



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, diez (10) de diciembre de dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 211

TEMAS: INDEMNIZACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA PARA LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO Y EN ESPECIAL DE DESPLAZAMIENTO FORZADO – EVOLUCIÓN LEGISLATIVA – INICIO DE LA ACTUACIÓN POR PARTE DEL INTERESADO – AUSENCIA DE FALLA DEL SERVICIO POR OMISIÓN

INSTANCIA: SEGUNDA

Decide la Sala la apelación interpuesta por la parte actora en oposición a la sentencia del 30 de junio de 2015, proferida por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO - SUCRE, en el proceso que en ejercicio del medio de control de REPARACIÓN DIRECTA instauró RUTH MARY ORTEGA LÁZARO, en nombre propio y en representación de sus hijos menores YESICA YULIETH PALENCIA ORTEGA, VICTOR ANDRÉS PALENCIA ORTEGA, DEIVIS LUÍS ORTEGA LÁZARO y JUAN CAMILO TORRES ORTEGA, en contra de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV, y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS.



1. ANTECEDENTES:

1.1. LO QUE SE DEMANDA:

Pretende la parte demandante lo siguiente¹:

- 1.1.1. Que la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV, y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS, son administrativamente responsables por el no pago de la reparación integral establecida en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, incluidos los daños materiales e inmateriales a los señores RUTH MARY ORTEGA LÁZARO, actuando en nombre propio y en representación de sus menores hijos YESICA YULIETH PALENCIA ORTEGA, VICTOR ANDRÉS PALENCIA ORTEGA, DEIVIS LUÍS ORTEGA LÁZARO y JUAN CAMILO TORRES ORTEGA.
- 1.1.2. En consecuencia, condenar a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, UARIV, y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, DPS, a pagar la reparación integral, indemnización, de daño ocasionado a los demandantes, o a quien represente legalmente sus derechos, los perjuicios de orden moral objetivados y subjetivados, actuales y futuros, los cuales estima como mínimo en la suma de \$563.441.500 pesos, o conforme a lo que resulte probado en el proceso.
- 1.1.3. Que la condena sea actualizada de conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, y que se reconozcan intereses legales desde la fecha de la ocurrencia de los hechos y hasta cuando se dé cabal cumplimiento a la

¹ Fol. 1 y 2 C. Ppal. 1



sentencia que le ponga fin al proceso o hasta cuando quede ejecutoriado el fallo.

1.1.4. Que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 187 y 189 de la Ley 1437 de 2011.

1.2. RESEÑA FÁCTICA:

Los demandantes fundamentan las anteriores pretensiones, en los hechos que a continuación el Tribunal procede a resumir:

La señora RUTH MARY ORTEGA LÁZARO, así como sus hijos YESICA YULIETH PALENCIA ORTEGA, VICTOR ANDRÉS PALENCIA ORTEGA, DEIVIS LUÍS ORTEGA LÁZARO y JUAN CAMILO TORRES ORTEGA, son víctimas del delito de desplazamiento, expuestos a un mayor nivel de vulnerabilidad, con ocasión de la pérdida de sus tierras, la familia, el desempleo, la marginación, enfermedades, mortalidad, falta de alimento, desarticulación social, el deterioro de una vida digna, por más de 10 años y cargan la condición de víctimas, a menos que encuentren la protección judicial solicitada.

El 23 de marzo de 2003, los demandantes se vieron obligados a abandonar el lugar de residencia, en el Municipio de San Juan de Betulia, Sucre, por causa de la violencia, dejando sus posesiones, tierras, casas, y refugiarse en el Municipio de San Benito Abad, para luego retornar nuevamente al Municipio de San Juan de Betulia, donde residen actualmente.

Manifiestan que, es violatorio de los derechos de las víctimas, el hecho de no reparar integralmente y en tiempo oportuno e inmediato a las víctimas, y al tiempo colocar obstáculos inamovibles, como se ha estado haciendo año tras año, dejando en el olvido a las víctimas del desplazamiento. Por lo que es responsabilidad del Estado que no persista la amenaza de los derechos vulnerados.



Se expone en la demanda que la Ley 1448 de 2011 creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación de las Víctimas, conformado, entre otras, por la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, UARIV, y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, DPS, quienes tienen como función atender a las víctimas de desplazamiento, y que a la fecha han sido ineficaces, lo que ha ocasionado que miles de desplazados vivan en estado de mendicidad.

Considera que las víctimas de desplazamiento no han recibido de manera oportuna y eficaz la reparación integral, asistencia social-indemnizatoria.

Puntualmente indica que la falla del servicio consiste en el no pago de la reparación integral a favor de todos los demandantes, lo que ha ocasionado la revictimización de dicho grupo familiar, haciendo más gravoso su estado de pobreza.

1.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO:

La parte actora invoca como fundamentos las siguientes normas: Constitución Política, artículos 2, 6, 11, 90 y 93; Ley 1437 de 2011, artículo 140; Ley 153 de 1887, artículo 4, 5 y 8; Ley 1448 de 2011; Decreto 4800 de 2011; Sentencia 254 de 2013, Corte Constitucional; Convención Americana de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, artículo 63.1, entre otros tratados.

1.4. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 2 de abril de 2014 (fol. 21 C. Principal).
- Admisión de la demanda: 20 de mayo de 2014 (fol. 34 y 35 C. Principal).
- Notificación a las partes: 27 de junio de 2014 (fol. 39 a 43 C. Principal).
- Audiencia inicial: 5 de febrero de 2015 (fol. 182 a 188 C. Principal).



- Audiencia de pruebas: 26 de marzo de 2015 (fol. 220 a 224 C. Principal 2).
- Sentencia de primera instancia: 30 de junio de 2015 (fol. 314 a 324 C. Principal 2).
- Auto que concede el recurso: 24 de julio de 2015 (fol. 355 y 356 C. Principal 2).
- Auto que admite el recurso de apelación: 25 de agosto de 2015 (fol. 4 C. de Apelación).
- Auto que corre traslado para alegar en segunda instancia: 28 de septiembre de 2015 (fol. 14 C. de Apelación).

1.5. RESPUESTA A LA DEMANDA:

1.5.1 UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, UARIV.:

La entidad demandada, contestó la demanda en memorial visible a folios 46 a 76, C. Ppal. 1.

Inició su defensa recordando lo relacionado con la naturaleza jurídica y competencia de la Unidad, citando lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 1448 de 2011, así como el artículo 2º del Decreto 4802 de 2011. Indicó que la Unidad asumió las funciones de la Comisión de Reparación y Reconciliación, razón por lo cual ha diseñado una estrategia que permite articular la oferta pública de políticas en materia de atención, asistencia, ayuda humanitaria y reparación integral.

