



191

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

---

Cartagena de Indias D. T. y C., Veintisiete (27) de julio dos mil dieciséis (2016)

MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA
RADICADO	13-001-33 33-008-2015-00017
DEMANDANTE	DANIEL SARMIENTO ALMEIDA Y RÓMULO SARMIENTO ALMEIDA
DEMANDADO	DEPARTAMENTO DE BOLIVAR –CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES

Procede el Juzgado Octavo Oral Administrativo del Circuito de Cartagena a dictar sentencia frente a demanda con pretensiones de REPARACIÓN DIRECTA presentada por DANIEL SARMIENTO ALMEIDA Y RÓMULO SARMIENTO ALMEIDA, a través de apoderado judicial, contra el DEPARTAMENTO DE BOLIVAR –CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES.

### I. LA DEMANDA

En escrito presentado el 16 de enero de 2015, por los señores DANIEL SARMIENTO ALMEIDA Y RÓMULO SARMIENTO ALMEIDA en su condición de demandantes por intermedio de apoderado judicial, interpusieron demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa consagrado en el artículo 140 del CPACA, para que se declarara patrimonialmente responsable al DEPARTAMENTO DE BOLIVAR – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES, de los perjuicios que les fueron causados por el pago tardío de la ayuda humanitaria que con ocasión de las afectaciones por el desastre natural *segunda ola invernal de 2011*, consistente en una suma líquida que podría ascender al monto de 1'500.000. Que, a juicio del apoderado demandante, el retraso en el pago de dicho emolumento por falla en el servicio del CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS, causó en los referenciados demandantes, sendos perjuicios materiales e inmateriales.

### DECLARACIONES Y CONDENAS

1. Se declare responsable al DEPARTAMENTO DE BOLIVAR –CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES, por los daños ocasionados ante **el pago tardío 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.

2. Como consecuencia de esta declaración de responsabilidad, se condene al DEPARTAMENTO DE BOLIVAR –CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES a reparar los daños causados mediante la indemnización de los perjuicios, tanto pecuniarios como no pecuniarios. Los cuales



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

clasifica de la siguiente manera. **Perjuicios pecuniarios:** 1. Daño emergente, la suma de 450.000 a favor del señor DANIEL SARMIENTO ALMEIDA, quien representó al núcleo familiar demandante, 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. **Perjuicios no pecuniarios.** 1. Daños morales, la suma equivalente a 60 SMLMV a título de reparación-compensación por los daños morales sufridos a cada uno de los demandantes de esta Litis. 2. Daño a la vida en relación, la suma equivalente a 60 SMLMV a título de reparación-compensación por esta categoría de daños a cada uno de los demandantes. 3. Daño por violación a Derechos constitucionales y/o convencionales, la suma equivalente a 60 SMLMV a título de reparación-compensación, para ambos demandantes, por la vulneración a los derechos a la dignidad humana, igualdad, los cuales fueron padecidos por cada uno de los demandantes de este libelo.

3. 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*.

4. Que se condene al Departamento de Bolívar a pagar los intereses de todo orden que se hubieran causado y el pago de costas y agencias en derecho generadas.

5. Que se le dé cumplimiento al fallo, dentro de los términos señalados en los artículos 192 y subsiguientes del Código de Procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo (en adelante CPACA).

## 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 cumplieren 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 párrafo 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*



192

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

3. Para cumplir dicho cometido, el reglamento ya comentado, contempló en su artículo 3° la 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 señores **DANIEL SARMIENTO ALMEIDA** identificado con C.C. 19.896.242, **ROMÚLO SARMIENTO ALMEIDA** identificado con la C.C. N° 19.896.249.
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



