



Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

Cartagena de Indias D. T y C, veinticuatro (24) de Mayo de dos mil dieciocho (2018)

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-008-2017-00053-00
Demandante	ALBA ROSA PÉREZ RODRÍGUEZ Y OTROS
Demandado	DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – COSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE SESASTRES- MUNICIPIO DE SAN FERNANDO
Tema	REPARACIÓN DAMNIFICADOS OLA INVERNAL 2011
Sentencia No	0116

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 ALBA ROSA PÉREZ RODRÍGUEZ Y OTROS, a través de apoderado judicial, contra el DEPARTAMENTO DE BOLIVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES – y MUNICIPIO DE SAN FERNANDO.

2. ANTECEDENTES

PRETENSIONES

1. Que se declare responsable al DEPARTAMENTO DE BOLIVAR- CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTION DE RIESGO DE DESASTRE- CREPAD; Y MUNICIPIO DE SAN FERNANDO BOLIVAR- CONSEJO MUNICIPAL PARA LA GESTION DE RIESGO DE DESASTRE- CMGRD, por los daños ocasionados ante el no pago 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
2. Que como consecuencia de lo anterior, se condene al DEPARTAMENTO DE BOLIVAR- CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTION DE RIESGO DE DESASTRE- CREPAD; Y MUNICIPIO DE SAN FERNANDO BOLIVAR- CONSEJO MUNICIPAL PARA LA GESTION DE RIESGO DE DESASTRE- CMGRD, no solo a pagar el valor del \$1.500.000,00 sino a reparar los daños causados mediante la indemnización de los siguientes perjuicios:

Perjuicios Pecuniarios - Daño Emergente

La suma de \$1.500.000 a favor del jefe del núcleo familiar de los convocantes, correspondiente la ayuda humanitaria dejada de recibir.

Daños Morales:

La suma equivalente a 80 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 80 smlmv para cada uno de los miembros de la Unidad Familiar.

Daño por violación a Derechos Constitucionales y/o Convencionales





Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

La suma equivalente a 80 smlmv para cada uno de los miembros de la Unidad Familiar.

3. Que las cifras anteriormente descritas sean debidamente indexadas y actualizadas.
4. Que se ordene el cumplimiento de la sentencia de conformidad con el artículo 189, 192, 193 y 195 del CPACA
5. Que se paguen intereses moratorios.
6. Que se condene en costas y agencias en derecho.

HECHOS

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

PRIMERO: Los Demandantes son natural y residen en San Fernando Bolívar, población ubicada en la Depresión Momposina, a orillas o margen del Río Magdalena, conocido como Brazo de Mompóx.

SEGUNDO: En la segunda temporada invernal del año 2011, todo el Municipio de San Fernando Bolívar, incluido la cabecera Municipal, los corregimientos y las veredas fueron inundados por esa Ola Invernal, permaneciendo bajo el agua por espacio de 4 meses, ya que venían de otra ola invernal sufrida en el primer semestre de ese año, de donde se infiere que Los Demandantes también sufrieron de esa calamidad invernal.

TERCERO: Como consecuencia del desastre que sufrió el país en el año 2011 por el Fenómeno de la Niña. El Gobierno Nacional por intermedio de La Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastre direccionó la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000) para la entrega de una asistencia humanitaria, hasta por un valor de un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000) para cada familia damnificada, y se ordenó la elaboración de un Censo de todas las familias damnificadas, y que se le haría a la persona que aparecía como cabeza o jefe de grupo o unidad familiar. Este censo es conocido como Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal-Reunidos 2010-2011.

CUARTO: Los Demandantes fueron censados como damnificados de esa ola invernal sufrida y por consiguiente se hicieron merecedor por ese solo hecho para recibir esa ayuda humanitaria, que no compensaba las pérdidas sufridas.