Al momento de pronunciarse sobre cada uno de los hechos de la demanda, manifestó que no desconoce la grave crisis humanitaria que se vive en Colombia, por lo que no discute el derecho a la justa reparación de las víctimas, más sin embargo, bajo ninguna circunstancia puede considerarse que la Unidad para las Víctimas haya sido la responsable de los hechos que dieron lugar al desplazamiento.



Resaltó además que, la señora RUTH MARY ORTEGA LÁZARO fue reconocida como víctima por el desplazamiento forzado y actualmente se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas, desde el 11 de febrero de 2011, siendo acompañada constantemente en su tragedia, proporcionando la asistencia y ayuda humanitaria de emergencia que ha solicitado. Sobre el particular indicó que por asistencia humanitaria de emergencia, la demandante ha recibido un total de \$1.680.000 pesos.

Propuso las excepciones de: Falta de legitimación en la causa por pasiva; ausencia de responsabilidad de la Unidad para las Víctimas; eximente de responsabilidad por el hecho de un tercero; e inexistencia probatoria de los perjuicios invocados.

1.5.2 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, DPS.:

La entidad contestó la demanda a través de memorial visible a folios 119 a 140, C. Ppal. 1., pronunciándose respecto de los hechos de la demanda, de los cuales manifestó que unos no le consta y otros no son hechos.

Puntualizó, en primer lugar, respecto de la transformación de la Agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –ACCION SOCIAL-, en el Departamento Administrativo para la prosperidad Social –DPS-, citando lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4155 de 2011 y 4802 del mismo año.

Señaló que el juicio que hace la parte actora es equivocado, toda vez que hace un análisis desproporcionado del contenido obligatorio del DPS. Y es que, la parte demandante identifica como causa adecuada del daño la falta de seguridad en la localidad donde tenía su domicilio, lo que permitió a los grupos guerrilleros y autodefensas, ejecutar actos que derivaron en el desplazamiento, lo que tiene como sujetos activos individualizables e identificables, a la Fuerza pública, por omisión y a los grupos guerrilleros y autodefensas por acción, por lo que contra ellas debió



haberse dirigido la actuación judicial correspondiente, más no contra el DPS.

Por otro lado, en lo que respecta a la omisión en la reparación integral a la víctima, indicó que en la demanda no se observa prueba de la solicitud de reparación integral elevada, por lo que no es posible constatar falla del servicio alguna.

Propuso las excepciones de: Falta de legitimación en la causa por pasiva; eximente de responsabilidad por el hecho de un tercero; ausencia de material probatorio que comprometa la responsabilidad administrativa del DPS; e inexistencia del daño.

1.6. LA PROVIDENCIA RECURRIDA²:

El juez de primera instancia, a la hora de analizar los elementos integrantes de la responsabilidad estatal, señaló que en el sub judice, la parte actora reclama perjuicios causados por el daño antijurídico, fruto del no reconocimiento ni pago de la reparación administrativa por el desplazamiento forzado del que fue objeto.

A la hora de pronunciarse respecto de las excepciones propuestas, señaló que comparte lo aducido por el DPS, en cuanto no es competente para reconocer y pagar la reparación administrativa.

Consignó el *A quo* que se encuentra acreditado que los demandantes han recibido ciertos beneficios por la calidad de desplazados, como cursos de formación complementaria en el SENA y orientación en el ICBF respecto de la ayuda humanitaria. Igualmente resaltó que, los actores no se encuentran registrados como aspirantes o beneficiarios de alguna convocatoria pública para el otorgamiento de subsidio integral de tierra, en las vigencias 2008 a 2011, ni de cofinanciación para la implementación de proyectos productivos, luego entonces, concluye que los daños invocados son producto del desplazamiento forzado del cual han sido víctimas, más el Estado les ha brindado asistencia, a pesar de no haber reconocimiento de

² Fol. 314 a 324 C. Principal 2.



reparación administrativa.

Por otro lado, se dijo en la sentencia de primera instancia que, el Estado ha venido desarrollando una política de prevención y atención a las víctimas del desplazamiento forzado, adoptando medidas que van desde la atención de urgencia, como de transición, hasta la definitiva de retorno y reparación administrativa. Consideró que el daño lo constituye el desplazamiento forzado, por lo que mal podría pensarse que la falta de reparación administrativa sea una nueva fuente de daño independiente, cuando quiera que se ha demostrado que el Estado ha brindado protección, atención a las víctimas, tanto en salud como en educación, vivienda y hasta proyectos productivos.

Concluyó que, no resulta probado otro daño distinto al desplazamiento forzado, puesto que además, no se demostró la existencia de un daño producto del no pago oportuno de la reparación administrativa, pues ésta no ha sido solicitada a la UARIV.

En consecuencia tuvo por probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del DPS y no probadas las demás excepciones, al tiempo que negó las pretensiones de la demanda.

1.7. LA APELACIÓN³:

El apoderado de la parte actora presentó recurso de apelación contra la sentencia, afirmando que se produce una vulneración a las víctimas del desplazamiento al no recibir oportunamente la reparación integral, derecho este que nace al ser desplazado forzadamente de su lugar donde residía, hecho este que fue puesto en conocimiento de las autoridades competentes, las cuales realizaron un estudio detallado, aceptando la inclusión en el registro único de víctimas, con fundamento en el artículo 27 de la Ley 1448 de 2011. Al respecto el recurrente citó, in extenso,

³ Fol. 330 a 354 C. Principal 2.



lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia T-254 de 2013, en relación con el derecho fundamental de las víctimas de desplazamiento forzado y la reparación individual por vía administrativa para la población desplazada.

Se consignó en el escrito de apelación, lo relacionado con el mal funcionamiento como violación de las obligaciones de la administración, para lo cual cita al autor Ramiro Becerra, autor del libro “La Responsabilidad Extracontractual”, específicamente en lo tocante al análisis sobre el mal funcionamiento, el cual se caracteriza por: la obligación legal de actuar, la omisión de la actividad jurídica o material debida.

En lo que respecta a la falta de pruebas que acrediten los requisitos para conceder la reparación integral, señala que la Unidad para las Víctimas reconoce la condición y su inclusión en el registro único de víctimas (sistema Orfeo), en el cual aparece probado, la inclusión en el registro de víctima y su condición; además, olvida el despacho la prueba del formato único de declaración de la víctima y su núcleo familiar; así mismo olvida incluir en las pruebas solicitadas por la parte demandante, por considerarlo innecesario, debido a que las demandadas en sus contestaciones dan respuesta a las inquietudes que se quieren probar con los oficios, la condición de víctima y su inclusión en el registro de víctima, al igual que los testimonios de los señores RANFI ANTONIO YÉPEZ YÉPEZ Y EMERSON JOSÉ FUENTES URUETA, cuyo objeto era la demostración de la vida social y familiar y económica de los demandantes, declaraciones que reposan en el audio de la audiencia de práctica de pruebas y el interrogatorio que se llevó a cabo a las víctimas señora RUTH MARY ORTEGA LAZARO.

