus consecuencias favorables.

[5] Es decir, que una vez se encuentra en firme, debe el acto pasar a producir todos los efectos jurídicos que de él devengan

constitucionalmente reconocidos; y, iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general, o de la cooperación social[6]*. Subrayado fuera de texto.*

De lo anterior se puede concluir que la antijuridicidad del daño no se materializa únicamente con la verificación de una lesión o menoscabo de un derecho **o de un interés legítimo**, **sino que con los efectos derivados de la lesión que inciden en el ámbito patrimonial o extrapatrimonial, los cuales son injustamente padecidos por la víctima los que son objeto de la reparación**[7]**.**

A. **Concepto y prueba del Daño Moral**

Respecto a esta categoría dogmática, la máxima autoridad en lo contencioso administrativo ha sido realmente prolífica en lo relativo y ha perfilado con un grado técnico sumo la misma, de la cual, ha predicado lo siguiente

[E]l daño moral se ha definido como aquel que se origina en "el plano psíquico interno del individuo, reflejado en los dolores o padecimientos sufridos a consecuencia de la lesión a un bien". Los rasgos característicos de este perjuicio han sido sintetizados así: i) la indemnización del perjuicio no se reconoce a título de restitución ni de reparación sino a título de compensación, ya que "la suma establecida no se ajustará nunca al monto exacto del perjuicio, pero buscará, de alguna manera, restablecer el equilibrio roto con la ocurrencia (...)"; ii) la tasación de la indemnización se realiza con observancia del principio de equidad previsto en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998; iii) el perjuicio moral debe estar causado ***y el reconocimiento de la indemnización debe estar fundamentado en las pruebas acreditadas que obran en el proceso****, teniendo en consideración para el efecto otras sentencias, en aras de garantizar el principio de igualdad*

En ese sentido, se tiene que si bien la tasación del daño moral se encuentra circunscrita a criterios deontológicos como el sufrimiento interno y el dolor, ellos no es óbice para que el mismo no sea objeto de prueba, todo lo contrario, en el expediente debe encontrarse debidamente acreditado la existencia del mismo o por lo menos, según las reglas de la experiencia, dicho padecimiento debe ser de común aflicción para el general de las personas, como por ejemplo, el duelo por la muerte a un ser querido, acudiendo entonces el juez a las reglas generales de la experiencia para arribar a la conclusión inequívoca de su existencia. Sin embargo, a dicho concepto, como al daño en general, debe acompañarle el elemento de la imputabilidad del mismo a la administración para que pueda esta jurisdicción achacar el pago del mismo a una entidad. Es decir, debe existir una obligación jurídica específica violada por un ente estatal como hecho dañoso generador del perjuicio moral, por tanto, si el mismo proviene de una causa extraña – Culpa exclusiva de la víctima, culpa exclusiva de un tercero, fuerza mayor o caso fortuito- por muy graves que sean las aflicciones padecidas por las personas, no nacerá para la administración la obligación de compensar el perjuicio existente.

B. **Tratamiento dentro de la jurisdicción de lo Contencioso administrativo de las categorías *Daño a la vida en relación, alteración de las condiciones de existencia* y *Daño a la salud***

En lo referente a estas categorías, el Consejo de Estado ha sido muy variable en su postura respecto a la procedencia de las mismas, así como en la posibilidad de su acumulación y lo más importante el contenido dogmático de las mismas, es decir, cuales son las condiciones para que un demandante

[6] Sentencia del 26 de marzo de 2014. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación: 54001-23-31-000-1998-00659-01(29004)

[7] Sentencia del 29 de agosto de 2014, con ponencia de Ramiro Pazos Guerrero, radicación 18001-23-31-000-2000-00074-01(31190).

pueda acreditar su existencia y como puede tasarse el mismo, en el marco de la discusión dentro del saber jurídico.