QUINTO: Por la negligencia u omisión por parte de las entidades Demandadas, a través de sus funcionarios, al no enviar la información solicitada, previo aval que le hiciera el Departamento de Bolívar, por intermedio del Consejo Departamental de Gestión de Riesgo de Desastre (CDGRD) a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD), toda la población de San Fernando Bolívar, incluido Los Demandantes no recibieron el valor que le fue asignado en la Resolución 074 antes indicada. Posteriormente y a raíz de unas Tutelas que fueron revisadas por La Honorable Corte Constitucional, entre ella una de los Demandantes; quien tuteló por violación al debido proceso; ordenándole a La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD), para que les diera la oportunidad a las personas de aquellos municipios que no enviaron la información, que la enviaron extemporáneamente o que la enviaron incompleta, para que lo hicieran, situación en el cual estaban inmerso todos los habitantes del Municipio de San Fernando Bolívar que fueron damnificados por la Ola Invernal del segundo semestre del año 2011 (01 de septiembre al 10 de diciembre de 2011)

SEXTO.- Como consecuencia de la anterior decisión, La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo



Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

de Desastre emite una Nueva Resolución, la N° 840 del 08 de agosto de 2014, en donde le ordena a las entidades territoriales, en cabeza de los Alcaldes Municipales, enviar las planillas, previo aval de los Comités Regionales para la Prevención y Atención de Emergencia y Desastre (CREPAD) hoy Consejo Departamental de Gestión de Riesgo de Desastre (CDGRD). Además, le ordenó a estos que requirieran a los Comités Locales en caso de que estos no actuaran conforme lo indicado en la Resolución 074 de 2011, o completarlas si estas tuvieron inconsistencia, para ello les concedió un plazo de 2 meses a partir de la publicación de la Resolución 840 en el Diario oficial, publicación que se realizó el 17 de agosto de 2014, término que fue ampliado hasta el 31 de diciembre de 2014 por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre al emitir la Resolución N° 1513 de diciembre de 2014.

SEPTIMO.- No obstante de esta nueva oportunidad, tanto El Alcalde Municipal de la entidad demandada en cabeza del Comité Local para la Prevención y Atención de Emergencia y Desastre (CLOPAD) hoy Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre (CMGRD) y el Señor Gobernador del Departamento de Bolívar, entidad también Demandada y en cabeza del Comité Regional para la Prevención y Atención de Emergencia y Desastre (CREPAD) hoy Consejo Departamental de Gestión de Riesgo de Desastre (CDGRD), omitieron ese deber y como consecuencia de esa omisión Los Demandantes se quedaron sin recibir la ayuda humanitaria que le había concedido el Gobierno Nacional por intermedio de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre.

OCTAVO.- Como estaba para transcurrir los dos (2) años del plazo concedido a las Entidades demandadas (31 de diciembre de 2016) por parte de La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre; los demandantes me otorgaron poder para solicitar la conciliación prejudicial, solicitud que fue presentada el día 13 de diciembre de 2016, y por reparto le correspondió su conocimiento a la PROCURADURIA 65 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS, quien fijó el día 14 de febrero de 2017 a las 11:00 a.m. para llevarse a cabo la diligencia de Conciliación.

NOVENO. - Llegado el día fijado para la audiencia, a esta solo se presentó la parte convocante, mas no Las Partes Convocadas, por lo que el señor Procurador les concede un plazo de tres días para que justificara su no comparecencia. Transcurrido el término concedido y como no presentó excusa, consideró que no existía ánimo conciliatorio, agotándose de esta manera esta etapa y emitió la Certificación el día Veintidós (22) de febrero de 2017.

- FUNDAMENTOS DE DERECHO y RAZONES JURIDICAS

Como fundamentos de derecho de la presente Acción Contenciosa, invoco los siguientes:

Artículo 90 de la Constitución Nacional, que consagra la obligación a cargo del estado de reparar los daños antijurídicos que cause con su acción u omisión, artículos 1 (Dignidad Humana), 13(igualdad), 29(Debido Proceso), 48(Salud), 51 (Vivienda Digna), 209(Función Administrativa).

Tenemos que en este caso existió una falla en el servicio por parte de las entidades demandadas representada en el incumplimiento a lo establecido en las Resoluciones N° 074 de 2011, la N° 480 de 2014 y la N° 1513 de 2014 expedidas por La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre. Esta falla en el Servicio ocasionó daño a los demandantes que deben ser reparados.

Fue un hecho notorio y no se necesita probar que todos los municipios que integran la Depresión Momposina (Cicuco, Talaigua, Mompóx, San Fernando, Margarita, Hatillo de Loba y Pinillos, parte de Magangué y Barranco de Loba) padecieron de la inundación de los años 2010 y 2011 y





Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

posteriormente de la sequía años 2013, 2014 y 2015.