Expresa el apelante que al considerarse que el daño es producto de un acontecimiento distinto a la omisión de no cancelar la reparación administrativa, se desconoce que al no cumplir en un tiempo oportuno con la entrega, se está cometiendo una revictimización a las personas desplazadas, en este caso a la señora RUTH MARY ORTEGA LAZARO y su núcleo familiar, vulnerándose el derecho



fundamental a la reparación integral. Indicó que el desplazamiento se encuentra implícito o adherido en la calidad y condición de la víctima, con su inclusión en el registro único de víctima, y con la omisión en el pago o entrega de la reparación integral o indemnización se revictimiza a las personas víctimas de este flagelo, pues con ello se causó una demora de 13 años cargando la condición, carencias, falta de alimentos, desarticulación, se afectó su proyecto de vida familiar, etc., con el cual se vulneró el derecho a la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado. Son doblemente víctimas, por el hecho de sufrir el desplazamiento, y por no recibir de manera oportuna la reparación integral, indemnización administrativa a la que tenían derecho y la que predica los tratados y convenios internacionales.

Arguye que, el *A quo* desconoce lo estipulado en la Ley 1448 de 2011, artículo 27, sentencia 254 de 2013 y lo establecido por las altas cortes, e instrumentos internacionales. Las víctimas del desplazamiento forzado les asisten el derecho a la reparación integral e indemnización en un tiempo oportuno pronto y eficaz. Desconoce el *A quo* la responsabilidad del Estado, frente a las víctimas, el cual se configura como un mecanismo de salvaguarda de los administrados frente a la actividad estatal, que por lo tanto derive del estado la obligación jurídica de responder por toda afectación jurídica que por su acción u omisión origine, traducido lo anterior en un deber de indemnización estatal (no como una indemnización para congraciarse con la víctima, si no en el cumplimiento de su obligación legal, señalada en pactos, convenios y tratados internacionales).

Manifiesta que se ignoran los derechos de las personas desplazadas, vulnerando más aun los derechos a la reparación integral. Así mismo se señala que las víctimas deben tramitar y acercarse a cumplir con el procedimiento para obtener la reparación luego de largos 13 años, por lo que concluye que no hay un daño por el no pago de la reparación administrativa. Si bien no aparece solicitud de Reparación acreditada en la demanda, no es menos cierto que la demanda no persigue el acto administrativo como tal, por el contrario persigue la omisión en la que incurre el Estado a través de las entidades adscritas que tienen el deber de reparar a las



víctimas, en un tiempo oportuno, rápida y proporcional al daño causado, pero sin embargo los demandantes realizaron ante la Procuraduría petición de conciliación con las entidades demandadas, a fin de obtener la reparación integral, administrativa individual, y las demandadas no presentaron formula de conciliación, como aparece acreditado, según constancia expedida por la Procuraduría Judicial II 103 para asuntos administrativos. No se puede predicar que no se realizó petición alguna sobre la solicitud de reparación integral, indemnización.

Dice que las entidades demandadas, DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - UNIDAD DE REPARACION PARA LA ATENCION DE LAS VICTIMAS, a la fecha año 2015, no han cumplido con su obligación contenida en la Ley 1448 de 2011, tratados convenios internacionales, sentencia 254 de 2013. Las demandadas no pueden argumentar que no tienen responsabilidad, y mucho menos puede el despacho avalar tal absurdo, señalan que adquirieron la responsabilidad de reparar a las víctimas desde el año 2011, argumento infantil, como sabemos la administración pública es una, y se aplica el principio de continuidad en la gestión pública.

1.8. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA:

- PARTE DEMANDANDA: El DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL, -DPS- (fol. 22 a 25, C. apelación), alegó de conclusión, reiterando los argumentos expuestos en primera instancia, esto es, que no es dicha entidad quien debe dar cuenta de los supuestos de hechos de la demanda, solicitando nuevamente la declaración de existencia de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

La UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS –UARIV- alegó de conclusión de forma extemporánea (fol. 33 a 51 C. apelación).



- **PARTE DEMANDANTE**⁴: La parte actora alegó de conclusión, reiterando los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

- **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**⁵: El Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación conceptuó de fondo en el presente asunto, solicitando la confirmación de la sentencia de primera instancia, en atención a que la demandante debe agotar previamente la reclamación administrativa prevista en el artículo 151 del Decreto 4800 de 2011. Manifestó que no es procedente declarar la falla del servicio si a la administración no se le ha dado la oportunidad de cumplir con el procedimiento de la indemnización.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Esta Sala es competente para conocer de la apelación interpuesta en el presente medio de control de Reparación Directa, según lo establecido en el artículo 153 del C.P.A.C.A., en Segunda Instancia.

Sea lo primero advertir que se abordará el tema puesto a consideración de la Sala, teniendo en cuenta que la competencia del A quem se encuentra determinada por los reparos vislumbrados por los apelantes a la sentencia de primer grado en la sustentación del recurso, tal como lo consagra el artículo 328 del C.G.P⁶.

⁴ Fol. 26 a 32, C. Apelación.

⁵ Fol. 52 a 63, C. Apelación.

⁶ Sobre el alcance de la apelación, nos ilustra el máximo tribunal de lo contencioso: “Los límites materiales y formales que se tiene en esta instancia están determinados por el contenido de la apelación. Por esta razón, dispone el artículo 357 CPC que este recurso se entienda interpuesto en lo desfavorable al apelante, de manera que no se puede agravar la situación del apelante único¹². A este principio se le ha denominado como la no reformatio in pejus.

No obstante la anterior regla, ella se rompe en dos casos, por lo menos en este tipo de procesos ordinarios, pues en algunos de naturaleza constitucional, como la tutela, se admite la posibilidad de reformar en peor, pero en la instancia de la revisión oficiosa que hace la Corte Constitucional¹² -no cuando se trata de la resolución al recurso de apelación del apelante único-: i) cuando apelan las dos partes del proceso, o ii) cuando quien no apela se adhiere la recurso.

En estos dos supuestos la ley autoriza, por razones lógicas, que el juez no quede atado a la favorabilidad que cada apelante busca para su situación procesal, con la interposición del recurso, pues es preciso dotarlo de la capacidad para resolver con libertad, pues de no hacerlo carecerían de sentido los recursos interpuestos, pues el ad quem no podría decidir en ningún sentido.