Sin embargo, en una sentencia de la sección tercera en pleno, con radicación 05001-23-31-000-2007-00139-01(38222) y ponencia del Doctor Enrique Gil Botero, expedida el día 14 de septiembre de 2011, adoptó una postura que se ha prolongado su aplicación en el tiempo y por lo tanto, se hará referencia a ella. A pesar de la postura que se ha escogido de evitar usar citas en demasía extensas para reducir lo ya extenso de esta providencia, se hace ineludible en virtud de la necesidad de hacer claridad frente al contenido de estas tipologías de daño, se mostrará el criterio exacto que tuvo el tribunal supremo en la contencioso en lo que respecta al subtítulo en la sentencia ya citada.

En primera medida, se dilucida la problemática en lo referente a la equivocidad frente a la aplicación de uno y otro tipo de categoría, lo cual podría dar al traste con principios bastante caros a nuestro ordenamiento jurídico, como lo son la igualdad y la dignidad humana. Por lo tanto se tornaba necesario lograr una sistematización en lo referente a los daños que no se erigían como materiales pero tampoco como morales.

> *En nuestro ordenamiento jurídico, y específicamente la jurisprudencia contencioso administrativa ha reconocido como daños indemnizables, los de tipo material esto es, el daño emergente y el lucro cesante (artículo 1614 del Código Civil), así como los inmateriales, género éste en el que se han decretado condenas por concepto de perjuicios morales y fisiológicos, categoría esta última en la que desde que fue reconocida por primera vez en 1993, ha sido denominada de diversas formas, en ocasiones "daño a la vida de relación" o "alteración a las condiciones de existencia", pero con un sustrato idéntico, esto es, la pérdida de placer en la realización de una actividad o alteración grave que produce el daño en las relaciones del sujeto con su entorno*[8].

En ese orden de ideas, se manejado una postura bifronte frente a los perjuicios materiales distintos al moral

> *[L]a línea jurisprudencial que se ha trazado en torno a la tipología del perjuicio inmaterial, diferente al moral, ha supuesto una naturaleza dual, consistente en que se indemniza la lesión a la integridad corporal del sujeto –daño evento– (artículo 49 C.P. derecho a la salud), así como las consecuencias que el daño produce tanto a nivel interno (alteración a las condiciones de existencia) como externo o relacional (daño a la vida de relación)*[9].

Si bien, en el imaginario del foro judicial se había creido que dicha postura constituía un avance jurisprudencial, ello podía tener más consecuencias adversas que positivas

> *Esa doble connotación del daño fisiológico, a la vida de relación o alteración a las condiciones de existencia –entendiéndolos como perjuicios de índole idéntica o similar, tal y como lo ha venido haciendo la jurisprudencia vernácula–, ha limitado la posibilidad de valorar el daño en términos de objetividad material –es decir, a partir de criterios reales, uniformes y verificables– . En consecuencia, esa naturaleza bifronte, ha desencadenado que, teóricamente, se haya aceptado esos planteamientos como un progreso jurisprudencial que permite no sólo indemnizar la integridad psicofísica del sujeto (daño corporal), sino también otros bienes jurídicos como su honra, el buen nombre, la tranquilidad, etc. No obstante lo anterior, esa doble condición del daño a la vida de relación o alteración a las condiciones de existencia, ha generado algunos inconvenientes…*[10]

---

[8] sentencia de la sección tercera en pleno, con radicación 05001-23-31-000-2007-00139-01(38222) y ponencia del Doctor Enrique Gil Botero, expedida el día 14 de septiembre de 2011

[9] Ibídem.

[10] Ídem.

La adopción por parte de la jurisprudencia de lo contencioso administrativo de ambas categorías, tanto la vida en relación como la de alteración a las condiciones de existencia estaba constituyéndose como una vulneración del vernáculo principio de prohibición al enriquecimiento sin causa y de reparación integral, pilares fundamentales del derecho de daños. Teniendo lo anterior como referente, se adoptó un nuevo criterio mucho más preciso y equitativo, denominado como daño a la salud.

