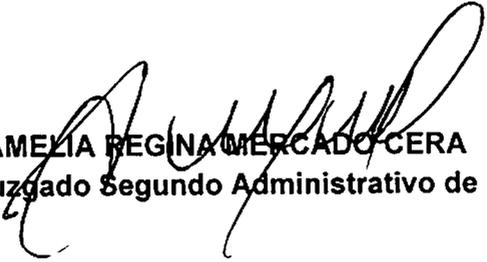


**TRASLADO DE EXEPCIONES  
ARTICULO 175 DE LA LEY 1437 DE 2011**

<b>Medio de control</b>	REPARACION DIRECTA
<b>Radicado</b>	13001-33-33-002-2015-00537-00
<b>Demandante/Accionante</b>	DIEGO LUIS OPINA PARRA Y OTROS
<b>Demandado/Accionado</b>	DEPARTAMENTO DE BOLIVAR Y OTROS

La Suscrita Secretaria del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, corre traslado a la contraparte de las excepciones propuestas en la contestación de demanda por EL DEMANDADO, por el término de tres (3) días en un lugar visible de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito de Cartagena y en la página web de la Rama Judicial [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co). Hoy TRECE (13) DE DICIEMBRE de dos mil diecisiete (2017)).

EMPIEZA EL TRASLADO: CATORCE (14 DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE (2017) A LAS 8:00 A.M.

  
AMELIA REGINA MERCADO CERA  
Secretaria Juzgado Segundo Administrativo de Cartagena

VENCE TRASLADO: DIECIOCHO (18) DE DICIEMBRE DOS MIL DIECISIETE (2017) A LAS 5:00 P.M.

  
AMELIA REGINA MERCADO CERA  
Secretaria Juzgado Segundo Administrativo de Cartagena

Centro Avenida Venezuela, Calle 33 No. 8-25 Edificio Nacional-Primer Piso  
E-Mail: [stadcgena@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:stadcgena@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Teléfono: 6642718

OAJ-RO-1583-2017  
Bogotá DC,

Doctora

**GIOVANNA BONILLA MITROTTI**

Juez Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena  
Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10 – 129, Antiguo Edificio Telecartagena  
Teléfono (5) 6642718  
admin02cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co  
Cartagena – Bolívar

Asunto:	Contestación demanda
Medio de Control:	Reparación Directa
Demandante:	Diego Luis Ospino Parra y Otros
Demandado:	Departamento de Bolívar y otros
Radicado:	13001-33-33-002-2015-00537-00

RECIBIDO 7 2 OCT 2017

Víctor Eduardo Torres Hernández, mayor de edad, con domicilio en la ciudad de Bogotá DC, abogado en ejercicio, identificado con la cédula de ciudadanía número 7.161.679 y Tarjeta Profesional número 108.463 del C. S. de la J., actuando como apoderado judicial especial de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), según poder otorgado por el doctor Benjamín Ricardo Collante Fernández, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía número 8.709.541, en su condición de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UNGRD, nombrado mediante Resolución número 096 de febrero 1º de 2016, posesionado mediante Acta número 0189 de esa misma fecha, en cumplimiento de las funciones consagradas en el Decreto Ley 4147 de 2011, particularmente el numeral 3º del artículo 12, otorgar poderes a abogados y ejercer la representación judicial de la Unidad; por medio del presente escrito, de manera atenta y respetuosa, doy contestación a la demanda de la referencia, notificada el 30 de agosto de 2017, en los siguientes términos:

Previo a pronunciarme sobre los hechos y pretensiones de la demanda, me permito presentar un resumen sobre las acciones adelantadas por el Estado con motivo de la llamada "Segunda ola invernal" acaecida en el territorio Colombiano durante el periodo comprendido entre el 01 de Septiembre al 10 de Diciembre de 2011, y los procedimientos establecidos para la entrega de las subvenciones económicas establecidas.

### **Segunda temporada de lluvias de 2011 ocurrida entre el 1º de septiembre y el 10 de diciembre de 2011**

Con ocasión de la segunda temporada invernal, el señor Presidente de la República anunció el otorgamiento de un apoyo económico humanitario de hasta UN MILLÓN QUINIENTOS MIL PESOS (\$1.500.000) para las familias damnificadas del citado fenómeno. Esta voluntad política del Gobierno Nacional, tuvo concreción a través de la Resolución N° 074 de 2011, modificada por la resolución No. 002 de 2012, expedidas por la UNGRD en su condición de ordenadora de los recursos del entonces denominado Fondo Nacional de Calamidades.

*Colombia menos vulnerable, comunidades más resilient.*

De acuerdo con la resolución mencionada, especialmente sus artículos tercero y quinto, correspondía a las autoridades locales, concretamente al Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres - CLOPAD de cada municipio, diligenciar las planillas donde se debía incluir a las personas damnificadas que cumplieran con las condiciones allí señaladas, las cuales debían ser reportadas a esta entidad a más tardar hasta el 30 de enero de 2012, según la ampliación del plazo dado por Resolución N° 002 del 2 de enero del mismo año. 2

Como quiera que los recursos del Fondo Nacional de Calamidades, no eran ilimitados, se establecieron parámetros y requisitos en los actos administrativos que reglamentaron la entrega de dicha subvención económica, entre ellos: i) un monto máximo de hasta un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000), ii) sólo para los damnificados directos<sup>1</sup>, y iii) para los reportados por los respectivos CLOPAD de cada municipio, a más tardar el 30 de diciembre de 2011, ampliándose posteriormente el plazo hasta el 30 de enero de 2012, según Resolución 002 del 2 de enero del mismo año, plazo éste que se justificó, debido a que no era posible extender indefinidamente en el tiempo, la entrega de esa ayuda humanitaria o subvención económica, que además reiteramos, era destinada para los damnificados más vulnerables y no para todos los colombiano que sufrieran alguna afectación con ocasión a la temporada invernal.

Bajo ese esquema, a la UNGRD fueron allegados listados o planillas de damnificados que no cumplían con los requisitos previstos en las Resoluciones 074 de 2011, 002 de 2012 y en la Circular del 16 de diciembre de 2011, incluso algunas planillas no fueron remitidas por el Municipio afectado dentro de los plazos señalados para ello en el párrafo que antecede.

A raíz de lo anterior, se tramitaron un sin número de tutelas en todo el país, a fin de reclamar esa subvención económica ofrecida por el Gobierno Nacional, por personas que no cumplían los requisitos indicados claramente en la Resolución 074 de 2011 o incluso eran damnificados de otras temporadas invernales y no la comprendida entre el 1° de septiembre al 10 de diciembre de 2011.

En el caso concreto, tenemos que a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre **no fueron remitidas en la oportunidad indicada en la Resolución 02 de enero 2 de 2011, esto es, a 30 de enero de 2012, los censos de los damnificados por parte del Municipio de Soplaviento**, circunstancia que imposibilitaba a la Unidad para generar las ayudas destinadas a los beneficiarios de la subvención económica ofrecida por el Gobierno Nacional (afectados de la segunda temporada invernal, comprendida entre el 1° de septiembre al 10 de diciembre de 2011.)

En razón de lo anterior y debido a la interposición de acción de tutela por parte de los damnificados, el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, mediante providencia de fecha 20 de septiembre de 2012, ordenó al Comité Regional para la Atención de Desastres – CREPAD - Bolívar remitir a la

<sup>1</sup> Artículo 1° Resolución 074 de 2011. (...) Parágrafo: Entiéndase por concepto de damnificado directo para efectos de la presente resolución lo siguiente: 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.\*

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el censo o listado en el que figuraban los damnificados, a fin de que la UNGRD revisara quienes cumplieran con los requisitos indicados en la Resolución 074 de 2011 para recibir la subvención económica. Se advierte que las decisiones adoptadas por el juez constitucional en el contencioso constitucional, esto es, en el trámite de la acción de tutela, solamente tienen efectos *inter partes*, razón por la que la decisión sobre la que se hace mención no cobijó a los aquí demandantes, pues los mismos no hicieron parte del citado proceso constitucional. 3 170

Como se puede observar señora Juez, la UNGRD **NO INCUMPLIÓ** el procedimiento establecido para la entrega de la subvención económica a los damnificados que cumplieron con los requisitos indicados en la Resolución N° 074 de 2011, pues para efectuar la misma, era indispensable conocer el censo de los afectados directos por la segunda ola invernal en el Municipio de Soplaviento, los cuales debían ser remitidos por el Comité Regional para la Atención de Desastres - CREPAD hasta el 30 de enero de 2012, y no de manera extemporánea como en efecto lo realizó.

Sin embargo, reiteramos que pese a la omisión del CREPAD de remitir en término los censos, la UNGRD efectuó a satisfacción la entrega de la subvención, a fin de cumplir con la finalidad expuesta en la Resolución N° 074 de 2011, encaminada a restablecer las condiciones de bienestar de las familias damnificadas por la temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre al 10 de diciembre de 2011.

Es dable manifestar, que al pretender obtener un reconocimiento de perjuicios por una supuesta mora en la entrega de la asistencia económica ofrecida por el Gobierno Nacional, se extralimita el concepto de subvención, que no es más que una facultad discrecional del ejecutivo para restablecer las condiciones de bienestar de las familias damnificadas por la segunda temporada invernal, por ende no se puede predicar de ella, una obligación de dar por parte del Estado, pues de hacerlo perdería su naturaleza.