En efecto, si las dos partes apelan, y si además no se pudiera reformar en peor, se tendría que mantener intacta la sentencia, pues lo que se diga frente a cada recurso normalmente busca mejorar la posición de quien lo interpone, y desmejorar la de su



No se observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo del asunto.

2.1. PROBLEMAS JURÍDICOS.

Con fundamento en los anteriores planteamientos de las partes, la sentencia de primera instancia y la argumentación del demandante apelante, entra el Sala a dilucidar los siguientes problemas jurídicos:

¿Es responsable patrimonial y extracontractualmente el Estado, cuando no ha reconocido autónomamente la reparación - indemnización por vía administrativa a que alude el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 y que reglamenta el Decreto 4800 de 2011, a favor de las víctimas del conflicto armado interno?

Para dar respuesta a los anteriores interrogantes, la Sala abordará los siguientes temas: i) Régimen de responsabilidad aplicable al asunto y ii) Análisis de la falla del servicio en el contexto del caso concreto.

2.2. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD.

Corresponde a la Sala determinar el régimen de responsabilidad aplicable al presente caso, dado que nos encontramos frente al medio de control de reparación directa, en la cual rige plenamente el principio *iura novit curia*⁷, a fin de determinar los elementos de la responsabilidad en el caso concreto. Para ello, se acudirá en primer lugar a las normas generales que regulan la responsabilidad del Estado.

contraparte. En tal caso, sería inútil tramitar los recursos de apelación.” CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Sentencia del 1 de octubre de 2008. Radicación número: 52001-23-31-000-1994-06078-01(17070). Actor: RICARDO HERNÁNDEZ SUÁREZ. Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO DE NARIÑO-CORPONARIÑO.

⁷ Literalmente, “*el juez conoce el derecho*”, ver http://es.wikipedia.org/wiki/Iura_novit_curia consultada el 26-11-2007. Este principio consiste, en términos generales, en que el juez es el dueño del derecho, por lo que al momento de dictar la sentencia no se encuentra limitado por los argumentos utilizados por las partes, pudiendo acudir para ello a razones jurídicas diferentes. Ver Diccionario Jurídico Espasa. Madrid Editorial Espasa Calpe. 2002, págs. 852 a 861.



El *sub lite* se funda en imputar un actuar negligente u omisivo a las entidades demandadas, por la omisión en el reconocimiento de la reparación integral contemplada en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, esto es, por la condición de víctimas del conflicto armado interno.

Se aclara que, de lo expuesto en la demanda, se infiere con claridad que los demandantes tienen la condición de desplazados por la violencia, motivo por el cual reclaman el reconocimiento y pago de la reparación integral a que alude el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, más concretamente lo relacionado con la indemnización por vía administrativa, contemplada en los artículos 146 y ss. del Decreto 4800 de 2011, la que, afirman, no le ha sido reconocida, muy a pesar de que hace más de 9 años tienen la condición de víctimas.

De lo manifestado, es claro para la Sala que nos encontramos frente al título jurídico de atribución jurídica de la falla del servicio por omisión en el cumplimiento de las obligaciones legales consagradas en las normas ya indicadas, por lo que en el caso bajo examen los elementos que se deben configurar y que debieron ser probados por el demandante (Artículo 167 del C.G.P., aplicable al proceso contencioso administrativo por remisión expresa del artículo 211 del C.P.A.C.A.⁸) para establecer la responsabilidad extracontractual de la entidad demandada y el deber de reparar de la misma por la configuración de un daño antijurídico, son los siguientes:

- La falla del servicio.
- El daño.
- Un comportamiento dañino.
- Imputación del comportamiento dañino a una entidad pública.

⁸ En este punto se aclara, que la demanda fue presentada el 2 de abril de 2014 (fol. 21) por lo que ya se encontraba en vigencia para nuestra jurisdicción el nuevo compendio procesal civil. Ver CONSEJO DE ESTADO - SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Auto de 25 de junio de 2014. Radicación: 25000233600020120039501 (IJ). Número interno: 49.299. Demandante: Café Salud Entidad Promotora de Salud S.A. Demandado: Nación - Ministerio de Salud y de la Protección Social. Referencia: Recurso de Queja.



- Nexo causal entre el comportamiento dañino y el daño.

Por lo expuesto, la Sala centrará su análisis en los anteriores elementos, con la advertencia de que cada uno de ellos, serán analizados a continuación bajo el régimen de la falla del servicio, y al interior del caso concreto. Sin embargo, la falta de configuración de al menos uno de ellos impedirá el análisis de los demás e impondrá que se despachen desfavorablemente las pretensiones de la demanda, habida cuenta que los elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado deben configurarse de manera concurrente para que se pueda declarar responsable a una entidad pública o a un particular que ejerza funciones públicas.

2.3. LA FALLA DEL SERVICIO.

Como ya se explicó, la falla del servicio imputada a las entidades demandadas, no es otra que la omisión en el cumplimiento de sus obligaciones funcionales, de indemnizar a las víctimas del conflicto interno. Como lo ha dicho el CONSEJO DE ESTADO:

*“Ahora bien, la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, **teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía**.” (Negritas para llamar la atención)¹⁰*

Por lo dicho, es menester estudiar si se ha presentado una omisión en el

⁹ Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Consejera ponente: HERNAN ANDRADE RINCÓN. Sentencia del 7 de marzo de 2012. Radicación número: 25000-23-26-000-1996-03282-01(20042). Actor: SOCIEDAD BANCO GANADERO S.A. Demandado: NACIÓN - SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO Referencia: Apelación - Acción de Reparación Directa.



cumplimiento de las obligaciones funcionales de las entidades demandadas, en torno a la reparación integral de las víctimas del conflicto.

2.3.1. REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO Y EN ESPECIAL DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA. EVOLUCIÓN NORMATIVA.

Comiéncese por recordar que, conforme con lo dispuesto en nuestra Constitución Política¹¹, las víctimas del conflicto armado interno gozan de los especiales derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición.

Junto con lo anterior, y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 93 superior, conformando el “Bloque de Constitucionalidad”, se hallan diversos tratados internacionales que constituyen una importante fuente para solventar los derechos antes mencionados. En materia de reparación integral de las víctimas, podemos citar, entre otros, los siguientes:

- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes¹², artículo 14:

"1. Todo Estado Parte velará por que su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. En caso de muerte de la víctima como resultado de un acto de tortura, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará a cualquier derecho de la víctima o de otra persona a indemnización que pueda existir con arreglo a las leyes nacionales."

- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura¹³, artículo 9:

"Los Estados partes se comprometen a incorporar en sus legislaciones nacionales

¹¹ Artículos 1, 2, 29, 66 transitorio, 90, 93, 229 y 250, entre otros.

¹² Aprobada por el Estado Colombiano mediante Ley 70 de 1986.

¹³ Aprobada por el Estado Colombiano mediante Ley 409 de 1997.



normas que garanticen una compensación adecuada para las víctimas del delito de tortura.

Nada de lo dispuesto en este artículo afectará el derecho que puedan tener la víctima u otras personas de recibir compensación en virtud de legislación nacional existente.”

- Estatuto de Roma¹⁴, artículo 75:

“1. La Corte establecerá principios aplicables a la reparación, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación, que ha de otorgarse a las víctimas o a sus causahabientes. Sobre esta base, la Corte, previa solicitud o de oficio en circunstancias excepcionales, podrá determinar en su decisión el alcance y la magnitud de los daños, pérdidas o perjuicios causados a las víctimas o a sus causahabientes, indicando los principios en que se funda.

2. La Corte podrá dictar directamente una decisión contra el condenado en la que indique la reparación adecuada que ha de otorgarse a las víctimas, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación. Cuando proceda, la Corte podrá ordenar que la indemnización otorgada a título de reparación se pague por conducto del Fondo Fiduciario previsto en el artículo 79.

3. La Corte, antes de tomar una decisión con arreglo a este artículo, podrá solicitar y tendrá en cuenta las observaciones formuladas por el condenado, las víctimas, otras personas o Estados que tengan un interés, o las que se formulen en su nombre.

4. Al ejercer sus atribuciones de conformidad con el presente artículo, la Corte, una vez que una persona sea declarada culpable de un crimen de su competencia, podrá determinar si, a fin de dar efecto a una decisión que dicte de conformidad con este artículo, es necesario solicitar medidas de conformidad con el párrafo 1 del artículo 93.

5. Los Estados Partes darán efecto a la decisión dictada con arreglo a este artículo como si las disposiciones del artículo 109 se aplicaran al presente artículo.

6. Nada de lo dispuesto en el presente artículo podrá interpretarse en perjuicio de los derechos de las víctimas con arreglo al derecho interno o el derecho internacional.”

- Convención Americana de Derechos Humanos¹⁵, artículo 63.1:

“1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho

¹⁴ Aprobado por el Estado Colombiano mediante Ley 742 de 2002.

¹⁵ Aprobada por el Estado Colombiano mediante Ley 16 de 1972.



o libertad conculcados. Dispondrá asimismo si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.”

Por otro lado, el desarrollo legislativo interno que ha tenido el tema referente a la reparación de las víctimas también ha sido prolífico, dado que viene atado al debate sobre el tema de justicia transicional, lo que sin duda ha exigido múltiples ajustes normativos, en aras de la superación del conflicto y la situación de violencia.

Tenemos así, la Ley 418 de 1997 *“Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”*, y mediante la cual se fijaron medidas humanitarias para la atención a las víctimas de hechos violentos que se susciten en el marco del conflicto armado interno¹⁶.

Posteriormente se expidió la Ley 975 de 2005¹⁷ *“Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”*. En materia de reparación a las víctimas, en el artículo 8 de la norma en cita dispuso:

“Derecho a la reparación. El derecho de las víctimas a la reparación comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción; y las garantías de no repetición de las conductas.

Restitución es la realización de las acciones que propendan por regresar a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito.

La indemnización consiste en compensar los perjuicios causados por el delito.

La rehabilitación consiste en realizar las acciones tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos como consecuencia del delito.

La satisfacción o compensación moral consiste en realizar las acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido.

¹⁶ Artículo 15 y ss. Normas prorrogadas por la Ley 1421 de 2010.

¹⁷ Modificada por el Decreto 1592 de 2012.



Las garantías de no repetición comprenden, entre otras, la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley.

Se entiende por reparación simbólica toda prestación realizada a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, el perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas.

La reparación colectiva debe orientarse a la reconstrucción sico-social de las poblaciones afectadas por la violencia. Este mecanismo se prevé de manera especial para las comunidades afectadas por la ocurrencia de hechos de violencia sistemática.

Las autoridades judiciales competentes fijarán las reparaciones individuales, colectivas o simbólicas que sean del caso, en los términos de esta ley.”

Por su parte, en el artículo 37, numeral 38.3 *ídem* se señaló:

“Derechos de las víctimas. El Estado garantizará el acceso de las víctimas a la administración de justicia. En desarrollo de lo anterior, las víctimas tendrán derecho: (...)
38.5 A una pronta e integral reparación de los daños sufridos, a cargo del autor o partícipe del delito.
(...).”

El marco jurídico que comportó la Ley 975 de 2005, derivaba, en lo que respecta a las víctimas, en la posibilidad de intervención de estas en los procesos penales adelantados por la jurisdicción de “Justicia y Paz”, lo que garantizaba una reparación más efectiva. La Corte Constitucional, en sentencia C-370 de 2006 analizó lo relacionado con las víctimas dentro de los mencionados procesos, en donde indicó que, si bien en principio es el victimario quien debe acudir a la reparación de la víctima, resaltó la solidaridad del Estado en dicha misión. Al respecto dijo:

“6.2.4.1.12. En primer lugar, al menos en principio, no parece existir una razón constitucional suficiente para que, frente a procesos de violencia masiva, se deje de aplicar el principio general según el cual quien causa el daño debe repararlo. Por el contrario, como ya lo ha explicado la Corte, las normas, la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional han considerado que la reparación económica a cargo del patrimonio propio del perpetrador es una de las condiciones necesarias para garantizar los derechos de las víctimas y promover la lucha contra la impunidad.



Sólo en el caso en el cual el Estado resulte responsable – por acción o por omisión – o cuando los recursos propios de los responsables no son suficientes para pagar el costo de reparaciones masivas, el Estado entra a asumir la responsabilidad subsidiaria que esto implica. Y esta distribución de responsabilidades no parece variar en procesos de justicia transicional hacia la paz.”

El Decreto 1290 de 2008¹⁸ *“Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley”*, instituyó por primera vez la reparación individual de las víctimas vía administrativa, la cual para entonces estuvo a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-. Dicha normativa también contempló distintas medidas de reparación, entre las que estaban la indemnización solidaria, restitución, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición (artículo 4).

En lo que refería a la indemnización solidaria consignó:

“El Estado reconocerá y pagará directamente a las víctimas, o a los beneficiarios de que trata el presente decreto, a título de indemnización solidaria, de acuerdo con los derechos fundamentales violados, las siguientes sumas de dinero:

(...)