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

---

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** en la entrega de la ayuda humanitaria llevó a un grupo reducido de damnificados y no damnificados del Municipio de Soplaviento Bolívar a interponer una acción de tutela para el reconocimiento y pago del subsidio económico mencionado contra la coordinación regional de la oficina de atención y prevención de Desastres del Departamento de Bolívar, que fue conocida por el Juzgado 13 administrativo de este circuito judicial. La entidad accionada, arguyó que no se había otorgado el aval a las planillas remitidas por el CLOPAD de Soplaviento, en virtud de su extemporaneidad, al haber sido recibidas el 23 de diciembre de 2011.
13. Según el demandante, el juzgado 13 oral de este distrito judicial, el 20 de septiembre del 2012, decidió amparar los Derechos Fundamentales a la Dignidad Humana, Debido Proceso e igualdad de los Accionantes de este proceso de amparo, y solo en virtud de la orden judicial dictada por ese digno despacho, el CREPAD envió las ya pluricitadas planillas a la UNGRD, el día 01 de octubre de 2012.
14. Según el accionante, es desde el 01 de octubre de 2012 que la generalidad de los damnificados por la segunda ola invernal del año 2011 del municipio de Soplaviento supieron la existencia del daño objeto de este medio de control, fecha en que el CREPAD de Bolívar remitió el censo requerido a la UNGRD, para que esta última diese la orden de pago de la ayuda humanitaria. Por ende, según argumenta el apoderado de la parte activa, fue que se tuvo conocimiento preciso y concreto de la omisión de la hoy demandada. Incluidos en dicho grupo, quienes en este expediente fungen como demandantes.
15. El día 10 de enero de 2013, el juzgado 2° penal del circuito para adolescentes con funciones de conocimiento de Cartagena, profirió fallo respecto a las solicitud entre otras personas de los aquí demandantes de acceder a la ayuda humanitaria decretada por el Estado y solo en virtud de ello, en febrero de 2013 estas personas recibieron la ayuda humanitaria.
16. Gracias a todo lo anterior, argumenta el apoderado de los demandantes, se evidencia una falla en el servicio por parte del CREPAD de Bolívar, consistente en la omisión del deber legal, contenido en el punto 5 del procedimiento para la entrega de la asistencia económica, establecido en la circular del 16 de diciembre de 2011, consistente en revisar y firmar las planillas y enviar a la UNGRD la solicitud de ayuda departamental anexando todos los documentos que le soporten. Así como la obligación contenida en el artículo 4° de la resolución 074 del 15 de diciembre de 2011, modificada por la resolución 002 del 02 de enero de 2012, la cual consistía en avalar las planillas de apoyo económico diligenciadas por los CLOPAD, en este caso, el de Soplaviento, Censo, que siendo allegado en debida forma de manera injustificada fue archivado, lo que configuró la ocurrencia de un error administrativo – Omisión corregida por el CDGRD de Bolívar solo



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

hasta el 01 de octubre de 2012.

17. Lo que señala el demandante como hecho 17, cuestión recurrente en el resto del libelo, es una argumentación más que un hecho, sin embargo, los demandantes a través de su apoderado afirman que *La falla del servicio del CDGRD de Bolívar es la conducta fuente de la vulneración de los derechos de estos demandantes ya que al generar el 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 (sic).*

*Solo hasta el mes de febrero de 2013, trece largos meses después, fue que se hizo efectiva la entrega de la ayuda económica dispuesta por el Gobierno Nacional teniendo que acudir a la vía judicial – juez constitucional, (sic) para hacer prevalecer sus derechos, después de que el día 1 de octubre desde el CDGRD de Bolívar, se corrigió la omisión acaecida.*

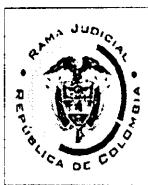
18. Según el demandante, la omisión del CDGRD de Bolívar, ocasionó a los demandantes, perjuicios materiales e inmateriales, que fueron relacionados en el acápite de las pretensiones.

#### 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



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

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 hidrometeorológicos 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.

## II. RAZONES DE LA DEFENSA

La entidad demanda contesto la demanda en los siguientes términos:

En primer medida vale la pena señalar que respecto al hecho uno, afirmó ser cierto y aclaró 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. Respecto al hecho 2, lo confirmó en su totalidad. Al 3 lo confirmó, y agregó que las planillas deben estar mínimo firmadas por el coordinador del CLOPAD y el alcalde municipal, así como estar acompañada por el acta del



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

CLOPAD, según las directrices de la UNGRD. 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.[Negritas del texto original, subrayas fuera de él]***

Respecto al quinto hecho, lo confirmó en su totalidad salvo en la cuestión relativa a los censos y las planillas ambas obligaciones exclusivas de los municipios.

Respecto a los hechos sexto, séptimo, décimo onceavo, catorceavo, y décimo octavo, afirma la abogada de la entidad demandada que a esta última no le constan los hechos enumerados. Mientras que respecto a los hechos octavo, noveno, doceavo, dieciseisavo, décimo séptimo, afirma que no son ciertos.