La omisión por parte de Comité Regional para la Prevención y Atención de Emergencia de Desastre (CREPAD) del Departamento de Bolívar, hoy Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastre (CDGRD BOLIVAR) y El Comité Local para la Prevención y Atención de Emergencia y Desastre de San Fernando Bolívar (CLOPAD), hoy Consejo Municipal para la Gestión de Riesgo de Desastre (CMGRD), consistente en no elaborar y avalar las planillas de damnificados u ordenar su corrección y enviarlas oportunamente a La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD) para que se efectuara el desembolso a favor de los damnificados, en este caso de los demandantes, quebrantaron normas constitucionales que otorgan derechos de igual categoría a mis poderdantes; frente a la generalidad de los damnificados de todo el país, colocándolos en situación de desigualdad, contrariando el principio constitucional de Igualdad consagrado en el art. De 13 superior.

Igual ocurre con los principios constitucionales al Debido Proceso consagrado en el art. 29 de la norma superior, al desconocer tanto El Comité Regional para la Prevención y Atención de Emergencia y Desastre (CREPAD) del Departamento de Bolívar, hoy Consejo Departamental de Gestión de Riesgo de Desastre-CDGRD BOLÍVAR y Comité Local para la Prevención y Atención de Emergencia y Desastre del Municipio de San Fernando Bolívar(CLOPAD), hoy Consejo Municipal para la Gestión de Riesgo de Desastre (CMGRD) el procedimiento contenido en las Resoluciones N° 074 de 2011, la N° 840 de 2014 y la N° 1513 de 2014 expedida por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre de poder ejercer los demandantes el Principio de Contradicción, al no notificarle los procedimientos que debía hacer en pro de sus derechos y garantías para recibir la ayuda humanitaria. Derechos que fueron protegidos por el Juez de Tutela como lo indica el surgimiento a la vida jurídica de la Resolución N° 480 de 2014.

- 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



Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

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 ayuda 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 diligencia en que dicho periodo desplegó su prohijada.

Recordando nuevamente las obligaciones en cuanto a trámites administrativos correspondía a cada entidad, cumpliéndose por parte del Departamento de Bolívar.

MUNICIPIO DE SAN FERNANDO.

Manifiesta su oposición a todas y cada una de las pretensiones solicitadas; señalando que la parte actora en el Libelo Demandatorio, aduce haber sufrido daños materiales a título de daño emergente, así como daños morales a la vida en relación, además de constitucionales por no recibir el auxilio económico establecido en la Resolución 074 del año 2011.

No es posible predicar que el supuesto daño surgido a la parte actora, como consecuencia de la ola invernal padecida a Nivel Nacional entre el mes de septiembre del año 2010 y el año 2011 se confunda con la no obtención u obtención tardía de una ayuda económica que se encuentra condicionada, toda vez que el primer evento se debió a un hecho de la naturaleza, razón por la cual, no puede pretenderse la responsabilidad del Estado por los supuestos daños que pudieron derivarse de este fenómeno meteorológico, como lo pretende hacer ver la parte demandante.

Aunado lo anterior, los demandantes se limitaron a aseverar que se vieron perjudicados por el no recibimiento o el recibimiento tardío del auxilio económico, sin aportar al presente asunto, prueba



Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

alguna que demuestre el nexo causal existente entre esta supuesta omisión y los perjuicios mencionados en la demanda.

No reposa en el expediente, siquiera sumariamente, los perjuicios inmateriales, ni informe alguno que permita, por lo menos deducir que realmente se presentaron estas circunstancias; pudiéndose concluir que en el presente asunto, no se encuentran demostrados los daños que se alegan.

AUSENCIA DE FALLA DEL SERVICIO:

Reconoce la parte actora, que la Unidad Nacional Para La Gestión del Riesgo de Desastres, profirió la Resolución No 074 del año 2011, con la finalidad de reconocer y pagar un auxilio económico a aquellos que acreditaran la condición de damnificados directos a causa de la temporada de lluvias ocurrida entre el mes de septiembre del año 2010 y el año de 2011; sin embargo, esa Resolución reguló, además del procedimiento, las condiciones subjetivas, objetivas y temporales, para acceder al citado auxilio económico.

El Comité Local para la Prevención de Desastres, presentó en tiempo, las planillas contentivas de los datos de información de las personas damnificadas, sin embargo, estas no fueron avaladas por el Comité Regional Para la Gestión de Desastres, por no cumplir con los requisitos para ser beneficiarios de dicha subvención.