• Desplazamiento Forzado:

Hasta veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales.

(...)

Parágrafo 3°. Del valor de la indemnización solidaria se descontarán las sumas de dinero que la víctima haya recibido de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social, o de otra entidad del Estado que constituya reparación.

(...)

Parágrafo 5°. La indemnización solidaria prevista en el presente artículo para quienes hayan sido víctimas del delito de desplazamiento forzado, se entregará por núcleo familiar, y se reconocerá y pagará a través de Fonvivienda, con bolsa preferencial, con la posibilidad de acceder al mismo en cualquier parte del territorio nacional para vivienda nueva o usada, con prioridad en el tiempo frente al programa de interés social, atendiendo por lo menos un cupo anual de treinta mil familias, y se reconocerá a quienes no hubieren sido incluidos en anteriores programas por la misma causa.

¹⁸ Derogado por el Decreto 4800 de 2011 .



Parágrafo 6°. La población desplazada tendrá derecho a las medidas de reparación por las otras violaciones de que fueren víctimas, sin exceder los topes previstos en el presente decreto.”

Para la obtención de aquella reparación vía administrativa se contempló un procedimiento, según el cual, el interesado (víctima) radicaba una solicitud, la cual diligenciaba con destino al Comité de Reparaciones Administrativas, de acuerdo con formulario pre impreso disponible en Acción Social (artículos 20 y 21). La norma también dispuso un término máximo de dos (2) años, contados a partir de la expedición de la misma, para la presentación de la solicitud de reparación (artículo 32).

Actualmente, el marco normativo vigente en materia de reparación integral a las víctimas del conflicto armado se encuentra en la Ley 1448 de 2011 *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*, y en donde se planteó como objeto, *“establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales”*.

En el artículo 25 *ídem*, se consagró lo relacionado con el derecho a la reparación integral de las víctimas, en los siguientes términos:

“DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley.

*La reparación comprende las medidas de restitución, **indemnización**, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.*



Parágrafo 1°. Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la presente ley propenden por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas.

No obstante este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

Parágrafo 2°. La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.”

La atención a las víctimas del desplazamiento forzado tiene una especial atención en dicha normativa (Capítulo III), reiterando la vigencia de la política pública orientada a dicha población, sin que ello signifique una disminución en la indemnización administrativa o judicial (artículo 60).

Ahora bien, en cuanto a la indemnización por vía administrativa, los artículos 132 y ss., regularon lo concerniente a ello. En primer lugar, se dispuso que fuese el Gobierno Nacional quien reglamente lo tocante al procedimiento de indemnización, en un término de seis (6) meses.

Dicho aparte normativo también reguló de forma especial la indemnización vía administrativa a favor de la población en situación de desplazamiento (artículo 132, parágrafo 3). Al respecto, se indicó que esta se entregaría por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos:

“(…)

I. Subsidio integral de tierras;

II. Permuta de predios;

III. Adquisición y adjudicación de tierras;



IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada;
V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o
VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva.”

El instrumento institucional que la norma dispuso para la atención y reparación de las víctimas se conoce como Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de las Víctimas, el cual está a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas¹⁹; otro instrumento para dicha misión es el Registro Único de Víctimas (artículos 153 y 154 *ídem*).

En ejercicio de la facultad reglamentaria, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4800 de 2011 “Por el cual se reglamenta la Ley **1448** de 2011 y se dictan otras disposiciones”, en donde se establecieron los mecanismos para la adecuada implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas; con ella se reglamentó el registro único de víctimas, la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de las Víctimas, entre otros instrumentos. En materia de desplazamiento, se dispuso respecto al proceso de retorno y reubicación de las víctimas, así mismo, de las ayudas humanitarias a dicha población.

En lo que respecta a las medidas de reparación integral, y más concretamente frente a la indemnización por vía administrativa (artículos 146 y ss.), dispuso que fuese la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas la administradora de dichos recursos. En cuanto a los montos indemnizatorios, indicó (artículo 149):

“Independientemente de la estimación del monto para cada caso particular de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá reconocer por indemnización administrativa los siguientes montos
(...)

¹⁹ Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, artículo 166 *ídem*, (hoy Departamento Administrativo de la Prosperidad Social -DPS-). Ver: Decreto 4157 de 2011.



7. Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales.

Los montos de indemnización administrativa previstos en este artículo se reconocerán en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento del pago.

(...).

Por otro lado, en lo que respecta al procedimiento para la solicitud de indemnización, la norma reza (artículo 151):

*“Procedimiento para la solicitud de indemnización. Las personas que hayan sido inscritas en el Registro Único de Víctimas **podrán solicitarle a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que esta disponga para el efecto, sin que se requiera aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas lo considera pertinente. Desde el momento en que la persona realiza la solicitud de indemnización administrativa se activará el Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos de que trata el presente decreto.***

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la indemnización administrativa en pagos parciales o un solo pago total atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización.

Para el pago de la indemnización administrativa la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no deberá sujetarse al orden en que sea formulada la solicitud de entrega, sino a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente decreto.

Parágrafo 1°. En los procedimientos de indemnización cuyo destinatarios o destinatarias sean niños, niñas y adolescentes, habrá acompañamiento permanente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En los demás casos, habrá un acompañamiento y asesoría por parte del Ministerio Público.

Parágrafo 2°. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá orientar a los destinatarios de la indemnización sobre la opción de entrega de la indemnización que se adecue a sus necesidades, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad de la víctima y las alternativas de inversión adecuada de los recursos en los términos del artículo 134 de la Ley 1448 de 2011. La víctima podrá acogerse al programa de acompañamiento para la inversión adecuada de la indemnización por vía administrativa independientemente del esquema de pago por el que se decida, sin perjuicio de que vincule al programa los



demás recursos que perciba por concepto de otras medidas de reparación.” (Negrilla de la Sala)

En cuanto a la indemnización administrativa para víctimas de desplazamiento forzado, reiteró (artículo 159):

“La indemnización por desplazamiento forzado, será otorgada a través de los mecanismos previstos en el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.

En aquellos eventos en que los núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado no puedan acceder a los medios previstos en el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 o hayan accedido parcialmente al monto de la indemnización definido para este hecho victimizante, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá activar el programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos de que trata el presente decreto, de tal forma que la entrega de la indemnización para el núcleo familiar respectivo sea, prioritariamente, a través de los mecanismos estipulados en dicho programa.”

No obstante, la norma anterior fue modificada por el artículo 8 del Decreto 1377 de 2014, la cual quedó así:

“El monto de indemnización para los núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado se entregará de manera independiente y adicional a la oferta social del Estado y a las modalidades definidas en el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 u otros subsidios o beneficios a los que pudiera acceder la población víctima de desplazamiento forzado. El acceso a las modalidades definidas en el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 no constituye indemnización.”