> *El "daño a la salud" –esto es el que se reconoce como proveniente de una afectación a la integridad psicofísica– ha permitido solucionar o aliviar la discusión, toda vez reduce a una categoría los ámbitos físico, psicológico, sexual, etc., de tal forma que siempre que el daño consista en una lesión a la salud, será procedente establecer el grado de afectación del derecho constitucional y fundamental (artículo 49 C.P.) para determinar una indemnización por ese aspecto, sin que sea procedente el reconocimiento de otro tipo de daños (v.gr. la alteración de las condiciones de existencia), en esta clase o naturaleza de supuestos. Se reconoce de este modo una valoración del daño a la persona estructurado sobre la idea del daño corporal, sin tener en cuenta categorías abiertas que distorsionen el modelo de reparación integral. Es decir, cuando la víctima sufra un daño a la integridad psicofísica sólo podrá reclamar los daños materiales que se generen de esa situación y que estén probados, los perjuicios morales de conformidad con los parámetros jurisprudenciales de la Sala y, por último, el daño a la salud por la afectación de este derecho constitucional*[11].

Ya para concluir este acápite, y hacerlo del mismo modo que lo hizo el Consejo de Estado, se procedió a sistematizar los perjuicios inmateriales en materia de Responsabilidad Estatal.

> *La tipología del perjuicio inmaterial se puede sistematizar de la siguiente manera: i) perjuicio moral; ii) daño a la salud (perjuicio fisiológico o biológico); iii) cualquier otro bien, derecho o interés legítimo constitucional, jurídicamente tutelado que no esté comprendido dentro del concepto de "daño corporal o afectación a la integridad psicofísica" y que merezca una valoración e indemnización a través de las tipologías tradicionales como el daño a la vida de relación o la alteración grave a las condiciones de existencia o mediante el reconocimiento individual o autónomo del daño (v.gr. el derecho al buen nombre, al honor o a la honra; el derecho a tener una familia, entre otros), siempre que esté acreditada en el proceso su concreción y sea preciso su resarcimiento, de conformidad con los lineamientos que fije en su momento esta Corporación. **Es decir, cuando el daño antijurídico radica en una afectación psicofísica de la persona, el daño a la salud surge como categoría autónoma y, por lo tanto, desplaza por completo denominaciones o tipos de perjuicios abiertos que han sido empleados en otras latitudes, pero que, al igual que en esta ocasión, han cedido paso al daño corporal como un avance jurídico que permite la reparación efectiva y objetiva del perjuicio proveniente de la lesión al derecho constitucional y fundamental a la salud**[12].* El subrayado es nuestro.

De dicha situación, la conclusión que salta a la vista es que de ninguna manera los perjuicios denominados como *daño a la vida en relación* y *alteración a las condiciones* pueden concursar entre sí, sin embargo en los casos donde el daño no consista necesariamente en una alteración fisiológica de la victima, puede haber lugar a resarcir dichos daños, sin embargo, cuando se está frente a este tipo de casos, estos no pueden concursar con una categoría comprensiva de cualquier otro bien, derecho o interés legítimo constitucional, jurídicamente tutelado, figura que se analizará de manera autónoma en el acápite posterior, en virtud de ser una de las pretensiones expresas de los demandantes.

> *La tipología del perjuicio inmaterial se puede sistematizar de la siguiente manera: i) perjuicio moral; ii) daño a la salud (perjuicio fisiológico o biológico); iii) cualquier otro bien, derecho o*

[11] Ídem.
[12] Ibídem.

interés legítimo constitucional, jurídicamente tutelado que no esté comprendido dentro del concepto de "daño corporal o afectación a la integridad psicofísica" y que merezca una valoración e indemnización a través de las tipologías tradicionales como el daño a la vida de relación o la alteración grave a las condiciones de existencia o mediante el reconocimiento individual o autónomo del daño (v.gr. el derecho al buen nombre, al honor o a la honra; el derecho a tener una familia, entre otros), siempre que esté acreditada en el proceso su concreción y sea preciso su resarcimiento, de conformidad con los lineamientos que fije en su momento esta Corporación[13].