Por tal razón, consideramos señora Juez, que es totalmente absurdo y desproporcionado el deseo ambicioso del apoderado judicial de los actores, al pretender, pese haberse efectuado por parte del Gobierno Nacional la entrega de una subvención económica, obtener unos honorarios con miras al detrimento patrimonial del Estado, radicando un sin número de demandas, interpretando erróneamente la naturaleza de la "subvención económica", tomándola no como ayuda o asistencia, sino como una obligación civil o comercial, cuando la misma no tiene carácter de hereditario ni indemnizatorio, como más adelante se detallará.

De igual forma, se debe tener en cuenta que la Resolución N° 074 de 2011 "*Por la cual se destinan recursos para atender las familias damnificadas directas por la segunda temporada invernal, comprendida entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011*", no establece un término perentorio para efectuar la entrega de la subvención, sino el cumplimiento de unas condiciones por parte de los damnificados y la respectiva entrega de las planillas por parte del Municipio de Soplaviento, por ello, no puede constituirse una mora en la entrega de la subvención, pues reiteramos, la misma está supeditada al cumplimiento de unos

*Colombia menos vulnerable, comunidades más resilientes.*

requisitos, los cuales una vez fueron cumplidos, la UNGRD procedió a efectuar la entrega de la asistencia económica.

En conclusión, la UNGRD no fue, ni es administrativa y patrimonialmente responsable por la presunta omisión endilgada por el apoderado judicial de los accionantes. Ya que la ayuda humanitaria, de ninguna manera comporta la prestación de un servicio público del cual se pueda predicar su falla por acción u omisión.

## I. EN CUANTO A LOS HECHOS

**PRIMERO:** No es cierto. La Resolución 074 de 2011, determinó un auxilio económico hasta por un millón y medio de pesos, lo que significa que podía ser inferior, además estipuló el cumplimiento de unos requisitos para acceder a esa subvención económica que sólo fue destinada para los damnificados directos de la segunda temporada invernal.<sup>2</sup>

La destinación de los recursos indicados en la Resolución N° 074 de 2011, se dio con ocasión a la Resolución 3688 de 2011 del Ministerio de Hacienda, que efectuó un traslado de la vigencia fiscal de 2011 al Fondo Nacional de Calamidades, para la entrega de asistencia económica humanitaria a cada una de las familias damnificadas directamente por los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada invernal desatada en el país en el periodo comprendido entre el 1° de septiembre al 10 de diciembre de 2011, registrada así por los Comités Locales y Regionales de Atención y Prevención de Desastres.

**SEGUNDO:** La UNGRD se atiene a lo dispuesto en la Resolución 074 de 2011.

**TERCERO:** En virtud de la autonomía de los entes territoriales Municipales, se le defirió al Comité Local para la Atención de Desastres - CLOPAD de los municipios donde se hubiese reportado afectaciones, la competencia para diligenciar "La Planilla de Apoyo Económico" de los damnificados directos, información que debía ser reportada a la UNGRD a más tardar hasta el 30 de Enero de 2012 según Resolución 02 del 2 de Enero del mismo año, que amplió el plazo para el reporte de los damnificados y el Municipio de Soplaviento no envió el listado en la fecha establecida.

**CUARTO:** La UNGRD se atiene a lo dispuesto en la Resolución 074 de 2011 y la Resolución 002 de 2012.

**QUINTO:** La UNGRD se atiene a lo dispuesto en la circular de fecha 16 de Diciembre de 2011.

<sup>2</sup> Estar residiendo en sitio afectado por fenómeno hidrometeorológico

Que el fenómeno hidrometeorológico que lo afectó tuvo ocurrencia entre el 1° de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.

Que es damnificado directo, con el sentido y alcance que a tal expresión le da la propia Resolución 074 de 2011, vale decir que sufrió daños en su vivienda y/o en sus muebles o enseres al interior de ésta

Que es cabeza de núcleo familiar (Circular del 16 de diciembre de 2011).

Que además de cumplir los requisitos anteriores su nombre e identidad aparecen en el listado de "damnificados directos" enviado por el Comité Local para la Atención de Desastres - CLOPAD a esta Unidad.

**SEXTO:** A la UNGRD no le consta este hecho. No correspondió a la UNGRD el diligenciamiento de las planillas, con el cumplimiento de los requisitos establecidos, para solicitar el auxilio o subvención económica de aquellos considerados como damnificados a causa de la temporada de lluvias acaecidas entre el 1° de septiembre y el 10 de diciembre del año 2011. En consecuencia, la UNGRD no reconoce esta situación fáctica.

**SEPTIMO:** A la UNGRD no le consta este hecho. La manifestación allí realizada obedece a una actuación a instancias de los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres, hoy Consejos Departamentales y Municipales de Gestión de Riesgos de Desastres. En consecuencia, la UNGRD no reconoce esta situación fáctica. Además de ello, el Municipio de Soplaviento – Bolívar **NO** presentó en las fechas indicadas en las Resoluciones 074 de 2011 y 002 de 2012 las planillas de damnificados, sólo lo realizó después del fallo de tutela proferido por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, que ordenó al Comité Regional para la Atención de Desastres – CREPAD remitir a la UNGRD los censos a fin de que se verificara si los enlistados en las planillas cumplían los requisitos contemplados en la Resolución N° 074 de 2011, para ser beneficiados de la asistencia humanitaria o subvención económica.

**OCTAVO:** Es parcialmente cierto. El hoy Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres de Bolívar no entregó, a la UNGRD, la información dentro de los términos establecidos en la Resolución número 074 de 2011 y la Resolución número 002 de 2012.

No obstante lo anterior, a la UNGRD no conoce las razones por las cuales la autoridad pública departamental no entregó ni prestó el aval a la mencionada información.

Adicionalmente, hay que tener presente que los Comités Regionales para la Prevención y Atención de Desastres, no tenían la obligación, pura y simple, de avalar la documentación aportada por las autoridades municipales, en tanto que, para poder avalarla, se requería que la misma cumpliera con los requisitos y fechas establecidas por el ordenamiento jurídico para tal efecto.

De otra parte, la obligación de aportar dichos documentos a la UNGRD de conformidad con lo dispuesto en la Resolución número 074 de 2011, para efectos del reconocimiento del auxilio o subvención económica de aquellos considerados como damnificados a causa de la temporada de lluvias acaecidas entre el 1° de septiembre y el 10 de diciembre del año 2011, estaba en cabeza del hoy Consejo Municipal de Gestión de Riesgos de Desastres.

**NOVENO:** A la UNGRD no le consta este hecho. Esta autoridad pública desconoce las razones por las cuales el hoy Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Bolívar no avaló la información; además, se debe tener en cuenta que la obligación de remitir a la UNGRD las planillas diligenciadas y avaladas, en términos de la Resolución número 074 correspondía a las autoridades públicas municipales.

**DECIMO:** A la UNGRD no le consta este hecho. Esta autoridad pública desconoce las razones por las cuales el hoy Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Bolívar no avaló la información; además, se debe tener en cuenta que la obligación de remitir a la UNGRD las planillas diligenciadas y avaladas, en términos de la Resolución número 074 correspondía a las autoridades públicas municipales. 

**DECIMO PRIMERO:** No es cierto. La falla del servicio no se encuentra probada; además que, si el hoy Consejo Regional de Gestión del Riesgo de Desastres no prestó su aval a la información suministrada por el municipio de Soplaviento (Bolívar), esto podría significar que la información que le fue suministrada no cumplía con los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para poder reconocer el auxilio o subvención económica.

**DECIMO SEGUNDO:** No es cierto. Si bien un grupo de ciudadanos considerados como presuntos damnificados a causa de la temporada de lluvias acaecidas entre el 1º de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, reclamó ante el Juez Constitucional, mediante el ejercicio de la acción de tutela el reconocimiento de la subvención económica, contemplada en la Resolución número 074 de 2011 de la UNGRD; se advierte que las decisiones adoptadas por el juez constitucional en el contencioso subjetivo constitucional, esto es, en el trámite de la acción de tutela, solamente tienen efectos *inter partes*, razón por la que la decisión sobre la que se hace mención no cobija a los aquí demandantes en ejercicio del medio de reparación directa, los mismos no hicieron parte del citado proceso constitucional. 

Adicionalmente, se debe tener presente que los Jueces Constitucionales, nunca ordenaron el reconocimiento o entrega del auxilio económico; lo que ordenaron, fue que la información se remitiera a esta entidad pública para determinar quién o quienes tenían derecho o no a la subvención económica; pese que los términos, establecidos en la Resolución número 074 de 2011 (artículo 4º), modificada parcialmente, por la Resolución número 002 de 2012 (hasta enero 30 de 2012), ya habían precluido para tal efecto. 

**DECIMO TERCERO:** Es parcialmente cierto. Pero nótese que allí no se ordenó el pago del auxilio económico, además, se advierte que, allí mismo se acredita que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres no incurrió en omisión alguna en el trámite y entrega del auxilio económico contemplado en la Resolución número 074 de 2011.

Este hecho acredita que, la UNGRD no fue responsable del presunto retardo, alegado por los accionantes, en la entrega o reconocimiento del auxilio económico. En consecuencia, es evidente e indiscutible que la UNGRD no causó, de manera alguna, el presunto daño invocado por la parte actora y mucho menos los presuntos perjuicios reclamados.

Como los aquí demandantes no hicieron parte de ese trámite judicial, no es posible considerar que en la fecha allí indicada se remitió la información de los mismos para evaluar la procedencia o no del auxilio económico tantas veces mencionada.