Además de lo anterior, se opuso de manera genérica a las pretensiones, repitiendo su contenido y afirmando que se encuentra en férrea oposición. Así como alegó su carencia de responsabilidad, en las siguientes excepciones de fondo

#### **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 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.



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

---

**INEXISTENCIA DEL DAÑO O PERJUICIO ATRIBUIBLE AL DEPARTAMENTO**

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 PAIS 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.*

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN**

Señala que la misma ya ocurrió, toda vez, que si como lo afirma el demandante el hecho fue conocido por los accionantes el primero de octubre de 2012, si se empieza a contar el término desde el día siguiente a dicha y si se tiene en cuenta el periodo de 41 días por el cual estuvo suspendido el término de la caducidad, así como el paro judicial, el mismo vencía el día 13 de enero de 2015, fecha en que reanudaron actividades los juzgados, la interposición de la demanda por el apoderado de los accionantes fue el día 16 de enero, siendo entonces extemporánea, lo cual acompaña de senda jurisprudencia del Consejo de Estado, sobre la forma en que



195

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

deben computarse los términos según la unidad utilizada en la descripción del término diferenciando en días, meses y años siendo en estas dos últimas unidades irrelevante el hecho de la existencia de la vacancia judicial, festivos e inclusive los paros, acorde con lo establecido en el código de régimen municipal. Así como, explicando las diferencias entre daño inmediato y continuado, señalando que el daño en este expediente es de los que se realizan en un solo acto.

**IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**DE LA PARTE DEMANDANTE.** Luego de describir los elementos de la responsabilidad, afirma que el daño antijurídico se encuentra *plenamente probado* en virtud de que la no entrega oportuna de la ayuda humanitaria económica que el gobierno nacional asignó a las familias damnificadas por la segunda ola invernal del 2011, se configuró como una desatención y desprotección de la que fueron víctimas los miembros de la unidad familiar por parte del Estado, en fallas y omisiones que generaron la agravación y el aumento de sus ya disminuidas condiciones de bienestar y calidad de vida, viéndose obligados a asumir las consecuencias de la situación calamitosa por sus propios y precarios medios, aumentando el estado de afectación en que se encontraba la unidad familiar demandante, en virtud de que no se actuó con la debida celeridad que apremia en estos casos. Al ser damnificados (desplazados) por el desastre natural, catalogado por el IDEAM como el más agresivo en la historia de Colombia. Lo cual fue aún más grave al ser el municipio de Soplaviento uno ribereño.

Además de ello, según boletín informativo del 20 de enero expedido por la UNGRD esta entidad ordenó el pago de la ayuda humanitaria en otros municipios de manera oportuna en el mes de enero de 2012. El hecho de que los ahora demandantes, no se les haya pagado dentro del mismo término viola el principio administrativo a la igualdad desarrollado por la ley 1523 de 2012, la cual establece que todas las personas naturales tendrán la misma ayuda y el mismo trato al momento de atenderseles con ayudas humanitarias, en las actuaciones de desastres y peligros.

De igual manera, dicho daño es **imputable** al departamento de Bolívar – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES CDGRD, antes CREPAD- en virtud de que dicha entidad fue la que causó la ruptura en el procedimiento administrativo, lo cual devino en una falla en el servicio. Todo debido a que, luego de que la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011 expedida por la UNGRD y la circular del 16 de diciembre de 2011, dirigida a las entidades del sistema de gestión de riesgo de desastres y reglamentarias de la entrega beneficio objeto de la discusión, en la cual se establece los requisitos para su entrega, esta última, aunque irrisoria, se constituía como una herramienta mínima para las familias mitigar los daños ocasionados por el suceso hidrometeorológico. El error palmario del CREPAD Bolívar, radicó en que a pesar de que el CREPAD del municipio de Soplaviento, en cabeza del alcalde, envió el día 23 de diciembre de 2011 a la entidad primeramente nombrada las planillas y los soportes que acreditaban a las Familias Damnificadas del municipio de Soplaviento como tales, dentro del término establecido, es decir previo al 30 de enero de 2012, como consta en el oficio anexo a la demanda. Con todo, no se entiende como el coordinador de turno del CREPAD



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

BOLÍVAR, Dr. Edgar Larios NO AVALÓ la información remitida por el CLOPAD de Soplaviento Bolívar, al considerar erróneamente que la información fue remitida de manera extemporánea.

La entidad demandada, según arguye el abogado de los demandantes, arribó a la conclusión errónea acerca de la extemporaneidad al confundir dos cosas: La primera el extremo inicial y final de la ola invernal y la segunda los plazos establecidos para la entrega de las planillas a la UNGRD, la cual en última instancia quedó hasta el 30 de enero de 2012. Y es en virtud de dicho error interpretativo que se configura la falla en el servicio, al no ejercer las acciones correspondientes como coordinador de los municipios con afectaciones dentro de su circunscripción territorial con el fin de que entregarán la información en debida forma, en el tiempo determinado, así como del seguimiento de la entrega y aplicación de estos recursos. Incumpliendo también con su errada interpretación, el punto 5 de la circular ya antes citada. En lo referente a la obligación de los CREPAD de revisar y firmar las planillas y enviar a la UNGRD la solicitud de ayuda departamental, anexando todos los documentos de soporte. Trae a colación lo dicho en la sentencia anexa a folios 35 a 45 del expediente de marras.