Se advierte que no es comprensible ni excusable que los aquí demandantes, asumieran una actitud o conducta absolutamente pasiva frente a las circunstancias que hoy predicen como responsabilidad del Estado.

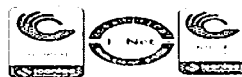
Toda vez que teniendo conocimiento de la concesión del auxilio económico y los términos por medio de los cuales se podía acceder al mismo, nunca se acercaron a las distintas autoridades locales a preguntar y aportar los documentos necesarios que acreditaran su supuesta situación de damnificados, así como a preguntar por el estado de su trámite, denotando lo anterior, que la parte actora no tuvo diligencia ni cuidado con el desarrollo de las actividades de las autoridades, de las que hoy reclaman su responsabilidad.

Lo anterior acredita una conducta indiferente, pasiva, desinteresada y negligente de los demandantes, frente al beneficio que de forma solidaria y de buena fé brindaba mi poderdante siendo que teniendo la posibilidad de optar por el mismo, decidieron de forma voluntaria no realizar ninguna gestión referente al acceso al mismo; lo cual se contrapone con lo argumentado por ellos en el libelo Demandatorio.

FALTA DE LEGITIMACION POR ACTIVA

Dentro de las pruebas aportadas por los accionantes, no se vislumbra su condición de damnificados de la ola invernal que dio origen al auxilio contemplado en la Resolución 074 del año 2011, pues si bien es cierto, algunos demandantes se encuentran censados, esto no acredita su ingreso y aval a las planillas realizadas por el Comité Local para la Gestión de Desastres, pues la finalidad del censo fue la de establecer el número de damnificados, hecho que no trae *per se*, la concesión de dicho auxilio.

No se acredita además, el daño causado por el no pago de la subvención económica, por lo tanto, la sola afirmación por parte de los actores de haber sufrido un perjuicio, no basta para considerar que existe un daño antijurídico por el no pago del auxilio, más aun, cuando tal asistencia se encuentra condicionada a aquellas personas que cumplieran con los requisitos y es de aclarar que todo el que ostente unas pretensiones de daño por parte del Estado debe demostrarlo, atendiendo lo preceptuado por la Ley 1437 de 2011, la cual es clara al señalar que el medio de control impetrado por los demandantes no es meramente enunciativo, al contrario, es un medio de control que debe demostrarse con los medios probatorios pertinentes y conducentes para el mismo.





Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

Por lo anterior, carecen los demandantes de legitimación en la causa por activa, al no demostrar de manera idónea su condición de damnificados, así como el daño antijurídico supuestamente producido por no recibir el auxilio económico.

- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

DE LA PARTE DEMANDANTE. Se demostró en este proceso, la negligencia por parte de las entidades demandadas, en especial por parte del Departamento de Bolívar, quien a su vez con su actuar arrastró al Municipio de San Fernando Bolívar a incumplir la orden impartida por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres establecida en el inciso final del artículo Sexto de la Resolución 840 de 2014.

Igualmente se pudo demostrar, ya que fue un hecho de notorio y público conocimiento de las Cuatro (4) Olas Invernales sufridas en todo el país en los años 2010 y 2011, en especial en la Segunda temporada invernal de 2011 comprendido entre el 1 de Septiembre al 10 de diciembre de ese año, el cual originó que el Gobierno Nacional les otorgara un auxilio a las familias damnificadas de ese fenómeno meteorológico, por intermedio de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD), para mitigar un poco el sufrimiento padecido por los damnificados, en este caso los demandantes, ya que el daño fue mucho mayor (Daño y deterioro de las viviendas, pérdida total de los cultivos de pan coger, pérdida total de los cultivos de árboles frutales).

Los demandantes residen en el Municipio de San Fernando Bolívar, el cual se encuentra ubicado en la Isla de Mompóx, región conocida como la Depresión Momposina, que es una región cenagosa y por ende rica y apta para el cultivo agrícola y ganadera, pero con esas olas invernales seguida, fue la catastrófica, tanto es así que hoy en día existen rezagos de dicho fenómeno, como es el caso que aún no se ha recuperado el cultivo de cítricos (Naranjas) muy conocida en el país de los municipios de San Fernando y Margarita, al igual que otros árboles frutales como es Nísperos, Guayabas Dulce y Agria, Mangos, que son los de más arraigo. Y qué decir de las viviendas que permanecieron por más de dos (2) meses inmersa en el agua, gran parte de ellas de bahareque y otras de bloque de cementos, deteriorándose estas últimas y que decir de las primeras, las cuales se tuvieron que reparar en toda su integridad.