**DECIMO CUARTO:** No es cierto. Algunos habitantes del municipio de Soplaviento (Bolívar) acudieron al ejercicio de la acción de tutela para reclamar el reconocimiento de la subvención económica, contemplada en la Resolución número 074 de 2011 de la UNGRD. Además, la orden del juez constitucional no fue el reconocimiento del auxilio económico, sino revisar, cada caso particular y concreto, para establecer si podían acceder o no al mismo.

Es falso que la accionante tuvo conocimiento de la supuesta omisión administrativa del CREPAD de Bolívar hasta el 1° de octubre de 2012, pues existen varias evidencias que demuestran que ya tenían conocimiento de la situación antes de la citada fecha, tales como:

1. El Coordinador de la Gestión del Riesgo de la Secretaría del Interior de la Gobernación de Bolívar, dio respuesta a petición presentada mediante oficio No. 079-12, del 5 de julio de 2012, debidamente notificado a los solicitantes, informando que las planillas no habían sido enviadas a la UNGRD, por haber sido remitidas de manera extemporánea por parte del CLOPAD Municipal de Soplaviento.

Con lo afirmando en los hechos de la mentada tutela, se evidencia que desde el 1° de octubre de 2012 conocían que el censo de damnificados no había sido enviado a la UNGRD, tanto que su vocero judicial, elevó derecho de petición ante el CREPAD de Bolívar el 9 de abril de 2012, la cual fue atendida por el Coordinador de Unidad de Riesgo - Bolívar mediante respuesta de fecha 29 de mayo de 2012<sup>3</sup>.

Bajo estos términos, es claro señora Juez que la acción incoada de Reparación Directa, se encuentra caduca, reiteramos, los demandantes no tuvieron conocimiento de la omisión que endilga al Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Bolívar el día 1 de octubre de 2012, como erradamente lo indican, sino con mucha antelación.

**DECIMO QUINTO:** No es cierto. El fallo proferido por el Juzgado del Circuito de Cartagena, lo que ordenó a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres fue **verificar** la información recibida por el CREPAD – Bolívar y **determinar** si la accionante entre otros, cumplía las condiciones para recibir la Subvención económica, en ningún momento se impartió a la UNGRD la orden de entrega de la asistencia económica sin corroborar que en efecto el actor cumpliera los requisitos contemplados en la Resolución N° 074 de 2011.

Es así, que una vez constatado el cumplimiento de los requisitos indicados en la Resolución N° 074 de 2011 por parte del actor, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, procedió a realizar el giro la accionante

**DECIMO SEXTO:** No es cierto. La UNGRD no incurrió, en falla en el servicio alguna, toda vez que, para esta entidad pública no fue posible reconocer y entregar la ayuda económica a los demandantes, pues no contaba con la información necesaria para tal efecto, tal como lo reconocen los demandantes en varios de los hechos planteados en su escrito de demanda.

<sup>3</sup> Se anexa como acervo probatorio.



mentada resolución y en la 002 de 2012, las planillas de damnificados, y en tales términos era imposible entregar una subvención, sin la verificación del cumplimiento de los requisitos. 173

Si bien la acción de tutela fallada por el Juzgado Décimo Administrativo de Cartagena de fecha 20 de septiembre de 2012, ordenó al CREPAD de Bolívar remitir a la UNGRD los censos de damnificados que no hicieron llegar en oportunidad y que se revisara de manera detallada si los accionantes cumplían con los requisitos para recibir la mentada subvención económica, no es menos cierto, que tales acciones constitucionales tienen efecto *interpartes*, por ende no cobijaba al señor Diego Luis Ospino Parra, pues el no hizo parte de la acción de tutela fallada por el Juzgado Décimo Administrativo.

**DECIMO OCTAVO:** No es cierto. No existió omisión por parte de la UNGRD. Resulta absurdo lo alegado por el vocero de los actores, al señalar que existe responsabilidad por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el supuesto daño padecido por sus mandantes, pues la entidad actuó conforme los parámetros indicados en la Resolución N° 074 de 2011 "*Por la cual se destinan recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.*"

## II. EN CUANTO A LAS PRETENSIONES

Manifiesto mi oposición a todas y cada una de las pretensiones y condenas solicitadas en el escrito de demanda, por lo que solicito al despacho sean desestimadas pues no están llamadas a prosperar por carecer de pruebas conducentes que permitan establecer la pretendida responsabilidad atribuible a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, de donde se pueda determinar que de la supuesta entrega tardía de una subvención económica se pueda derivar algún daño antijurídico que genere responsabilidad.

Si bien en el presente caso el apoyo económico se entregó, cabe preguntarse entonces si una subvención económica nace en virtud de una potestad del Gobierno, con la finalidad de encontrar una igualdad distributiva cuando éste lo crea conveniente y con el cumplimiento de una serie de requisitos por parte del beneficiario, **¿Cómo es posible que se pueda ocasionar un daño antijurídico a quien por alguna razón no cumpla con los requisitos exigidos para recibir esa asistencia o subvención?**, siendo que ésta, reiteramos, nace en virtud de una facultad discrecional del ejecutivo.

Pues bien, según lo prescrito en el artículo 90 de la Constitución Política, la cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación del mismo a la administración pública tanto por la acción, como por la omisión de un deber normativo. Es así como en el presente caso, no se cumple ninguno de los requisitos para que se pueda predicar una responsabilidad en cabeza de la UNGRD, pues no existió un daño antijurídico imputable a la entidad y mucho menos un nexo de causalidad entre este y los supuestos perjuicios alegados.

### III. EXCEPCIONES

Teniendo en cuenta el material documental allegado por el apoderado de los actores en su escrito de demanda, se exponen a continuación una serie de excepciones a través de las cuales se pretende la absolución de mi representada de cualquier responsabilidad patrimonial pretendida por los demandantes.

#### 1. EXCEPCIONES PREVIAS

Las excepciones previas dentro del proceso que nos ocupa tienen como finalidad atacar el procedimiento utilizado por los actores para acceder a lo que se pretende, motivo por el cual, estando dentro del término otorgado por la ley, proponemos las siguientes:

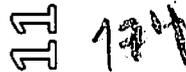
##### 1.1. FALTA DE INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO O LITIS CONSORCIO NECESARIO

Esta excepción se fundamenta en el hecho de que la responsabilidad de remitir los listados de damnificados de la segunda temporada de lluvias del año 2011, conforme lo establecido en el artículo 3º de la Resolución 074 de 2011, es exclusiva de los Consejos Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres - en cabeza del Alcalde Municipal y en el presente asunto el ente territorial no fue demandado, siendo que en éste radicaba la obligación de diligenciar la planilla de apoyo económico de los damnificados directos y reportarla a la UNGRD en el periodo de tiempo del 1º de septiembre al 10 de diciembre de 2011, término que se prorrogó en virtud de la Resolución 002 de 2012 hasta el 31 de Enero de ese año.

Esta planilla debía estar refrendada con las rubricas mínimo del Alcalde Municipal y el Coordinador del CLOPAD, junto con la respectiva acta del Comité de acuerdo con las directrices dadas por la UNGRD. Igualmente estipuló la Resolución 074 de 2011 en el artículo 5º, que los Consejos Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, en cabeza del respectivo alcalde, son la única instancia responsable para el diligenciamiento veraz de las planillas, inclusión total de damnificados y entrega de éstas en los términos señalados, como del seguimiento y acompañamiento en el proceso de entrega de la subvención a los beneficiarios que cumplieran con los requisitos indicados en la mentada resolución.

Lo anterior tiene su fundamento en el principio de la descentralización del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, pues conforme a ésta los entes territoriales tienen autonomía para adelantar los trámites pertinentes a fin de solventar las necesidades que requieran los pobladores de su territorio, además de ello, es la administración de cada ente territorial, la que conoce que viviendas resultaron afectadas por la segunda temporada de lluvias del año 2011 y puede dar fe de la veracidad en el cumplimiento de las condiciones fijadas por la Resolución N° 074 de 2011 para que los damnificados puedan recibir la subvención económica ofrecida por el Gobierno Nacional.

En éste orden de ideas, debe vincularse forzosamente a éste proceso al Municipio de Soplaviento, pues reiteramos que, debido a su omisión y negligencia no se recibió en la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, las planillas o censos de damnificados de ese municipio en las oportunidades indicadas en la Resolución N° 074 de 2011 y 002 de 2012.



### 1.2. HABÉRSELE DADO A LA DEMANDA EL TRÁMITE DE UN PROCESO DIFERENTE AL QUE CORRESPONDE.

Para justificar ésta excepción es necesario conocer que la Subvención económica no se puede considerar como una obligación Comercial o Civil, ya que perdería su naturaleza o razón de ser.

Bajo ésta figura (Subvención Económica), no existe por parte del Estado una obligación de dar, habida cuenta que la subvención nace de la voluntad discrecional del ejecutivo y se otorga a quienes cumplen una serie de requisitos o condiciones; por tal razón, de una figura como ésta, propia de la autonomía y discrecionalidad del ejecutivo, no se puede desprender una Mora, ni mucho menos daños antijurídicos por no suministrarla, máxime cuando quien pregona ser beneficiario de ella, no cumple con las condiciones para recibirla, así sea temporalmente.