Además, luego de explicado el concepto de nexo causal, y citada una sentencia del Consejo de Estado que soporta la tesis, se argumenta que los hechos de la demanda de la sub lite son atribuibles al CDGRD antes CREPAD, por su *retardo e inactividad estatal*. Tan evidente, que solo cumplió con la obligación, previa orden por un juez constitucional, el día 1 de octubre de 2012, a pesar de haber recibido la información el día 23 de diciembre de 2011.

Luego hace un recuento del porqué se encuentran acreditados los perjuicios pecuniarios como los no pecuniarios. Explicando los elementos que constituyen cada una de las categorías de daños solicitadas, a las cuales se remite en virtud del principio de celeridad.

Luego se hace un recuento de las declaraciones dadas por la testigo ENELIS GUERRERO, de manera textual, así como el del señor HERNANDO OLIVO.

**DE LA PARTE DEMANDADA:** Según argumenta la apoderada de la entidad demandada, de manera general, los hechos de la demanda *no son ciertos*, porque no se han probado los daños materiales (daño antijurídico) y mucho menos la existencia de un nexo causal que vincule al departamento de Bolívar con los supuestos daños antijurídicos acaecidos. Así como se opuso a todas las pretensiones del demandante, al no encontrarse acreditados en el expediente de marras, los elementos que constituyen la responsabilidad estatal, a saber, un hecho dañoso imputable a la administración, un daño antijurídico sufrido por el actor, y un nexo de causalidad entre los anteriores.

Luego manifestó que no existe una Falla del servicio, pues no reposa al expediente prueba del incumplimiento de la entidad territorial demandada, ya que el CLOPAD debía haber allegado el censo de los damnificados directos desde el 01 de septiembre hasta el 10 de diciembre de 2011. Así como considera que **la falla en el servicio respecto a fenómenos naturales solo procede en el caso de que**



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

siendo estos previsibles no se evitaron los resultados dañosos por parte de las entidades responsables de ello. Si se tiene en cuenta, lo conceptuado por el IDEAM, el fenómeno natural genitor de la subvención humanitaria fue imprevisible para las autoridades responsables.

De igual manera se pronunció frente a la ausencia de los elementos que configuran la responsabilidad del Estado. Repitiendo la argumentación hecha en la contestación, en donde se interpreta que la norma contenida en el enunciado normativo del artículo 3º de la resolución 074 del 15 de diciembre de 2011 expedida por la UNGRD, implica que se debió entregar un censo hasta el 10 de diciembre de 2011. Lo cual concluye afirmando

*No es de recibo la teoría que plantea el apoderado demandante que el estado por ayudar a las personas damnificadas además de reconocerles una subvención económica deba indemnizarlas por el atraso que hubo o por la demora en la misma, es como si yo mismo me castigara por haberte ayudado.*

Por otro lado se recuerda que la causa de la inundación, fue con ocasión al fenómeno de la niña, el cual en el 2011, superó la capacidad estatal para contener las consecuencias dañosas de tan nefasto evento. Configurándose esto en una causal de exoneración de responsabilidad.

En otra disquisición, hace referencia a que la el daño requiere prueba fehaciente y no la sola afirmación de la existencia de los mismos. Y que en este caso en particular el abogado de los demandantes no satisfizo dicha carga.

Manifiesta que la utilización del medio de control de reparación directa para cobrar una subvención económica otorgada por el gobierno nacional. A su vez se afirma que una subvención económica deviene de una mera liberalidad del Estado y que por ende, de esta no puede desprenderse las consecuencias adversas de la mora, ni daños antijurídicos. Pero si se considerase tal situación la vía para reclamarlo será la ejecución para perseguir el pago.

Por último se manifiesta que no existe nexo de causalidad entre la conducta de la demandada y lo sufrido por los demandantes cuyo origen fue la segunda ola invernal de 2011.

#### IV. TRAMITE DEL PROCESO

La demanda se presentó el 16 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 27 de agosto de 2015.



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

Dentro del término legal para ello, la demandada contestó al libelo genitor de este proceso, el 05 de noviembre de 2015, el 07 de diciembre de 2015 el apoderado de los demandantes descorrió el término de traslado de la contestación.

El dos de marzo de calendas se celebró la audiencia inicial del proceso de referencia. Luego de ello se celebró audiencia de pruebas el cuatro de mayo hogaño, en donde se recibieron los testimonios de ENELIS GUERRERO ROMERO y HERNANDO OLIVO ALMEIDA, 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.