Todo lo anterior constituye el marco normativo en que se ha erigido la reparación integral a las víctimas del conflicto armado (vía administrativa), no obstante, se complementa a su vez con la reparación vía judicial²⁰, sin ser excluyentes.

Al respecto, esto es, sobre la complementariedad entre las distintas vías para obtener la reparación, la CORTE CONSTITUCIONAL ha dicho:

²⁰ Sea dentro de la Jurisdicción de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), o por conducto de lo Contencioso Administrativo.



“En este orden de ideas, a juicio de la Sala, la visión amplia e integral que informa a los derechos de las víctimas a la reparación y su conexión intrínseca con los derechos a la verdad y a la justicia, especialmente en lo referente a las víctimas del delito de desplazamiento forzado, en cuanto la verdad y la justicia deben entenderse como parte de la reparación, en razón a que no puede existir una reparación integral sin la garantía respecto del esclarecimiento de los hechos ocurridos y de la investigación y sanción de los responsables. Así mismo, esta Corporación resalta que los derechos fundamentales a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos como el desplazamiento forzado, dan lugar a una serie de obligaciones inderogables a cargo del Estado, como la de prevenir estas violaciones, y una vez ocurridas éstas, la obligación de esclarecer la verdad de lo sucedido, la investigación y sanción de este delito sistemático y masivo en contra de la población civil, y la reparación integral a las víctimas tanto por la vía judicial –penal y contencioso administrativo– como por la vía administrativa, así como el deber de garantizar y facilitar el acceso efectivo de las víctimas a estas diferentes vías.”²¹

2.3.2. ANÁLISIS DE LA SALA.

De acuerdo con todo lo anterior, en el marco jurídico creado para una justicia transicional, y en aras de salvaguardar la intervención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, se han erigido diversos mecanismos legales para que, en la medida de lo posible, resarcir a quienes de una u otra manera se han visto afectados por el accionar de grupos armados al margen de la ley. Entre tales mecanismos se encuentra la indemnización tendiente a reparar el daño sufrido, la cual puede ser solicitada por los interesados, ya sea por la vía administrativa, ante la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, o por la vía judicial (penal o administrativa).

Cuando tiene lugar la reclamación de la indemnización vía judicial Contencioso Administrativo – medio de Control de Reparación Directa o de Grupo–, el argumento fundante lo constituye el daño primigenio, esto es, la situación anómala a partir de la cual los demandantes adquirieron la condición de víctimas; en este caso, es el hecho del desplazamiento forzado. No obstante, lo cierto es que la presente acción no se erige en dicho evento dañino.

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia SU-254 del 24 de abril de 2013, Exp. No. T-2.406.014 y otros acumulados, M.P. Dr. Luís Ernesto Vargas Silva.



El argumento traído por el libelista, se limita a señalar que la entidad demandada, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y Departamento para la Prosperidad Social, ha omitido el pago de la reparación integral – indemnización, lo que a su juicio constituye una falla del servicio, al violentarse los presupuestos normativos contenidos en la Ley 1448 de 2011, así como otras normas jurídicas tendientes a la protección de la población desplazada.

De las pruebas aportadas al plenario se logró acreditar que la señora RUTH MARY ORTEGA LÁZARO, así como su grupo familiar conformado por YESICA YULIETH PALENCIA ORTEGA, VICTOR ANDRÉS PALENCIA ORTEGA, DEIVIS LUÍS ORTEGA LÁZARO y JUAN CAMILO TORRES ORTEGA²², se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas desde el 11 de febrero de 2011 (fol. 19 a 20 C. pruebas).

Igualmente se aprecia, que los demandantes se han beneficiado de programas sociales como: Familias en Acción – SISBEN y Desplazados, además de orientación e información en el ICBF (fol. 14 a 18 y 22 a 28 C. pruebas).

No obra en el plenario prueba alguna tendiente a acreditar que la señora RUTH MARY ORTEGA LÁZARO y su grupo familiar hayan recibido por parte de la entidad competente, indemnización correspondiente a la reparación como víctima del desplazamiento forzado, con sustento en el marco normativo antes expuesto.

En tal sentido, se reitera que, si bien la parte actora acreditó que tienen la calidad de víctimas del conflicto armado, y que el hecho victimizante corresponde al desplazamiento forzado, lo cierto es que no encuentra la Sala dentro del expediente, prueba siquiera sumaria que permita concluir que la señora RUTH MARY

²² En la consulta del Registro Único de Víctimas, el sujeto aparece como JUAN CAMILO ORTEGA LÁZARO, no obstante, al parecer implicó un error, dado que en realidad se apellida TORRES ORTEGA, de acuerdo con el Registro Civil de Nacimiento (fol. 26), existiendo coincidencia en el número de identificación.



ORTEGA LÁZARO y su grupo familiar, se haya acercado a la autoridad correspondiente, Acción Social (bajo el Decreto 1290 de 2008) o Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (Ley 1448 de 2011) a fin de solicitar conforme con el procedimiento establecido, la mencionada indemnización, como reparación del daño padecido, es decir, por el desplazamiento forzado.

En efecto, las pruebas aportadas al plenario dan cuenta que la demandante y su grupo familiar son víctimas del desplazamiento forzado, debidamente reconocidas como tal, de acuerdo con el Registro Único de Víctimas, no obstante, para el reconocimiento de la indemnización, como parte de la reparación integral a que tienen derecho como víctimas, se hace necesario el inicio de la actuación administrativa y/o judicial²³ tendiente a su reconocimiento.

No es del caso considerar que, por el hecho de ser víctimas y estar reconocidas como tal, deba el Estado impulsar sus actuaciones reparatorias de manera autónoma; si bien ello se ubica en lo que lógicamente debiera ocurrir, lo cierto es que el estado de cosas que ha generado el flagelo de la violencia, ocasiona imposibilidades físicas que exigen una participación de las víctimas.

Al respecto, la CORTE CONSTITUCIONAL ha considerado que si bien “las entidades encargadas *“no pueden imponer requisitos que impliquen para las víctimas una carga desproporcionada, porque no puedan cumplirlos, porque su realización desconozca la especial protección constitucional a la que tienen derecho, o porque se vulnere su dignidad. No obstante, las víctimas conservan **la obligación mínima de presentarse ante la entidad correspondiente y solicitar el acceso a los programas**”* (Negritas para resaltar)²⁴.