Es indispensable advertir, que en la Resolución N° 074 de 2011 *“Por la cual se destinan recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias en el período comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011”*, no se estableció fecha determinada para entregar a los damnificados la asistencia económica ofrecida por el Gobierno Nacional, sino el cumplimiento de ciertos requisitos para acceder a ella, por ende no puede hablarse de mora en la entrega de la subvención.

Ahora bien, si se pretende la existencia de una mora a partir de la entrega de una subvención económica y una reparación por un daño antijurídico, es porque esta nace a partir de una de las fuentes de las obligaciones como lo establece el Código Civil Artículo 1494 y entonces la forma de extinguirla sería las que contempla el mismo ordenamiento en el artículo 1625, por ende, el vocero judicial de los actores no está utilizando el medio de control idóneo para tramitar esta demanda, habida cuenta que tendría que acudir a reclamar su indemnización mediante un proceso ejecutivo.

### 1.3. CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA

Conforme a lo preceptuado en el artículo 164 de la ley 1437 de 2011, la demanda bajo el medio de control de reparación directa debe presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Sobre éste punto afirma el vocero judicial de los actores, en el acápite "V Oportunidad de la demanda", que el termino de caducidad se debe contabilizar desde el día 1 de octubre de 2012, pues a su dicho, es en esa fecha que la generalidad de damnificados del municipio de Soplaviento se enteraron de manera certera y concreta la Omisión Administrativa del CDGRD de Bolívar de no remitir las planillas a la UNGRD en la fecha que se había indicado en la Resolución 002 de 2012, es decir, hasta el 31 de enero de 2012.

12

Al respecto, reiteramos, que no es cierto que los demandantes tuvieran conocimiento de la omisión que endilgan al CDGRD, el día 1° de octubre de 2012, toda vez que ya conocían la situación con anterioridad. Si se observa en el escrito de tutela presentado ante el Juzgado de Cartagena, manifiestan en el hecho 6 que después del 31 de enero de 2012 los habitantes de SOPLAVIENTO pendientes del proceso de entrega de la ayuda económica, procedieron realizar acciones para indagar sobre el procedimiento de entrega de la ayuda humanitaria en los siguientes términos:

*"Con base en lo anterior y en vista de no haber recibido el pago del beneficio referenciado un grupo de habitantes de Soplaviento Bolívar ALVARO AVILA PARRA, JUAN CARLOS CABARCAS RUIZ Y OTROS se comunicaron telefónicamente con Colombia Humanitaria, recibiendo como respuesta que el Municipio de Soplaviento Bolívar no aparecía en el listado de los municipios beneficiados con la ayuda humanitaria, toda vez que la Oficina de Gestión de Riesgos de Bolívar (CREPAD), no había enviado el Censo requerido a la UNGRD."*

Así mismo, en el hecho 7 del documento de tutela referido, el demandante afirma:

*"Preocupados por la situación, se instauró un Derecho de Petición fechado el 9 de abril de 2012 a la oficina de Gestión del Riesgo del Departamento de Bolívar, solicitando información sobre el porqué el Censo reportado por el CLOPAD Municipal no había sido enviado a la UNGRD, del cual solo se obtuvo respuesta por parte del Dr. EDGAR RAFAEL LARIOS REDONDO el día 29 de mayo y julio 5 de 2012 por orden judicial del JUZGADO TERCERO PENAL DEL CIRCUITO, ya que se tuvo que acudir a un acción de tutela para que se ampara el derecho fundamental a la información"*

Posteriormente, el Coordinador de la Gestión del Riesgo de la Secretaria del Interior de la Gobernación de Bolívar, dio respuesta a otra petición presentada mediante oficio No. 079-12, del 5 de julio de 2012, debidamente notificado a los solicitantes, informando que las planillas no habían sido enviadas a la UNGRD, por haber sido remitidas de manera extemporánea por parte del CLOPAD Municipal de Soplaviento.

Así las cosas, se evidencia claramente que los actores sí tenía conocimiento mucho antes del 1° de octubre de 2012 que el censo de damnificados no había sido enviado a la UNGRD, tanto que su vocero judicial, elevó derecho de petición ante el CREPAD de Bolívar el 9 de abril de 2012, la cual fue atendida por el Coordinador de Unidad de Riesgo - Bolívar mediante respuesta de fecha 29 de mayo de 2012.

En dichos términos, al contabilizar el término de caducidad desde la fecha en que las partes tuvieron conocimiento de la omisión y que en efecto fue antes del 1° de octubre de 2012, el presente medio de control se encuentra caduco.

M 178

Es indispensable advertir a la Señora Juez, que para el término de caducidad se debe tomar como punto de partida la fecha de ocurrencia de los hechos, esto es, a partir de Enero 31 de 2012, es decir un día después de culminada la fecha que tenían los municipios para hacer llegar las planillas a la UNGRD y como quiera que no lo hizo el Municipio, desde esa fecha se produce el supuesto perjuicio; como lo determina el artículo 164 de CPACA,<sup>4</sup> ahora entonces la demanda debía presentarse a más tardar el 31 de Enero del 2014, por ende al no presentar la demanda a la fecha indicada es claro que la misma se encuentra caduca.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la familia de los hoy demandantes cuando el municipio de Soplaviento realizó el censo y los registró en las planillas de apoyo económico, con sus nombres y número de identificación, tenían conocimiento claro de los fines que se buscaban con ese registro, que no era otro que el reconocimiento de una subvención económica, situación que desde ese momento ya era un hecho conocido por los hoy demandantes.

Por lo tanto, el conocimiento de la no entrega de la subvención se dio en el año 2011, por la omisión del municipio y del departamento en no presentar las planillas y documentos ante la UNGRD en la fecha máxima que era hasta el 30 de enero de 2012, por lo que se considera pertinente comenzar a contar desde el día siguiente a dicha fecha los términos para la caducidad del medio de control, el cual era el 31 de Enero del 2012 y terminaba el día 31 de enero de 2014, pero la accionante no presentó la demanda hasta la fecha indicada, por ende, reiteramos que se encuentra configurada la caducidad del medio de control que hoy se estudia en ese despacho judicial.

Para poder establecer el inicio de la caducidad ha dicho el Consejo de Estado en la Sección Tercera, del 3 de Marzo de 2014 Sentencia nº 08001-23-33-000-2013-00671-01(49787) Consejero Ponente Enrique Gil Botero, Actor Emmanuel Salvador Roa Jiménez y otro.

“Que el término de caducidad de la acción de reparación directa debe computarse a partir del día siguiente a la fecha en que tuvo ocurrencia el hecho, la omisión o la operación administrativa fuente o causa del perjuicio. De otro lado, es posible que, en específicas ocasiones, el daño se prolongue en el tiempo, con posterioridad al momento de acaecimiento de los hechos dañosos que sirven de fundamento de la acción, sin embargo, lo cierto es que ello no puede significar que el término de caducidad se postergue de manera indefinida, por cuanto la norma no consagra dicho supuesto. Es decir, la disposición no establece que el cómputo de la caducidad empieza a correr en el momento en que el daño se concreta por completo, sino que por el contrario determina que el mismo debe empezar a partir del día siguiente al hecho que le sirve de basamento a la pretensión, esto es, la fecha en que acaece el suceso o fenómeno que genera el daño, de no ser así se confundiría a aquél con las secuelas o efectos del mismo”.

<sup>4</sup> i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia

La anterior tesis del Consejo de Estado fue nuevamente refrendada mediante fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, de fecha 12 de febrero de 2015. Radicación 76001233100020040027001 (34.798), cuando al respecto confirmó:

*“La Sala no comparte las razones esgrimidas por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en cuanto aseguró que, **dado que los predios de los demandantes continuaban invadidos, la acción no se encontraba caducada, pues el daño se había prolongado en el tiempo; al respecto, es importante señalar que el hecho de que los efectos del daño se extiendan en el tiempo no impide que el término de caducidad comience a operar; de lo contrario, esto es, en los casos en que el daño sea permanente, la acción no caducaría jamás.**”*

*En torno al cómputo del término de caducidad, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha manifestado: “Debe advertirse, por otra parte, que el término de caducidad empieza a correr a partir de la ocurrencia del hecho y no desde la cesación de sus efectos perjudiciales, como parecen entenderlo el a quo y la representante del Ministerio Público. Así, el hecho de que los efectos del daño se extiendan indefinidamente después de su consolidación no puede evitar que el término de caducidad comience a correr. Si ello fuera así, en los casos en que los perjuicios tuvieran carácter permanente, la acción no caducaría jamás. Así lo advirtió esta Sala en sentencia del 26 de abril de 1984, en la que se expresó, además, que la acción nace cuando se inicia la producción del daño o cuando éste se actualiza o se concreta, y cesa cuando vence el término indicado en la ley, aunque todavía subsistan sus efectos”<sup>5</sup>*

*La caducidad, por ser de orden público, es indisponible e irrenunciable y el juez, cuando encuentre probados los respectivos supuestos fácticos, debe declararla de oficio, aún en contra de la voluntad de las partes, pues ella opera por el sólo transcurso del tiempo y su término perentorio y preclusivo, por regla general no se suspende, no se interrumpe y no se prorroga<sup>6</sup> (excepcionalmente, la caducidad podría interrumpirse, como sería el caso, por ejemplo, cuando se presenta solicitud de conciliación extrajudicial).<sup>7</sup>*

Bajo estas consideraciones jurídicas, es claro que los demandantes incurrieron en caducidad del medio de control de reparación directa y por ende el despacho judicial deberá declararlo así.