### **V. 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.

### **CUESTIONES PREVIAS**

Se presentó la excepción previa de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA pero como quiera que la misma se centran en el debate jurídico de la presente demanda, se resolverá al momento de decidir de fondo las pretensiones deprecadas.

Así mismo la apoderada de la parte demandante alegó la existencia de la caducidad de las pretensiones objeto de esta Litis. Sin embargo, a folio 64 del expediente de marras, en el auto admisorio del mismo, se pueden observar los motivos por los cuales se si dio vía libre a este medio de control teniendo en cuenta como fecha de la caducidad el día de la sentencia de tutela del 20 de septiembre de 2012. Sin embargo, esta casa judicial, luego de un examen profundo del expediente, así como luego de consultado el precedente para casos similares que se han presentado en este despacho, logra elucidar que la referida fecha para el cómputo del cálculo, no es la señalada por el señor abogado de la parte demandante en su libelo, sino la que rectifica en el escrito en el que se descorre el traslado de las excepciones.

En donde, retomando la categoría dogmática citada por la parte demandada – Daño Consolidado- se arguye como fecha para iniciar el término de la caducidad, la fecha de entrega de la ayuda.

Al respecto, cabe traer a colación un pronunciamiento expedido por el honorable Consejo de Estado, el día 26 de febrero de 2016, con ponencia del Doctor Ramiro Pazos Guerrero, con radicación **05001-23-31-000-1999-02757-01(36231)** en donde se dijo

*En síntesis, la caducidad, por regla general, inicia cuando nace o se consolida el daño reclamado, pues antes de la existencia del daño no existe acción indemnizatoria. Si el daño nace de forma instantánea, la caducidad inicia concomitantemente, a pesar de que los perjuicios se extiendan o se agraven con el tiempo. Si el daño se consolida de*



197

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

---

*forma sucesiva o continua, el inicio del cómputo de la caducidad se postergará hasta el momento en que tenga o se deba tener conocimiento cierto del daño, sin que deba confundir el nacimiento de este daño con la permanencia o agravación en el tiempo de los perjuicios generados por un daño ya consolidado y conocido. Y si se presentan daños sucesivos por una misma causa nociva, la caducidad deberá correr independiente por cada uno de estos eventos sucesivos*

En ese sentido, considera esta casa judicial, que respecto a los hechos objeto de este pronunciamiento, se constituyen desde la perspectiva de su consumación, como continuados. Con todo, si se tiene como punto de referencia las pretensiones de la demanda, esta se encamina a que se declare responsable a la administración por los perjuicios derivados del retardo en el pago de una subvención económica ordenado por el Estado. Entonces, si ontológicamente es indivisible el término durante el cual no se ha satisfecho una obligación aun si ya el afectado tiene conciencia del mismo, solo una vez que ha cesado el retardo, es decir, efectuado el pago puede afirmarse que el daño se ha consumado. Máxime, si el incumplimiento de uno de los pasos para el acceso a dicho beneficio, no es más que uno entre los tantos para el resultado final y es allí donde cesa la supuesta afectación.

Teniendo lo anterior como corolario, huelga decir, que si en la sub lite el daño se consumó en la fecha en que las víctimas recibieron la ayuda humanitaria, es decir, el mes de noviembre del año del 2013, hecho que fue fijado por las partes y por tanto desde la audiencia inicial se tuvo como por probado, la caducidad se configuraba en el mismo mes pero del año 2015, siendo entonces oportuna la presentación de la demanda.

**PROBLEMA JURIDICO.**

Determinar si existe responsabilidad administrativa y patrimonial de los demandados, en razón de los perjuicios sufridos por los demandantes, por el 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.**

En gracia de discusión y en principio, se podría afirmar que la resolución 074 de 2011 de la UNGRD, por medio de la cual se destinadas 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



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

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 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 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.



198

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

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<sup>1</sup>.

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"*.<sup>2</sup>

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*

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Resolución 074 de 2011, artículo primero, parágrafo.



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

---

*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 legalidad<sup>3</sup>, ejecutoriedad<sup>4</sup> y la ejecutividad<sup>5</sup>) 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

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

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



199

REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

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 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 la entidad demandada es o no administrativamente responsable, debe verificarse previamente la existencia de un daño antijurídico causado a los demandados. 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*



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

---

*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 social<sup>6</sup>. 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<sup>7</sup>.

#### **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

---

<sup>6</sup> Sentencia del 26 de marzo de 2014, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación: 54001-23-31-000-1998-00659-01(29004)

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



900

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

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.