A pesar de que el auxilio (\$1.500.000,00) otorgado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre a los damnificados por la Segunda Ola Invernal de 2011, como dije anteriormente para mitigar un poco el daño sufrido por los demandantes, porque lo que se perdió fue enorme, que hoy en día existen rasgos de esos daños, y por la negligencias de los funcionarios de las entidades demandadas, en especial del Departamento de Bolívar, por intermedio del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastre - CDGRD, antes Comité Regional de Gestión para la Prevención y Atención de Emergencia y Desastre - CREPAD quien por su conducta asumida llevó también a incumplir al Municipio de San Fernando Bolívar, por intermedio del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre - CMGRD, antes Comité Local para la Prevención y Atención de Desastre - CLOPAD, lo cual originó que dichos auxilios no fueron recibidos por mi poderdantes que son cabeza de núcleo familiar, como lo indica el censo que fue practicado por funcionarios designados por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre, copia de los desprendibles o colillas de dicho censo que le fueron entregados una vez realizado este en donde aparecen como cabeza familiar y que fueron aportados como prueba en la demanda; pruebas que fueron avaladas como tal en la audiencia realizada por su despacho, como tampoco fueron objetadas por las entidades demandadas.

DE LA PARTE DEMANDADA:

DEPARTAMENTO DE BOLIVAR: Se ha de recordar que no es competencia del DEPARTAMENTO DE BOLIVAR realizar el censo, no existe una causa física que determine su responsabilidad y mucho menos cuando el hecho generador provino de un hecho natural atípico imprevisible e irresistible

Código: FCA - 008 Versión: 02 Fecha: 31-07-2017

Página 7 de 19





Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

generado por el fenómeno de la niña que provoco la inundación, es decir un hecho de la naturaleza que se constituye como fuerza mayor, el Consejo de Estado ha dicho que son tres los elementos a cumplir para que proceda la causal de exoneración: Irresistibilidad, Imprevisibilidad, Exterioridad respecto del demandado.

Finalmente, para poder establecer la responsabilidad patrimonial a mi poderdante se debe demostrar un nexo de causalidad que lo vincule entre la situación o hecho imputable y el daño causado, y como se señaló anteriormente su señoría, el hecho generador de los daños sufridos fueron con ocasión a un hecho natural, imprevisible e irresistible, como quiera que superó la capacidad de reacción del Estado; según informe del IDEAM y de acuerdo al Decreto 4580 de 2010 que declaró el estado de emergencia en el territorio colombiano, por la caída de las lluvias más intensas y abundantes nunca antes registradas en el Estado colombiano, por lo tanto ese nexo de causalidad entre el hecho generador y el daño mismo como consecuencia del hecho, no se le puede imputar a mi defendida, lo que esta situación rompe el nexo causal y lo exonera de responsabilidad alguna pretendida.

MUNICIPIO DE SAN FERNANDO: En el trámite procesal que nos ocupa quiero reiterar que lo preceptuado en el artículo sexto de la Resolución 840 del 08 de agosto de 2014, que describe el aval las planillas de damnificados directos por parte de los Consejos Departamentales del Riesgo de Desastre, la cual nunca fue firmada por la entidad departamental para que el trámite continuara y en su defecto como cita la norma la norma en comento sino consideraba conforme la misma. Entonces debió proceder como dice la parte final del precitado artículo, esto es, devolver la misma al municipio, indicando las razones por la cual se niega el aval. Como esto no ocurrió no podrá decirse que el municipio debe responder por la conducta omisiva y renuente del ente departamental.

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

MINISTERIO PUBLICO: No presentó concepto.

3. CONTROL DE LEGALIDAD

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 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 13 de marzo de 2017, siendo admitida del 17 de abril del mismo año. Posteriormente, fue notificada la entidad demandada según lo establecido en el artículo 199 del CPACA, el día 05 de mayo de 2017.

El 20 de noviembre de 2017, se celebró la audiencia inicial del proceso de referencia; luego de ello se celebró audiencia de pruebas el 31 de enero y 18 de abril de 2018, 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.



242

Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

PROBLEMA JURIDICO.