Por lo anterior, solicito Señora Juez, declarar probadas las excepciones previas invocadas y las de mérito que propondré, habida cuenta, que no existe un nexo de causalidad que vincule a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres con el supuesto daño alegado por los actores.

## 2. EXCEPCIONES DE FONDO O DE MERITO

### 2.1. CONCEPTO DE SUBVENCIÓN ECONÓMICA - NO GENERA DAÑO ANTIJURÍDICO

En el caso sub lite, no se estructuran los supuestos esenciales que permitan establecer una responsabilidad patrimonial en cabeza de la UNGRD, por las siguientes razones:

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de octubre de 2000, expediente 12.228.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 30 de agosto de 2.006, expediente 15.323.

<sup>7</sup> Artículo 21 de la Ley 640 de 2001.

*"El Artículo 2 de la Constitución Política se desprenden una serie de obligaciones del Estado para con los ciudadanos en la que las autoridades en virtud de sus competencias tienen el deber de ofrecer soluciones prontas y eficaces cuando estos las requieran,<sup>8</sup> así mismo es deber del Estado velar por encontrar situaciones que le brinden una mejor calidad de vida a las personas en condiciones de dignidad.<sup>9</sup>*

Es así entonces que el Estado en busca de encontrar una igualdad distributiva<sup>10</sup>, ha creado auxilios sin contraprestación alguna a favor de particulares, no solamente cuando la constitución lo manifieste sino cuando exista una necesidad imperiosa relacionada con los fines esenciales del Estado Social de Derecho.<sup>11</sup>

En consecuencia de lo anterior, atendiendo el llamado constitucional y con el mandato general de otorgar las ayudas económicas, auxilios o subvención, la Corte Constitucional determinó que era potestad del gobierno la reglamentación para establecer el procedimiento respectivo para otorgar esas asistencias humanitarias bajo ciertos criterios de merecimiento e igualdad,<sup>12</sup> por ello, en virtud de la segunda ola invernal ocurrida en el territorio colombiano en el año 2011, el Gobierno Nacional a través de la UNGRD como Coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Estado colombiano, estableció mediante la resolución 074 de 2011 los parámetros a cumplir para que los damnificados pudieran acceder a la subvención otorgada por el Gobierno Nacional y solo mediante el cumplimiento de estos requisitos las personas se hacían acreedoras de la ayuda económica.

Ahora bien, como consecuencia del anterior análisis, procedemos a interponer las siguientes excepciones de mérito, que justifican las razones por las cuales consideramos que NO existe falla del servicio por parte de la UNGRD, a saber:

## **2.2. IMPROCEDENCIA DE LA UTILIZACIÓN DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA PARA COBRAR UNA SUBVENCIÓN ECONÓMICA OTORGADA POR EL GOBIERNO NACIONAL.**

De la definición consignada en los artículos 140 de la ley 1437 de 2011, es fácil concluir que la Reparación Directa reviste naturaleza netamente indemnizatoria, en tanto que está encaminada a obtener la reparación de los daños antijurídicos individuales que ha sufrido una persona y no para obtener reparación por el no pago o pago tardío de una subvención económica otorgada en este caso por el Gobierno Nacional a través de un Acto Administrativo, como lo pretenden los accionantes y mucho más cuando del supuesto daño no existe una relación de causalidad que vincule a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

<sup>8</sup> Corte Constitucional Sentencia T -733 de 2009.

<sup>9</sup> Corte Constitucional Sentencia T- 459 de 1998.

<sup>10</sup> Corte Constitucional sentencia C-251 de 1996.

<sup>11</sup> Corte constitucional sentencia C-205 de 1995.

<sup>12</sup> Corte Constitucional sentencia C-152 de 1999.

La Reparación Directa, no constituye medio de control idóneo para lograr la pretensión indemnizatoria alegada por el apoderado de los accionantes.



### 2.3. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA

Conforme lo expuesto en la Resolución No. 074 de 2011, expedida por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, es claro que el deber de elaborar y remitir las planillas de apoyo económico de los damnificados directos de la segunda temporada invernal, comprendida entre el 1 de Septiembre al 10 de Diciembre de 2011, era exclusiva del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres en cabeza del Alcalde Municipal, lo anterior, conforme al artículo tercero del mencionado acto administrativo que a letra dice:

*"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, hoy Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, deberán diligenciar la planilla de apoyo económico de los damnificados directos, información que debe 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". (Negrilla fuera de texto).*

En atención a lo expuesto, se configura claramente la excepción de "falta de legitimación en la causa por pasiva" respecto de la UNGRD, teniendo en cuenta que no existe nexo causal entre el daño reclamado y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Así mismo lo señala el apoderado de los actores al indicar que existió omisión por parte de las entidades encargadas de enviar las planillas a la UNGRD.

En éste sentido, se denota claramente que lo pretendido por los actores a raíz del supuesto "no pago en tiempo", resulta ajeno al contenido obligatorio de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, determinado en las Resoluciones 074 de 2011, 002 de 2012 e igualmente en la Ley 1523 de 2012, referente al apoyo económico establecido para los damnificados de la segunda temporada invernal de 2011.

Ahora bien, en el evento que la señora Juez considere que hubo un retraso en el pago de esta subvención, ésta demora es atribuible al Municipio de Soplaviento y al Departamento de Bolívar por no enviar los censos en los términos establecidos en las Resolución 074 de 2011 y 002 de 2012 como bien lo dice la accionante y no a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, pues la Unidad una vez recibió los censos de los damnificados, procedió a efectuar la entrega de la subvención a las personas que cumplían los requisitos señalados en la normatividad antes enunciada.

Esta obligación en cabeza del municipio, tiene su fundamento en la autonomía que poseen los entes territoriales dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Autonomía de los Entes territoriales dentro del Sistema en la Gestión del Riesgo de Desastres.

La estructura del Estado Colombiano está fundada bajo dos principios, la Unidad Estatal y la autonomía Territorial, principios que determinan las competencias propias a nivel nacional y territorial,<sup>13</sup> con la claridad que estos principios no son absolutos, por ello la injerencia del Estado Central en situaciones establecidas por el legislador en el orden territorial<sup>14</sup>, a la inversa situaciones propias del ente territorial que por el principio de autonomía no le es dable la interferencia del Estado Central.<sup>15</sup> Este principio de autonomía le otorga a las autoridades territoriales la capacidad de gestionar sus actividades e intereses en aras a cumplir con los fines de Estado que se derivan del principio de descentralización.

La jurisprudencia ha establecido cuatro manifestaciones fundamentales de la Autonomía<sup>16</sup> que confirma el autogobierno y la auto administración que determina la Constitución Política, artículo 287 y la ley:

*Autonomía política*, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para elegir a los propios gobernantes, como fuente directa de legitimidad democrática (por ejemplo, alcaldes, concejales, gobernadores y asambleístas).

*Autonomía administrativa*, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales las competencias para manejar de manera independiente los asuntos que se encuentren bajo su jurisdicción.

*Autonomía fiscal*, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar de manera independiente los propios recursos.

*Autonomía normativa*, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para auto-regularse en aquellas materias específicas que no trasciendan o desborden el interés exclusivamente local o regional.

Atendiendo estos principios, los entes territoriales constitucionalmente tienen el derecho de autogobernarse y de atender en interés de sus territorios el cumplimiento de sus competencias de acuerdo a la constitución y la ley y es precisamente la Normatividad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, mencionada anteriormente, la que ha establecido unas obligaciones a los entes territoriales Departamentales y Municipales para atender y ser responsables directos de la implementación de los procesos de Gestión del Riesgo de Desastres, por ello, son ellos los responsables de enviar el listado de damnificados y censar a las personas que realmente tienen ésta condición.

<sup>13</sup> Corte Constitucional sentencias C-321-2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

<sup>14</sup> Corte Constitucional sentencia C-560-2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>15</sup> Corte Constitucional Sentencia C-535-1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última.

<sup>16</sup> Corte Constitucional Sentencia C-1051-2001 M.P. Jaime Araujo Rentería



Así las cosas, existe en el caso bajo estudio, una evidente falta de legitimación por pasiva, por lo que no es la UNGRD la llamada a responder en este proceso, sino los entes territoriales que poseen la obligación de censar y enlistar a los damnificados directos de la segunda temporada invernal del año 2011 y remitirlos dentro de las oportunidades establecidas a la UNGRD a fin de que se verifique quienes cumplen los requisitos establecidos en la Resolución 074 de 2011 y recibir la subvención o asistencia ofrecida por el Gobierno Nacional.

Respecto de la falta de legitimación ha dicho el Consejo de Estado<sup>17</sup>:

*"Con relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, en sentido amplio, la jurisprudencia constitucional se ha referido a ella, como la "calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso",<sup>18</sup> de forma tal, que cuando una de las partes carece de dicha calidad o condición, no puede el juez adoptar una decisión favorable a las pretensiones demandadas".<sup>19</sup>*

Entendido así el concepto de legitimación en la causa, es evidente que cuando ella falte, bien en el demandante o bien en el demandado, la sentencia no puede ser inhibitoria, sino desestimatoria de las pretensiones aducidas, pues querrá decir que quien las adujo o la persona contra las que se adujeron no eran las titulares del derecho o de la obligación correlativa alegada.