²³ Como ya se indicó en apartes anteriores, el presente proceso no puede entenderse como una reclamación judicial de la indemnización, por cuanto el evento dañino sobre el cual se sustenta no **es el hecho victimizante del desplazamiento forzado, sino la omisión en el reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa.**

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-458 del 15 de junio de 2010, Exp. No. T-2.527.724, M.P. Dr. Luís Ernesto Vargas Silva.



No encuentra la Sala omisión alguna en la que hayan incurrido las entidades demandadas, más concretamente la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas²⁵, puesto que los demandantes no demostraron que iniciaron el trámite para el reconocimiento de la indemnización por vía administrativa que contempla la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del mismo año, y por ende, no es posible concluir que han omitido su reconocimiento y pago. En otras palabras, no existe prueba de la omisión en el cumplimiento de sus funciones, pues al no existir petición de parte, no existe el deber de la entidad demandada de iniciar de oficio el trámite tendiente a establecer la indemnización a favor de los actores.

No pueden los demandantes enrostrar al Estado su actitud pasiva frente a la reclamación de los derechos que como víctima le corresponden. Y es que si bien, bastante han tenido ya con haber sido desplazados de su tierra, no por ello puede ser el Estado responsable de que estos omitan acudir a los distintos programas que se han edificado para mitigar las consecuencias nocivas del hecho victimizante. No es cierto, como lo plantea el recurrente, que exista una revictimización, pues, por un lado, el Estado no ha generado un nuevo desplazamiento o permitido su continuidad, y además, la ausencia de reconocimiento de indemnización, como parte de la reparación integral de las víctimas, no ha sido posible debido a causa no atribuible a las entidades demandadas.

A fin de solventar todos los argumentos expuestos por el recurrente, debe indicársele que, el hecho que hayan presentado solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría no constituye una petición formal dirigida al reconocimiento de la indemnización por vía administrativa, pues esta debe: i) hacerse ante la entidad competente para el efecto (Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas), y ii) a través del diligenciamiento del formulario previamente designado para dicho trámite, en donde se faciliten los

²⁵ Recuérdese que respecto el Departamento de la Prosperidad Social se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, sin que al respecto el recurrente se pronunciara al respecto, por lo que tal decisión no está sujeta a discusión.



datos necesarios para la iniciación del procedimiento (artículo 151 del Decreto 4800 de 2011). Solo una vez que el interesado acude ante la entidad, se constituye en cabeza de esta última la obligación de dar cumplimiento a las normativas que regulan el procedimiento correspondiente.

Finalmente, si bien no fue sustento del recurso de apelación, considera conveniente la Sala hacer claridad frente al argumento expuesto por el *A quo* a la hora de analizar en fondo del asunto.

En aquella oportunidad, el Juez de primera instancia indicó que no se encuentra probado perjuicio alguno por el no pago de la reparación administrativa, además, que solo existe un daño y es el sufrido con ocasión del desplazamiento forzado, por lo que concluye que no se encuentra probado un daño diferente a éste último evento.

Al respecto advierte la Sala que, en el presente asunto el daño antijurídico que aluden los demandantes haber padecido por cuenta del hecho dañino (falla del servicio por omisión), es el mismo que padecen desde la ocurrencia del hecho victimizante. De acuerdo con ello, no es procedente hacer un estudio dual de daño antijurídico, por cuanto si bien no se alega como hecho dañino el desplazamiento, lo cierto es que los perjuicios son los mismos, solo que extendidos en el tiempo por cuenta de las circunstancias particulares que enrostra a las entidades demandadas.

En tal sentido, no concuerda la Sala con lo expuesto por el *A quo*, en cuanto a que no se acredita daño por cuenta de la presunta omisión en el reconocimiento y pago de la reparación – indemnización; **lo que en realidad no se acredita, es la omisión (falla del servicio) de las entidades demandadas, como ya indicó anteriormente.**

En este orden de ideas, las anteriores disquisiciones rebaten los argumentos de disenso planteados en el recurso de apelación y en consecuencia se erigen como suficientes



para disponer por parte de esta Sala de Decisión, la **CONFIRMACIÓN** de la sentencia objeto de censura, pero con sustento en lo dicho en esta providencia.

2.4. CON RELACIÓN A LA CONDENA EN COSTAS.

Consideración especial requiere el tema de las costas en el presente proceso. En primer lugar, es importante determinar que las normas generales sobre este rubro procesal (Artículo 188 del C.P.A.C.A. en concordancia con los artículos 365 y 366 del C.G.P.) no resultan aplicables, dado que, acreditado como quedó al interior del proceso, la condición de víctimas de la parte demandante, es menester dar aplicación a los artículo 44 de la Ley 1448 de 2011, en concordancia con el artículo 84 del Decreto 4800 de 2011²⁶, normas que pretenden facilitar el acceso a la administración de justicia a este grupo poblacional de condición especial, las que de forma concreta consagran un régimen de costas de contenido subjetivo, es decir, es menester estudiar la conducta procesal de la parte vencida que posee la condición de víctima, para proceder a condenar la en costas.

Así las cosas, no existiendo prueba de donde se pueda inferir mala fe en el ejercicio de las pretensiones acá elevadas, es menester, por una parte, **REVOCAR** el numeral 4 de la sentencia apelada, y por otra parte, **ABSTENERSE** este Tribunal de condenar en costas de segunda instancia.

3. CONCLUSIÓN.

A guisa de conclusión, el Tribunal considera que si bien el Estado tiene la responsabilidad de asegurar la adecuada implementación de los instrumentos y

²⁶ El parágrafo del este artículo 84 de este decreto, consagra de forma expresa: “**Parágrafo.** Las víctimas que hayan demostrado la ausencia de medios económicos, estarán exentas de prestar cauciones procesales, del pago de expensas, honorarios de auxiliares de la justicia u otros gastos procesales y no serán condenadas en costas, excepto cuando se demuestre que hubo mala fe en cualquiera de las actuaciones procesales.”



programas tendientes a reparar de manera integral a las víctimas del conflicto armado interno, lo cierto es que, para beneficiarse de ello, y en especial para hacerse a la indemnización por vía administrativa que contempla la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del mismo año, se hace necesario que las víctimas cumplan con el procedimiento establecido para ello, lo que en principio exige el diligenciamiento de la correspondiente solicitud ante la entidad competente.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

FALLA:

PRIMERO: REVÓQUESE el numeral **CUARTO** de la sentencia proferida por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, de fecha 30 de junio de 2015. En lo demás, **CONFÍRMESE** la providencia apelada, pero conforme las consideraciones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: SIN CONDENA en costas de segunda instancia, conforme a lo dicho en el numeral 2.4. de las consideraciones.

TERCERO: En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** al Despacho de origen, **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.



Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 194.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