Determinar si existe responsabilidad administrativa y patrimonial de los entes demandados, en razón de los posibles perjuicios sufridos por los demandantes, por el no pago 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, creó 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 así, 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





Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

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 hidrometeorológicos 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 registro¹.

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 hidrometeorológicos 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 hidrometeorológicos 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”*.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

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 atención de desastres, quien deberá ejercerla teniendo en cuenta la destinación y el orden de prioridades determinados por la junta consultora del fondo nacional de calamidades, con sujeción 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 específicos para la atención de desastres y calamidades declaradas”.

Decreto 4147 de 2011, artículo 11 numeral

3. “Funciones de la Dirección 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.

² Resolución 074 de 2011, artículo primero, parágrafo.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

muebles al interior del mismo, ocasionados por los eventos hidrometeorológicos 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 Fidupervisora 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.

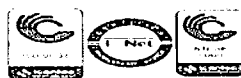
Según lo explicado; en gracia de discusión y en principio, se podría afirmar que la expectativa surgida con la resolución 074 de 2011 de la UNGRD podría configurarse como una obligación; ya que la expedición de un acto administrativo, con todos sus atributos (presunción de legalidad³, ejecutoriedad⁴ y la ejecutividad⁵) 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

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.

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





Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

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 2011 en 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 antijurídico 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 antijurídico:

*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 constitucionalmente reconocidos; y, iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general, o de la cooperación social⁶. 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 reparación⁷.

A. Concepto y prueba del Daño Moral

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).





Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

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 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.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

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 entorno⁸.

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 creído 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

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

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 Ibidem.

¹⁰ Ibidem.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

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 constitucional¹¹.

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 salud¹². 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 víctima, 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 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 Corporación¹³.

Respecto a la prueba de estos perjuicios, se atenderá 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

¹¹ Ídem.

¹² Ibidem.

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.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

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 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 al MUNICIPIO DE SAN FERNANDO, 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.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

En el cuerpo de esta providencia se 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.

En los folios 41 a 88 y 216-217, 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 registro único del grupo de familias damnificadas directas de la segunda ola invernal de 2011.
- Copia simple de la Resolución 840 de 08 de agosto de 2014, expedido por la UNGRD.
- Copia simple de la Resolución 1513 del 11 de diciembre de 2014, expedida por la UNGRD. Que modifica y adiciona la Resolución anterior.
- Copia Simple del acta del Consejo Departamental de gestión del riesgo de desastres de Bolívar de fecha 26 de diciembre de 2014, identificada como GOBOL-14-012206, en la cual se realiza revisión de material probatorio aportado en cumplimiento del artículo 6 de la Resolución No. 840 de 2014.

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 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 mismos que se señalan el citado artículo.

Independientemente del momento del envío de la información que contenga la relación de los damnificados del municipio de San Fernando - 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 Resolución 074 de 2011, no es puro y simple sino que 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 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 fundamento esta Casa Judicial para declarar administrativamente responsable a las entidades demandadas en relación con los perjuicios morales, así como por daño emergente.





Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

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, tal como se mostró 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 el 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.

Conforme los fundamentos fácticos y jurídicos antes expuestos, concluye este Despacho judicial la inexistencia del daño alegado por la parte accionante, y así se declarará en la resolutive de esta providencia.

COSTAS. -

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; así mismo lo explicó el Consejo de Estado¹⁴ a través de su jurisprudencia.

Conforme lo anterior, se condena en costas a la parte vencida de conformidad con el Art. 188 del CPACA, las cuales se liquidaran por secretaria teniendo en cuenta los gastos procesales debidamente acreditados; y las agencias en derecho se fijarán conforme lo manda el ACUERDO No. PSAA16-10554 del 05 de agosto de 2016, emanado del Consejo Superior de la Judicatura, que a consideración de este fallador, en el caso sub-judice, corresponden al 3% de las pretensiones.

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.

¹⁴ Sentencia del Consejo de Estado- Sección Segunda, radicado Interno No. 12912014. Consejero Ponente: William Hernández Gómez, de fecha 05 de abril de 2016



247

Radicado No. 13-001-33-33-008-2017-00053

TERCERO: Condénese en costas a la parte vencida, las cuales se liquidaran por secretaria teniendo en cuenta los gastos procesales debidamente acreditados. Las agencias en derecho se tazan en un 3% del monto de las pretensiones.

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