#### 2.4. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA

Dentro de las pruebas que presentan los accionantes no se vislumbra su condición de víctima a raíz del supuesto pago tardío de la subvención económica, no demuestran además, cuales fueron esos daños antijurídicos sufridos por la no entrega de la asistencia económica, máxime cuando ésta estaba supeditada condicionalmente al cumplimiento de unos requisitos que no fueron cumplidos a cabalidad y hasta que tales condiciones no fueran cumplidas, no se podía efectuar la entrega de la subvención.

En consecuencia, la sola afirmación por parte de los actores de haber sufrido un perjuicio, no basta para considerar que existe un daño antijurídico por el supuesto *pago tardío* de la ayuda económica, más aún cuando tal asistencia es facultativa del Gobierno Nacional para aquellas personas que fueran reportadas en oportunidad por los municipios afectados por la segunda temporada invernal del año 2011 y cumplieran además los requisitos exigidos por la Resolución 074 de 2011.

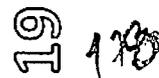
Por lo anterior carecen de legitimación en la causa por activa al no demostrar de manera idónea el perjuicio o daño antijurídico que supuestamente se produjo por no recibir la Subvención en un término determinado, toda vez que la entrega de la misma no contemplaba una fecha de entrega específica, sino, el cumplimiento de

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Consejero Ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación: 76001-23-25-000-1997-03056-01 (22.032) Actor: ELIZABETH VALENCIA Y OTROS Demandado: LA NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE – INSTITUTO NACIONAL DE VIAS. Asunto: Acción de reparación directa (sentencia)

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 965 de 2003.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, sentencia de 25 de julio de 2011, expediente: 20.146.

unos requisitos para acceder a tal beneficio otorgado de manera facultativa por el Gobierno Nacional.<sup>20</sup>



Finalmente, es del caso manifestar, que resulta inconcebible que el vocero judicial de los actores pretenda lucrarse a raíz del supuesto "no pago en tiempo" de una ayuda o asistencia económica ofrecida por el Gobierno Nacional para los damnificados de la segunda temporada invernal del año 2011, cuando ésta no contempla una fecha de entrega específica sino el cumplimiento de ciertos requisitos, que en el caso concreto las autoridades competentes no cumplieron en los plazos indicados en la Resolución 074 de 2011 que reguló el procedimiento para ser beneficiario de tal asistencia humanitaria.

¿Es posible entonces que con el pago del auxilio económico supuestamente de manera tardía, se genere una aflicción tan grande al núcleo familiar que conlleve a su desintegración total como la indica el demandante? Creemos que no, que es clara su intención temeraria sin sustento probatorio alguno.

## 2.5. INEXISTENCIA DE LA MORA EN EL CONCEPTO DE SUBVENCIÓN LA CUAL NO GENERA DAÑO ANTIJURÍDICO

Atendiendo que la Resolución 074 de 2011, no establece un término perentorio para efectuar la entrega de la subvención económica, no se puede contemplar una mora, que es la que supuestamente genera el perjuicio alegado por los actores. Reiteramos que la subvención económica se desprende de una facultad discrecional del ejecutivo y que en este caso está sujeta al cumplimiento de unas condiciones, por ello no existe un nexo causal entre el supuesto hecho dañoso, que nace de la supuesta mora y el daño antijurídico alegado, por lo tanto la UNGRD no tiene responsabilidad alguna, habida cuenta que una vez se allegó por parte del Municipio de Soplaviento el listado de damnificados a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, ésta procedió a realizar el desembolso haciéndose efectivo el retiro por parte del actor.

Es del caso reiterar, que una subvención económica no se puede tratar como una obligación Comercial o Civil, porque pierde su naturaleza, no existe por parte del Estado una obligación de dar, toda vez que la subvención nace de manera discrecional del ejecutivo y se otorga a quienes cumplan ciertos requisitos, por tal razón de una figura como ésta, propia de la autonomía y discrecionalidad del ejecutivo, no se puede desprender una Mora ni mucho menos daños antijurídicos por no suministrarla, máxime cuando la misma no tiene una fecha establecida para su entrega sino el cumplimiento de unas condiciones previas.

<sup>20</sup> Sección Primera, Magistrado Ponente Marco Antonio Velilla Moreno, Radicado 2012-00238 de fecha 7 de marzo de 2013, En consecuencia, es del caso reiterar que "para acceder al mencionado beneficio económico, es presupuesto sine qua non, el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Resolución núm. 074 de 2011, dentro de los que se hallan el estar en el censo realizado por el CLOPAD, el cual, se repite, verifica las condiciones reales del presunto afectado y si se enmarca dentro de los parámetros establecidos en la citada disposición, por lo que no le es permitido a la Sala acceder al apoyo económico pretendido si ni siquiera está en el censo inicial. En tal sentido, y sin perjuicio del certificado expedido por el Comandante del Cuerpo de Bomberos del municipio obrante a folio 80, considera la Sala que al no encontrarse relacionada en la planilla de apoyo económico, diligenciada por el CLOPAD -ente encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Resolución 074 de 2011-, no es posible acceder al amparo solicitado, y menos cuando el material probatorio obrante en el expediente resulta insuficiente para determinar la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por la accionante.

Ahora bien, si se considera que de la subvención económica se pretende la existencia de una mora, la forma de extinguir la obligación debe ser de las establecidas en el código civil. Al respecto, la Corte constitucional en la sentencia C- 604 de 2012 dispuso:

*"Los intereses moratorios son aquellos que se pagan para el resarcimiento tarifado o indemnización de los perjuicios que padece el acreedor por no tener consigo el dinero en la oportunidad debida. La mora genera que se hagan correr en contra del deudor los daños y perjuicios llamados moratorios que representan el perjuicio causado al acreedor por el retraso en la ejecución de la obligación".*

De lo anterior se colige, que al no existir una fecha determinada para la entrega de la subvención económica, sino el cumplimiento de unos requisitos, no se puede considerar la existencia de un retraso o mora y mucho menos una indemnización, pues reiteramos, la UNGRD procedió a realizar la entrega de la asistencia económica, una vez el Municipio de Soplaviento cumplió con los requerimientos indicados en la Resolución N° 074 de 2011, pues era jurídicamente imposible suministrarla, sin conocer en primer lugar quienes eran los damnificados del ente territorial en ocasión a la segunda temporada de lluvias del año 2011, y a su vez, quienes cumplían los requisitos para acceder a tal ayuda.

## **2.6. DILIGENCIA Y CUIDADO DE LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.**

En relación con este punto, vale la pena destacar y aclarar, que la subvención contemplada en la Resolución número 074 de 2011, corresponde a una ayuda o auxilio, de naturaleza económica, para mitigar o atenuar el deterioro en las condiciones de vida de algunas familias como consecuencia de la temporada de lluvias ocurridas entre el 1° de septiembre y el 10 de diciembre del año 2011. Ahora, para ser beneficiario de dicha ayuda, se debía acreditar unos presupuestos de naturaleza subjetiva, objetiva y temporal.

Lo anterior, denota que aquella subvención no se podía materializar para todos los ciudadanos del territorio nacional, quienes en mayor o menor medida fueron afectados por el hecho de la naturaleza.

Así las cosas, no es posible predicar que por la falta de materialización de una ayuda económica se genere un perjuicio o daño *per se*, tal como lo pretende o alega la parte demandante.

Contrario a lo afirmado por la parte actora, es un hecho notorio que, ante la ocurrencia del mencionado periodo de lluvias del segundo semestre del año 2011, el Estado desplegó toda su capacidad de respuesta en sus distintos órdenes y niveles, nacional, departamental, municipal, y, central y descentralizado, respectivamente, en la medida de sus capacidades, para atender a la población afectada por el suceso ocurrido entre el 1° de septiembre y el 10 de diciembre de 2011; lo anterior, en cumplimiento de los valores y principios sobre los que se edifica nuestro Estado Social de Derecho, particularmente el de la solidaridad social.

21 124

Ahora bien, debe tenerse presente, que los daños materiales, que presuntamente se pudieron presentar, deben ser cuantificados y demostrados como lo exige la ley, situación ésta que no se acredita en libelo; sin perjuicio, de dejarle manifiesto a la señora Juez, que estos “daños” obedecieron a un evento natural como lo es la temporada de lluvias, circunstancia que no es atribuible o imputable a ninguna autoridad administrativa.

Tampoco puede perderse de vista, que si bien es cierto el Estado es garante de los valores, principios y derechos que le asisten a los ciudadanos, no lo es menos, que los recursos, ante todo en materia económica, son limitados o finitos, razón por la cual deben adoptarse procedimientos administrativos que focalicen la demanda de los mismos y permitan la planificación y su ejecución, en cumplimiento de los principios generales de la hacienda pública y presupuestales, para atender, en este caso, a la población realmente afectada, como así se hizo.

Prueba de lo hasta aquí afirmado, es precisamente la expedición de la Resolución de la UNGRD número 074 de 2011 y de la Circular del 16 de diciembre de ese mismo año, instrumentos jurídicos por medio de los cuales el Estado colombiano, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legalmente atribuidos, materializó ayudas a los ciudadanos afectados por la mencionada temporada invernal.

De no acudirse al procedimiento referido, los ciudadanos se verían sometidos a un estado de incertidumbre o zozobra, para reclamar el mencionado auxilio económico, lo que atentaría contra la dignidad humana, la solidaridad social, el orden económico social y justo, así como contra la estabilidad jurídica, por falta de la misma, todos principios y valores de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.