*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<sup>8</sup>.*

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*

---

<sup>8</sup> 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



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

---

*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)<sup>9</sup>.*

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...<sup>10</sup>*

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<sup>11</sup>.*

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.

---

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> Ídem.



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

*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**<sup>12</sup>. 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 Corporación<sup>13</sup>.*

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**

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> 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.



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

---

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 declare responsable al DEPARTAMENTO DE BOLIVAR –CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES, por los daños ocasionados ante el **pago tardío de la ayuda**



202

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

**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 10 hasta el 65, se encuentran las pruebas documentales allegadas por los demandantes, con el libelo genitor de este proceso judicial. Las cuales son:

- Copia Simple de la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011. Folios 16-19. 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. Folios 20-21. 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. Folios 22-25. 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. Folios 26-28. 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. Folio 30. 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 oficio remitario del reporte de familias damnificadas directas de la segunda ola invernal 2011 al CREPAD por parte del CLOPAD con fecha de recibido 23 de diciembre de 2011. Folio 29. Se acredita la entrega dentro del término establecido por la ley para el respectivo documento.
- Copia Simple del oficio por el cual se notificó la decisión del fallo de tutela del 20 de septiembre de 2012, emitido por el Juzgado 13 administrativo del circuito de Cartagena. Folio 31. Funge como un criterio de apoyo interpretativo, pues en dicho pronunciamiento no se encuentran enlistados los aquí demandantes.
- Copia Simple del oficio donde se envía a la UNGRD las planillas correspondientes a los damnificados directos por la segunda ola invernal de 2011, realizado el 01 de octubre de 2012, en donde están las víctimas del municipio de Soplaviento. Folio 33.
- Copia simple donde la UNGRD, anunció el pago de la ayuda humanitaria en las fechas 21 y 23 de enero de 2012, con ocasión de la segunda ola invernal. Folio 34. Si bien es cierto este documento encuadra perfectamente dentro de la categoría de *elaborado*, la apoderada de la parte demandante no lo desconoció dentro del término para ello (hasta el decreto de las pruebas en la audiencia inicial) por lo tanto, el mismo se encuentra beneficiado por la presunción general de autenticidad de todos los documentos, traída por el CGP. Sin embargo, este es un artículo informativo similar a un recorte de



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

---

- periódico, por lo cual, en sí mismo, no acredita el hecho del pago del beneficio en esa fecha otras personas, pues es una prueba indirecta que de igual manera, se fundamenta en pruebas indirectas, y por lo tanto, con los otros medios de prueba se debía acreditar la fecha precisa del pago a los miembros de otras poblaciones, cosa que no se hizo.
- Copia Simple del Fallo del juzgado segundo del circuito para adolescentes con funciones de conocimiento adiado 10 de enero de 2013. Que reposa a folios 35-55 del expediente de marras. A folio 36 en la línea 2, aparece el señor DANIEL SARMIENTO ALMEIDA, como uno de los demandantes, así como de igual manera, a folio 50, en la línea 16 de resuelve reposa el mismo señor como beneficiario de la acción de tutela. Sin embargo, esta situación *per se* no acredita el cumplimiento de los requisitos para ser considerado damnificado directo, sin embargo, en el acápite de los hechos fijados del litigio, se tiene que en noviembre del 2013, recibió la ayuda y por tanto, se encuentra plenamente probado que el señor cumplía con los requisitos para acceder al beneficio. Además de ello, en ese fallo, concordante con la sentencia T-648 de 2013 esta última expedida con posterioridad, NO se ordena el pago, se ordena la reiniciación del procedimiento administrativo para proteger entre otros derechos fundamentales el del debido proceso.
  - Copia simple del contrato de prestación de servicio celebrado para reclamar la ayuda humanitaria, entre el señor DANIEL SARMIENTO y el profesional del derecho ROOSBELT BAHOQUE. Sin embargo, frente a este documento, cabe resaltar que es un documento privado, y según lo establecido en el artículo 253 del CGP, para acreditar su fecha cierta respecto a terceros —como es el caso de la entidad demandada— desde que exista una fecha cierta que le permita al juez tener certeza de su existencia. Si bien no se puede constatar que dicho documento fue aportado al proceso judicial o fue inscrito en algún registro, ello no es óbice para afirmar que no se encuentra acreditado la fecha, o por lo menos, la época de su celebración. Al no haberse manifestado frente a esta prueba la parte demandada se atuvo a la labor del abogado de la parte demandante frente al mérito probatorio de las misma, si se tiene en cuenta que en la sentencia de tutela reseñada en el guion previo fue a través de apoderado judicial y que la señora ENELIS GUERRERO manifestó de manera indeterminada que se requirió de abogado para la interposición y el señor HERNANDO OLIVO, manifestó en su declaración, que quien fungió como apoderado judicial de los *Soplavienteros* que como damnificados de la segunda ola invernal de 2011 instauraron acción de tutela para tutelar su derecho al debido proceso fue el señor ROOSBELT BAHOQUE, se tiene, que dicho contrato fue efectivamente celebrado, así que en gracia de condición lo fue previo a la interposición de la acción de tutela. Frente a este hecho, la apoderada de la parte demandada no se manifestó, ni contrapreguntó cuando se recepcionaron los testimonios antes dichos. No obstante ello, luego de una lectura juiciosa del citado contrato, no acredita el valor del mismo, pues en la cláusula segunda, en donde se regulan los honorarios se remite al acuerdo frente al porcentaje que hagan las partes, sin establecer cuál es el mismo. Quedando huérfano de prueba el hecho concerniente al monto de los honorarios, pues, en ninguna de las otras pruebas documentales ni en los dos testimonios practicados se acredita el valor de los mismos, por lo tanto, el