Respecto a la prueba de estos perjuicios, se atendrá a lo dicho en lo referente a los perjuicios morales.

C. **Reparación integral de perjuicios inmateriales por vulneraciones o afectaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados**

En lo referente a este tipo de daños, como arriba se esbozó ha pasado a convertir en una categoría autónoma de daños inmateriales con una muy prolija argumentación por parte del tribunal de cierre en lo contencioso, particularmente existe una sentencia de unificación de la sección tercera que se encarga de decantar el concepto referido, cual es la Sentencia del 28 de agosto de 2014, con radicación 05001-23-25-000-1999-01063-01(32988) y ponencia del honorable consejero Ramiro de Jesús Pazos Guerrero. En ella, se afirma que

El daño a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados tiene las siguientes características: i) Es un daño inmaterial que proviene de la vulneración o afectación a derechos contenidos en fuentes normativas diversas: sus causas emanan de vulneraciones o afectaciones a bienes o derechos constitucionales y convencionales. Por lo tanto, es una nueva categoría de daño inmaterial. ii) Se trata de vulneraciones o afectaciones relevantes, las cuales producen un efecto dañoso, negativo y antijurídico a bienes o derechos constitucionales y convencionales. iii) Es un daño autónomo (...) iv) La vulneración o afectación relevante puede ser temporal o definitiva (...). La reparación del referido daño abarca los siguientes aspectos: i) El objetivo de reparar este daño es el de restablecer plenamente a la víctima en el ejercicio de sus derechos. La reparación de la víctima está orientada a: (a) restaurar plenamente los bienes o derechos constitucionales y convencionales, de manera individual y colectiva; (b) lograr no solo que desaparezcan las causas originarias de la lesividad, sino también que la víctima, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas, pueda volver a disfrutar de sus derechos, en lo posible en similares condiciones en las que estuvo antes de que ocurriera el daño; (c) propender para que en el futuro la vulneración o afectación a bienes o derechos constitucionales y convencionales no tengan lugar; y (d) buscar la realización efectiva de la igualdad sustancial. ii) La reparación del daño es dispositiva (...) iii) La legitimación de las víctimas del daño (...) iv) ***Es un daño que se repara principalmente a través de medidas de carácter no pecuniario*** *(...) v) Es un daño que requiere de un presupuesto de declaración (...) vi) Es un daño frente al cual se confirme el rol del juez de responsabilidad extracontractual como reparador integral de derechos vulnerados, (...) sin embargo, en tratándose de vulneraciones o afectaciones relevantes a derechos constitucional y convencionalmente amparados, se impone la necesidad de que el juez acuda a otras medidas, con el fin de reparar plenamente a las víctimas. (...) En aras de evitar una doble reparación, el juez deberá verificar ex ante: (a) que se trate de una vulneración o afectación relevante de un bien o derecho constitucional o convencional; (b) que sea antijurídica; (c) que en caso de ordenarse una indemnización excepcional, no esté comprendida dentro de los perjuicios materiales e inmateriales ya*

[13] Sentencia del 28 de agosto de 2014, con radicación 05001-23-25-000-1999-01063-01(32988) y ponencia del honorable consejero Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

reconocidos, y (d) que las medidas de reparación sean correlativas, oportunas, pertinentes y adecuadas al daño generado. (...). El subrayado es nuestro.

En virtud de los anteriores pronunciamientos, se recalca que para el reconcomiendo de cualquier daño la prueba de dicho daño es necesaria para su declaratoria, y no se diferencia en ninguna forma en la carga frente a la prueba de daños materiales.

CASO CONCRETO.