La actuación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, fue de suyo tan diligente y cuidadosa, que entregó el mencionado auxilio económico a los ciudadanos afectados y debidamente acreditados como damnificados directos dentro de los términos y condiciones establecidas en la Resolución número 074 de 2011.

Otra muestra evidente de la diligencia y cuidado con que ha obrado la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, es precisamente, que en cumplimiento de lo ordenado por la H. Corte Constitucional en la sentencia T - 648 de 2013, expidió la Resolución número 840 de 2014, acto administrativo, por medio del cual, se garantizó, nuevamente, el procedimiento para que los ciudadanos, que se encontraban en las circunstancias particulares y concretas determinadas por la misma autoridad judicial, y acreditaran por intermedio de las autoridades locales su condición de damnificados directos, accedieran al auxilio económico establecido en la Resolución número 074 de 2011, procedimiento este que obviamente se aplicó al municipio de Soplaviento (Bolívar).

## 2.7. AUSENCIA DE LOS ELEMENTOS QUE CONFIGURAN LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO.

22

La doctrina y la jurisprudencia han establecido que cuando se pretenda exonerar de responsabilidad, en este caso a mi poderdante, se debe demostrar la inexistencia de la falla del servicio, o la existencia de una causa extraña, ya sea fuerza mayor, hecho exclusivo y determinante de la víctima o el hecho exclusivo determinante de un tercero, que rompa o desvirtúe el nexo causal.<sup>21</sup>

Así pues, para que se le pueda imputar responsabilidad a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se debe demostrar lo siguiente:

- ✓ Un hecho Dañoso imputable a la administración, en este caso a la UNGRD
- ✓ Un Daño Antijurídico sufrido al actor, en este caso los accionantes.
- ✓ Un Nexo de Causalidad entre los anteriores

Partiendo de la base de los elementos para declarar la responsabilidad, se procede a explicar cada uno a fin de demostrar que no existe razón alguna para declarar responsable a la entidad que represento:

- ✓ Inexistencia del hecho dañoso realizado por la UNGRD.

Como puede observarse en la misma demanda, los convocantes señalan que el Comité Regional para la prevención y atención de Desastres CREPAD del Departamento de Bolívar hoy denominado Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo - CDGRD, **NO AVALÓ NI REMITIÓ** el censo de damnificados del Municipio de Soplaviento en las fechas establecidas para ello por las Resoluciones 074 de 2011 y 002 de 2012 a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, por ende no se pudo verificar quienes cumplían los requisitos para ser beneficiarios de la asistencia económica.

Tal omisión es la que hoy reclaman los actores pues afirman no se les entregó "en tiempo" la subvención, sin embargo, ese supuesto daño que determina la responsabilidad, no fue ocasionado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, pues reiteramos que conforme a lo estipulado en la Resolución 074 de 2011 era responsabilidad del Municipio de Soplaviento en cabeza de su Alcalde y posteriormente del Comité Regional para la prevención y atención de Desastres CREPAD del Departamento de Bolívar, remitir hasta el 30 de enero de 2012, las planillas de damnificados del ente territorial, lo cual no realizaron, motivo por el cual, no existe un hecho dañoso atribuible a la UNGRD, ni mucho menos que de su actuación se desprenda una falla del servicio.

Ahora bien, atendiendo el concepto de Subvención económica, es claro que por la naturaleza jurídica de ésta no se puede desprender un daño antijurídico, como quiera que, la subvención económica nace de la facultad discrecional del ejecutivo en virtud de los principios de conveniencia u oportunidad para otorgarlas.

<sup>21</sup> Consejo de Estado- Sección Tercera, Sentencia de 24 de agosto de 1992, Expediente 6754.

- ✓ Inexistencia del daño sufrido por los accionantes

23 180

Cuando de responsabilidad se trata, uno de sus elementos es el daño, que no es otra cosa que una afectación de un bien jurídicamente protegido, causando menoscabo en los derechos o patrimonio de la persona que lo padece y que no tiene el deber jurídico de soportar.

En relación con el daño el H. Consejo de Estado, en su Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, reiteradamente, ha expresado:

*"(...) El artículo 90 de la Constitución Política establece que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En cuanto a los elementos para que proceda la responsabilidad del Estado, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido reiterada y uniforme en el sentido de señalar que deben concurrir los elementos demostrativos de la existencia de: (i) un daño o lesión de naturaleza patrimonial o extrapatrimonial, cierto y determinado –o determinable–, (ii) una conducta activa u omisiva, jurídicamente imputable a la administración y (iii), cuando hubiere lugar a ella, una relación o nexo de causalidad entre ambas, es decir, que el daño se produzca como consecuencia directa de la acción u omisión de la autoridad pública de que se trate.*

*Así, entonces, el primer elemento que se debe observar en el análisis de la responsabilidad dice relación (SIC) con la existencia del daño; en este sentido, el daño –a efectos de que sea indemnizable– requiere estar cabalmente estructurado, razón por la cual se torna imprescindible acreditar que satisface los siguientes requisitos: i) debe ser antijurídico, esto es, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo, ii) debe lesionar un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal y iii) debe ser cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente; por ende, no puede limitarse a una mera conjetura.*

*Respecto del estudio del daño antijurídico esta Corporación ha sostenido:*

*"... en términos del art. 90 de la Constitución Política vigente, es más adecuado que el juez aborde, en primer lugar, el examen del daño antijurídico, para, en un momento posterior explorar la imputación del mismo al Estado o a una persona de derecho público.*

*"La objetivización del daño indemnizable que surge de este precepto constitucional, como lo ha repetido en diversas oportunidades la Sala, sugiere que, en lógica estricta, el juez se ocupe inicialmente de establecer la existencia del daño indemnizable que hoy es objetivamente comprobable y cuya inexistencia determina el fracaso ineluctable de la pretensión.*

*"Con anterioridad, el examen judicial de estas controversias, por lo general, enfocaba inicialmente la comisión de una falla del servicio, conducta consecuente con el concepto de daño que tradicionalmente se habla venido manejando, según el cual la antijuridicidad del daño se deducía de la ilicitud de la causa" (se resalta).*

*En época más reciente, sobre el mismo aspecto señaló:*

*"Como lo ha señalado la Sala en ocasiones anteriores, el primer aspecto a estudiar en los procesos de reparación directa, (sic) es la existencia del daño, puesto que (sic) si no es posible establecer la ocurrencia del mismo, se torna inútil cualquier otro juzgamiento que pueda hacerse en estos procesos.*

*"En efecto, en sentencias ... se ha señalado tal circunstancia precisándose que 'es indispensable, en primer término, determinar la existencia del daño y, una vez establecida la realidad del mismo, deducir sobre su naturaleza, esto es, si el mismo (sic) puede o no calificarse como antijurídico, puesto que un juicio de carácter negativo sobre tal aspecto,*

**Colombia menos vulnerable, comunidades más resilientes.**

libera de toda responsabilidad al Estado ...' y, por tanto, releva al juzgador de realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se han elaborado".

Así, pues, como quiera que la antijuricidad del daño es el primer elemento de la responsabilidad, una vez verificada su existencia se debe determinar si es imputable o no a la entidad demandada; por tanto, le corresponde al juez constatar el daño como entidad, como violación a un interés legítimo, valorar si es o no antijurídico y, una vez estructurado como tal, analizar la posibilidad de imputación o no a la entidad demandada. **Si el daño no está acreditado, se torna inoficioso el estudio de la responsabilidad, por más que se encuentre acreditada alguna falla o falta en la prestación del servicio por parte de la Administración;** al respecto, la doctrina ha sostenido: "... La razón de ser de esta lógica es simple: si una persona no ha sido dañada no tiene porqué ser favorecida con una condena que no correspondería sino que iría a enriquecerla sin justa causa. El daño es la causa de la reparación y la reparación es la finalidad última de la responsabilidad civil. Estudiarlo en primer término –el daño– es dar prevalencia a lo esencial en la figura de la responsabilidad".<sup>22</sup>

Establecido lo anterior y descendiendo al asunto objeto de la controversia, es preciso señalar que, la parte actora, en su escrito de demanda, adujo haber sufrido daños materiales a título de daño emergente, así como daños morales, a la vida de relación o alteración grave de sus condiciones de subsistencia y por vulneración de derechos constitucionales y/o convencionales, por recibir presuntamente de manera tardía la subvención económica determinada en la Resolución número 074 de 2011 de la UNGRD.

Al afecto, sustentaron dichos daños afirmando que, al no haberse materializado en tiempo el citado auxilio económico, padecieron angustia, desesperación, tristeza, aflicción, desesperación, desprotección, entre otros sustantivos, según su dicho, por no tener los medios necesarios para solventar sus necesidades.

Se reitera, que no es posible predicar que por la falta de materialización de una ayuda económica se genere un perjuicio o daño *per se*, tal como lo alega la parte demandante.

En este caso, los demandantes se limitaron a aseverar que se vieron perjudicados por las razones ya expuestas, **pero no aportan prueba alguna en relación con la causación de tales perjuicios como tampoco acreditan que hubiesen perdido oportunidades por la falta de esos recursos económicos.**

Tampoco acreditan, siquiera sumariamente por medios probatorios conducentes y pertinentes, los perjuicios inmateriales, es decir, no obstante alegan su angustia, desesperación, tristeza, aflicción, desprotección, no allegan prueba alguna que permita, al menos, deducir que realmente se presentaron estas circunstancias.