203

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

actor no cumplió con la carga de determinar el monto, a pesar de que alega el mismo fueron \$450.000, la demanda, a juicio de este despacho, NO FUNGE como prueba a menos que esta tenga un hecho confeso.

- 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 jurídicas ello podría tener.
- Certificado de pertenencia al grupo de víctimas del fenómeno de la niña en el interregno de 2010-2011. Lo cual acredita un hecho *in genere*, pero si se tiene en cuenta los hechos fijados en el litigio, en particular el pago de las ayudas humanitarias al núcleo familiar conformado por los demandantes, de una manera holística se puede arribar a la conclusión de que dicha certificación es al menos en lo referente a periodo de la segunda ola invernal de 2011.

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 artículo. Con todo, el apoderado de los demandantes con el escrito que recorrió el traslado de las excepciones, anexó **constancia del envío de los censos al ente departamental, el cual reposa a folio 137 del expediente, y se ve como fecha de recibido el día 26 de octubre de 2011.** Por lo tanto, si la argumentación de la parte demandada es de recibo por este despacho, igual el ente local cumplió con la obligación dentro del término sugerido por la interpretación. De igual forma **reposa a folio 29 de este expediente, en el cual se ve que a fecha 23 de diciembre del año 2011, el CLOPAD de Soplaviento remitió el acta en donde estableció quienes eran los damnificados directos,** acorde con lo establecido en el párrafo del artículo 1º de la resolución 074 de 2011, expedida por la UNGRD y sin embargo no existe prueba que el CREPAD haya expedido acto administrativo alguno ni aprobando ni infirmando el contenido de la misma.

Sin embargo, 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 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



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

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.

Continuando con el análisis probatorio, se decretaron los testimonios de los señores ENELIS GUERRERO ROMERO, HERNANDO OLIVO ALMEIDA Y ENRIQUE ALBERTO ALMANZA BARCASNEGRAS, sin embargo este último no compareció para declarar y tanto en la audiencia de pruebas como en la inicial se manifestó que él había fallecido; el objeto de estas declaraciones, según el apoderado de los demandantes era:

*[a] fin de que depongan sobre los perjuicios padecidos por los damnificados, más específicamente por este núcleo familiar, por la situación de la segunda ola invernal de 2011, debidamente referenciada en la demanda, por los daños derivados por la situación de indefensión al no haber recibido la asistencia estatal Pronta y Eficaz que requerían, sobre los efectos psicológicos negativo-traumáticos generadores de zozobra, Incertidumbre, Miedos, angustias derivados de los padecimientos, por el deterioro de sus bienes materiales y las alteraciones graves de las condiciones de existencia, en su cotidianidad y vida en comunidad, por las omisiones y fallas garrafales e injustificadas de los demandados causantes dela(sic) disminución en sus condiciones de bienestar sumergiéndolos por su estado de debilidad manifiesta y precaria situación económica a tener que vivir en condiciones de necesidad, fallas, y omisiones que impusieron cargas mayores a quienes sufrieron estas situaciones calamitosas.*

Sin embargo del relato de los deponentes, las conclusiones a las que arriba este despacho son divergentes. **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. Se pasa entonces a ver algunos fragmentos de lo depuesto por la señora ENELIS GUERRERO, que sustentan esta afirmación:

*[L]a casa les había quedado deteriorada, la poza sectica era un mal olor que había, ahí sus necesidades tenían que hacerlas en bolsas y luego esperar la noche para botarías y que hay que tener en cuenta que estos dos señores eran de la tercera edad y no tenían recursos económicos para solventar ninguna situación.*