Busca la parte demandante que se declaren responsables al DEPARTAMENTO DE BOLIVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES y la UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS, por los daños ocasionados ante **el no pago de la ayuda económica humanitaria** decretada por la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES mediante la resolución No. 074 del 15 de diciembre 2011, modificada por la Resolución No. 002 del 02 de enero de 2012; como consecuencia de la ola invernal ocurrida en los años 2010 y 2012.

En el cuerpo de esta providencia, ya encuentran explicados todos los conceptos jurídicos que se utilizarán para desatar esta Litis, por lo tanto, en este acápite se prescindirá de las precisiones generales y se limitará a una confrontación fáctico-probatoria con las categorías dogmáticas ya explicadas.

Desde el folio 23 hasta el 67, se encuentran las pruebas documentales allegadas por los demandantes, con el libelo genitor de este proceso judicial, se encuentran entre otras:

- Copia Simple de la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011. Se acredita el procedimiento administrativo adecuado para el pago de la ayuda humanitaria.
- Copia simple de la Resolución 002 de 02 de enero de 2012. Se acredita la extensión del plazo para el envío de las planillas a los CREPAD.
- Copia simple de la circular del 16 de diciembre de 2011, expedida por la UNGRD. Que acredita la forma en que estaba establecido el debido proceso administrativo para la entrega de la ayuda humanitaria.
- Copia Simple del acta del CLOPAD fechada 20 de octubre de 2011. Se acredita que el consejo local cumplió la carga de realizar las planillas en término.
- Copia Simple de la planilla donde se encuentran registrados los demandantes. Se acredita la efectiva inclusión de los demandantes dentro del grupo de familias damnificadas directas de la segunda ola invernal de 2011.
- Copia simple del informe del IDEAM de las lluvias, durante el año 2012. Se pretende acreditar, que la situación del fenómeno de la niña se prolongó en el tiempo, pero no se sentaron bases probatorias frente a qué consecuencias De este primer grupo de pruebas, se percibe que lo único que se propuso acreditar fue la existencia de la falla en el servicio por parte de la entidad demanda y los daños que presuntamente se ocasionaron en forma *in genere* y quedando huérfano de prueba de la existencia y el monto del mismo.

Respecto al cumplimiento de los demandantes del resto de requisitos para ser considerados como una unidad familiar damnificada directa por la segunda ola invernal, no hay lugar a plantear discusión en lo referente, si como ya más arriba se señaló, estas personas recibieron el mencionado beneficio previo a la confirmación de los requisitos por todas las entidades dentro del Sistema de gestión de riesgos.

Respecto a la configuración de una omisión por parte de la entidad demandada, si se tiene en cuenta que en la parte considerativa de la resolución 074 del 15 de diciembre de 2011, particularmente en el párrafo 12, se señalan los extremos temporales del siniestro hidrometeorológico, los cuales son los mismo que se señalan el citado articulo.

Independientemente del momento del envío de la información que contenga la relación de los damnificados del municipio de Soplaviento- Bolívar; para que le fuera reconocida y pagada la ayuda humanitaria por el padecimiento que se sufrió por la ola invernal; a diferencia de lo que parece elucidarse del escrito genitor de este proceso, el contenido obligacional contenido en el artículo reseñado de la Resolucion 074 de 2011, no es puro y simple sino es condicional según está establecido en el artículo 1530 del Código Civil. Es decir, la condición de existencia de la misma pende del cumplimiento de un hecho futuro e incierto, cual es el ser damnificado directo de la segunda ola invernal del año 2011, comprendido en el interregno del 01 de septiembre y el 10 de diciembre, **así como haber sido cumplido el procedimiento administrativo que trae la pluricitada Resolución 074 de 2011.** Pero, dentro de la normativa referente al pago de la ayuda humanitaria contenida en la resolución en estudio, no existe un plazo predeterminado para el cumplimiento de la obligación en cuestión. En ese orden de ideas, no hay lugar a la existencia de algún daño que deba repararse, contrario a lo que afirma el demandante.

De otro lado, **si bien se evidencia la existencia de unos graves padecimientos por los actores por dicho fenómeno, se puede percibir que la causa eficiente de los mismos, no fue el retardo en el pago de la ayuda humanitaria sino el fenómeno Hidrometeorológico denominado como el fenómeno de la niña**, que según la argumentación hecha por el mismo apoderado de los demandantes en esta oportunidad rebasó lo que de manera normal se presenta en el territorio nacional. Por lo tanto, el daño padecido por los demandantes no es imputable a la administración, al no existir nexo de causalidad entre un hecho u omisión de la administración y el daño, que se esgrime en el presente caso. Por estos motivos, no encuentra fundamente esta Casa Judicial para declarar administrativamente responsable a la entidad demandada en relación con los perjuicios morales.

Respecto a las categorías del daño a la vida en relación y alteración de las condiciones de existencia, se tiene lo mismo que frente al daño moral, que si en gracia de discusión pueda existir; pero lo que no se probó fue la existencia de un nexo de causalidad entre el hecho de la mora de la administración y el daño, pues la causa eficiente de dichos daños fue el fenómeno hidrometeorológico, que al ser una causa extraña no le es imputable a la administración.

Con respecto a los daños originados en la afectación a un bien constitucionalmente protegido, como se vio en el capítulo del análisis jurisprudencial, como regla general, su reparación es de orden simbólica y excepcionalmente de manera pecuniaria cuando existen graves violaciones a los derechos humanos. En la Sub lite, no se ha encontrado que se haya producido daño alguno por el supuesto incumplimiento de establecido en la resolución 074 del 15 de diciembre de 2011 expedida por la UNGRD que conlleve a ordenar el pago de una sanción pecuniaria por ello, de igual forma, la reparación simbólica carecería de sentido para el caso ahora estudiado. Por tanto, en lo referente a este concepto, tampoco habrá lugar a declarar administrativamente responsable al DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y a la UNGRD.

Por último, en lo relativo al daño emergente pedido por el demandante y fundamentado en el hecho de que en virtud de una omisión de la administración, los demandantes debieron contratar a un profesional del derecho para que mediante acción de tutela el juez constitucional ordenará a una autoridad administrativa a cumplir con los mandatos de la Resolución 074 de 2011 expedida por la UNGRD; además de que no se probó el pago que dice el abogado de los demandantes, es decir, CUATROCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS ($450.000.oo); con el objeto que se le dieran UN MILLON Y MEDIO DE PESOS ($1.500.000.oo) de ayuda humanitaria, resulta desproporcionado para esta casa judicial, más cuando se tratan de personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, por lo tanto tampoco serán reconocidos.

COSTAS. -

Radicado No. 13-001-33-33-008-2015-00031

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 dispone que "Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".

Hoy debemos entender que la remisión normativa debe hacerse al CODIGO GENERAL DEL PROCESO y por lo tanto acudimos artículo 365 de la ley 1564 de 2012, en donde se establece que se condenara en costas a la parte vencida en el proceso.

Ahora, para que proceda la condena en costas a la parte vencida en un proceso, se debe tener en cuenta que solo hay lugar a ella cuando en el expediente aparezca que se causaron y están sujetas a demostración efectiva Así lo dispone el numeral 8 de la norma citada:

> "……
> *8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación."*

En el presente caso el despacho estima que no es procedente la condena en costas a la parte demandante, por cuanto la finalidad de las mismas es retribuir a la contraparte los gastos en que incurrió en el ejercicio de su defensa, lo cual no se cumple en este caso porque no se observa que la entidad demandada haya incurrido en gastos procesales y no se acreditó la causación de las agencias en derecho.

5. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: Declarar probada la excepción de INEXISTENCIA DEL DAÑO, alegada por la parte demandada.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

TERCERO: NO CONDENAR en costas.

CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase los remanentes si los hubiere y archívese el expediente dejando las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ENRIQUE ANTONIO DEL VECCHIO DOMÍGUEZ
Juez