**De lo anterior se desprende que los demandantes al menos han debido probar, materialmente, que fue lo que perdieron, para de esta manera poder determinar los perjuicios presuntamente causados.**

También es evidente, acorde con el modelo constitucionalmente adoptado en la Carta Política de 1991, que los valores, principios y derechos, que edifican nuestra

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "A", Sentencia de septiembre 23 de 2015, Radicado número 76001-23-31-000-2008-00974-01(38522), consejero ponente Carlos Alberto Zambrano Barrera  
*Colombia menos vulnerable, comunidades más resilientes*

Nación deben ser comprendidos en doble vía, mas no como una obligación que solo corresponde cumplir al Estado colombiano.

5  
2181

Adicionalmente, se puede apreciar, que la población a la que aquellos pertenecen, ya venía siendo atendida desde la temporada de lluvias ocurrida en el segundo semestre de 2010 y en el primer semestre de 2011, respectivamente, con recursos económicos, tal como lo señaló la Secretaría del Interior del departamento de Bolívar, mediante la Circular número 033 de junio 4 de 2013.

En relación con el daño antijurídico, es evidente que el mismo de ninguna manera comporta, *per se*, responsabilidad objetiva por parte del Estado, *contrario sensu*, se tiene que esta clase de daño contiene unos elementos que deben ser demostrados o probados por parte de quien lo alega.

Respecto de dichos elementos, se advierte, en el presente asunto, que la parte demandante, no ha acreditado ninguno de los mismos.

Es así que los demandantes accedieron, al auxilio económico determinado en la Resolución número 074 de 2011, y no han podido probar la relación directa o indirecta entre los supuestos perjuicios aquí reclamados y el presunto reconocimiento tardío del auxilio o subvención económica.

Ahora bien, los demandantes no pueden acreditar el daño antijurídico en este caso, en tanto que, es evidente que la UNGRD no menoscabó patrimonial o extra patrimonialmente los bienes jurídicos protegidos de aquellos.

Tampoco hay prueba de la certeza del daño ni mucho menos que el mismo sea determinable; nótese, como los demandantes no han establecido con precisión el monto de los perjuicios presuntamente ocasionados por las autoridades administrativas demandadas, pues sus afirmaciones se limitaron a simples conjeturas carentes de toda prueba; esto se debe, se repite, a que no existe relación directa o indirecta entre los perjuicios reclamados y el presunto reconocimiento tardío del auxilio económico.

Adicionalmente, se debe tener presente que el hecho de no precisar con certeza el monto a que ascienden los presuntos perjuicios ocasionados, es contrario al ordenamiento jurídico, particularmente, a lo dispuesto en los artículos 157 y 162.6 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 266 de la Ley 1564 de 2012.

Reconoce la parte demandante en este asunto, que para el reconocimiento del auxilio o subvención económica, de aquellos que acreditaran la condición de damnificados directos a causa de la temporada de lluvias ocurrida entre septiembre y diciembre de 2011, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, profirió la Resolución número 074 de 2011.

Esa decisión de la administración reguló, además del procedimiento, las condiciones subjetivas, objetivas y temporales, para poder acceder a la citada subvención. Adicionalmente determinó las competencias de las entidades del orden territorial, Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de

Desastres, hoy Consejos Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres.

26

Así se tiene que los artículos 2° a 5° del acto administrativo mencionado, señalan que correspondía a los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres el diligenciamiento de las planillas de apoyo económico para los damnificados directos como consecuencia de la ola invernal ocurrida entre el 1° de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, registros o planillas que debían ser avalados por el respectivo Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres, es decir, dicha autoridad del orden Departamental debía garantizar que la información suministrada por los hoy Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres cumplía los requisitos, señalados en el acto administrativo atrás mencionado, para el reconocimiento del auxilio o subvención económica.

Una vez surtida o adelantada la citada actuación por parte de las autoridades del orden territorial, los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres, tenían la obligación de remitir toda la información, relacionada con aquellas personas que cumplieran los requisitos y condiciones para ser considerados como damnificados directos, a la UNGRD (artículos 3° y 5° de la citada Resolución).

Sobre este aspecto, los demandantes afirmaron que el Comité Regional para la Prevención de Desastres no avaló los registros o planillas remitidas por el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres del municipio de Soplaviento (Bolívar); hecho este a partir del cual se podía concluir que no se cumplía con los presupuestos establecidos para tal efecto en las Resolución número 074 de 2011.

Lo anterior implicó que dicha autoridad del orden municipal no remitiera la información a la UNGRD.

En conclusión, es obvio que la UNGRD no incumplió con ningún presupuesto normativo, por acción o por omisión, del ordenamiento jurídico, ni incurrió en algún hecho administrativo, que permita predicar su responsabilidad.

De otra parte, tal como se ha expresado en líneas anteriores, el derecho fundamental al debido proceso de los demandantes, fue amparado por la jurisdicción constitucional, Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena y Corte Constitucional, pero en dichas decisiones nunca se ordenó la entrega *per se* de la subvención económica, lo que se ordenó fue revisar cada caso particular y concreto para establecer si había lugar a la entrega o no de ese auxilio económico, conforme a la Resolución número 074 de 2011.

Quedar claro, en primer lugar, que la subvención o auxilio económico, sobre el cual recae esta discusión, la otorgó el Gobierno Nacional, por virtud del principio de solidaridad social, para mitigar el deterioro en los bienes de algunos ciudadanos afectados por la segunda temporada de lluvias (septiembre – diciembre de 2011), en cumplimiento de los valores y principios consagrados en la Carta Política de 1991.

Ahora, si las personas que pretendían dicho auxilio, tal como ocurrió con los aquí demandantes, no acreditaban las condiciones señaladas en la Resolución 074 de

*Colombia menos vulnerable, comunidades más resilientes*

2011, en los términos allí mismo establecidos, antes del 30 de enero de 2012, la consecuencia obvia es que no se le reconocería la citada subvención económica. Por lo tanto, no es ni posible y mucho menos admisible que por esta razón se cause un daño antijurídico a título de culpa por falla en el servicio.

27 182

✓ Inexistencia de un nexo de causalidad frente a la UNGRD

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

En este sentido, se observa que el daño que reclaman los demandantes, no tiene nexo de causalidad alguno entre la actuación, retardo, irregularidad, ineficiencia, ausencia del servicio u omisión con relación a la actuación realizada por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en la entrega de la subvención económica, habida cuenta, que la omisión que generó el presunto daño a los demandantes, se generó por parte del Municipio de Soplaviento y del CREPAD del Departamento de Bolívar al no avalar el censo de damnificados y remitirlos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en las oportunidades establecidas en las Resoluciones 074 de 2011 y 02 de 2012.

Prueba de lo anterior, es precisamente lo afirmado por los mismos demandantes, donde reconocen que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres entregó en el mes de noviembre de 2013 el auxilio económico objeto de la discusión, en consideración a que a ésta entidad pública no fue allegada la información necesaria para reconocer y otorgar la mencionada ayuda, conforme a los postulados contenidos en la Resolución número 074 de 2011.

En otras palabras, omisión endilgada por los demandantes en este asunto, no es atribuible a la UNGRD, pues ésta última, en primer lugar no fue la responsable de elaborar las listas o planillas con el lleno de los requisitos establecidos en la Resolución número 074 de 2011 que permitiera otorgar la subvención económica allí señalada, y, en segundo lugar, porque la UNGRD no podía proceder a reconocer dicho auxilio económico, sin el previo cumplimiento de los requisitos establecidos en sus propios actos administrativos, los cuales se encuentran amparados por la presunción de legalidad.

En consecuencia, es evidente que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, no está llamada a responder patrimonialmente en este asunto, pues tal como está demostrado ésta entidad pública no ha incurrido en omisión alguna por los hechos narrados en la demanda.

## 2.8. EL HECHO EXCLUSIVO Y DETERMINANTE DE UN TERCERO

Siendo esta una causal de exoneración de responsabilidad a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, es importante señalar que el mismo demandante en los hechos 9-10-11-12 manifiesta que con ocasión de la omisión del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres de Bolívar -

*Colombia menos vulnerable, comunidades más resilientes*



29  
183

## VIII. ANEXOS

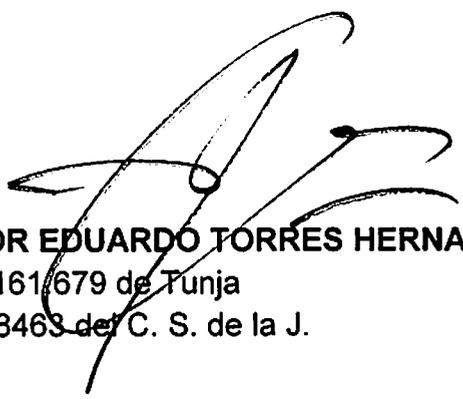
- Poder para actuar.
- Copia del acta de nombramiento, posesión y de delegación de quien me otorga poder.

Ruego su señoría tener como pruebas las aportadas en ésta contestación, y como anexos poder para actuar y copia del acta de nombramiento, posesión y de delegación de quien me otorga poder.

## VI. NOTIFICACIONES

La parte demandada las recibirá en la Calle 26 No. 92-32 Edificio Gold 4 Piso 2 Bogotá. En el correo para notificaciones judiciales de la entidad: [notificacionesjudiciales@gestiondelriesgo.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@gestiondelriesgo.gov.co)

Cordialmente



**VICTOR EDUARDO TORRES HERNANDEZ**  
CC 7.161.679 de Tunja  
TP 108463 del C. S. de la J.