*Esos se ponían la mano en la mejilla y su pensamiento era lejos de ver todo lo que tenían que hacer y no tenían como, porque **ya ellos habían vivido la experiencia de 2010** y que sus casas estaban débiles y les podía caer encima...*



204

REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

---

No se les saco más nunca una sonrisa al ver su casa en la forma como había quedado y no tenían medios económicos para hacerle nada a su casa al ver que la poza no les servía, que las paredes estaban rajadas que no tenían una cama donde acostarse y que luego dormían eran en hamacas... **en ese fenómeno de la niña del 2011** las familias no tuvieron ninguna ayuda, los señores se miraban el uno con el otro y decían que hacemos con que arreglamos sino tenemos con que hacerlo porque el uno a veces cortaba leña lo que llamamos allá y el otro a veces iba a pescar perdieron todos los implementos de pesca que tenían los señores ...esos señoras nunca más se les saco una sonrisa y pensábamos que se nos podían enfermar bueno en ese entonces nosotros recibimos una vista del señor alcalde que era en ese entonces Ney Duran y les dijo que para las familias damnificadas del fenómeno de la niña había un auxilio que el gobierno les iba a dar y que no se preocuparan porque ellos iban a recibir ese auxilio bueno cuando el señor alcalde te dijo eso ellos cambiaron como que su rostro y les llego una esperanza de que iban a coger algo y que podían solventar algo de los que ellos necesitaban pero pasaba el tiempo y pasaba el tiempo y nada y ellos preguntaron cuando nos va a llegar la ayuda que el gobierno nos iba a dar cuando nos va allegar estoy cuando nos va a llegar lo otro De todas formas se pasó mucho tiempo y los meses iban iban iban y nada que venía la ayuda bueno y entonces el alcalde de ese entonces quedo mal con ellos porque ellos pensaban a la ayuda te hubiese llegado a esos señores en el momento que ellos regresan de un traslado así otra parte el gobierno les hubiese dado esa ayuda a esos señores de pronto ellos al llegar a su casa decían bueno el gobierno nos regaló esto vamos a hacerte esto a la poza que es lo más necesario vamos a sacar estos blocks que están humedecidos y que la casa se nos puede caer encima vamos a comprar si quiera un colchón y una camita para nosotros si quiera dormir cómodos pero nada que venía la ayuda nada que venía la ayuda y ellos se acercaban y nos preguntaban cuando nos van a entregarla ayuda que el gobierno nos iba a dar y nada que la ayuda llego en ese entonces se resolvió entre las familias damnificadas poner una tutela para ver si llegaba el auxilio que el gobierno había prometido ya esos señores **si les llegaba bien y si no también** porque ellos ya estaban tan decepcionados de todo lo que les había pasado y la verdad es que son demasiado pobre y no tenían con que hacer nada es más ni que comer bueno a raíz de eso se puso una tutela y con el favor (de dios salió a favor de los damnificadas iniciaron a pagar en el 2013 a partir de febrero iniciaron a pagar las ayudas si esa calamidad tan grande la tuvimos en el 2011 y el gobierno decreta un auxilio será que ustedes piensan que esa ayuda llego a tiempo para que esos señores pudieran hacer algo en su casa o la casa se iba deteriorando cada día más más y más y cuando quiso llegar la ayuda ya no te servía para lo que ellos pensaban porque tenían mucho que hacer en su casa y nosotros ahí con las manos atadas, si no ponemos la tutela no llegan los auxilios y eso que el gobierno dice que no hay que poner terceras personas y si uno no las busca como llegan , como viven que hace señor cuando llego eso ya tenía mucha la casa estaba deterioraba tenía mucho que hacer y ellos continúan en esa forma

Se reafirma entonces, que las manifestaciones de **los graves padecimientos devienen no del retardo sino del fenómeno como ya se dijo**. Por estos motivos, no encuentra fundamente esta Casa Judicial para declarar administrativamente responsable a la entidad demanda 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 se probó la



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

existencia de una afectación o menoscabo en los demandados, 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.

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 (\$450.000.00); con el objeto que se le dieran UN MILLON Y MEDIO DE PESOS (\$1.500.000.00) 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. -**

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.”*



205

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO OCTAVO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

---

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.

**V. DECISIÓN**

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

**FALLA**

**PRIMERO:** Declarar probada las excepciones de INEXISTENCIA DEL DAÑO O PERJUICIOS ATRIBUIBLES AL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR, alegadas por la 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 DOMINGUEZ**  
Juez Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena