



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, diez (10) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

SALA TERCERA DE DECISIÓN

Magistrado ponente: CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA
RADICADO: 70001-33-33-003-2014-00142-01
ACCIÓN: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE: LUÍS MANUEL NARVAEZ Y OTROS
DEMANDADO: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS "UARIV" DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL "DPS"

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el Tribunal a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 29 de agosto de 2016 por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, la que negó las súplicas de la demanda.

1. ANTECEDENTES

1.1 LA DEMANDA.

En ejercicio del medio de control de reparación directa, el señor **LUÍS MANUEL NARVAEZ DÍAZ y OTROS**, por conducto de apoderado judicial, presentaron demanda en contra de la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS "UARIV"** y el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL "DPS"** con el fin de que se accedan a las siguientes pretensiones:

(i) Declarar administrativamente responsables a las entidades demandadas, 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 de los demandantes, por falla del servicio de la administración;

(ii) 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 del daño ocasionado a los actores, o a quien represente legalmente sus derechos, los perjuicios de orden moral objetivados y subjetivados, actuales y futuros, los cuales se estiman como mínimo en la suma de CUATROCIENTOS VEINTE SEIS MILLONES SEISCIENTOS TRECE MIL PESOS M/L (\$426.613.000.00).

Como **SUPUESTO FÁCTICO** se narró en la demanda que:

Los señores LUÍS MANUEL NARVÁEZ DÍAZ, sus menores hijos YANETH CAROLINA NARVÁEZ MÁRQUEZ y JESÚS DAVID NARVÁEZ MÁRQUEZ, así como la señora MARICELA MARÍA MÁRQUEZ, aseguran ser víctimas del delito de desplazamiento forzado, siendo expuestos a un gran estado de vulnerabilidad, representado en la pérdida de tierras, familia, condición de desempleo, desarticulación social, mortalidad y deterioro de sus condiciones de vida digna.

Para el 15 de septiembre de 2000, indican los demandantes que se vieron obligados a abandonar el lugar donde vivían, esto es, el Municipio de Chalan - Sucre, por las condiciones de violencia, lo que los expuso a la condición de desplazamiento y sus lamentables consecuencias.

En atención de lo manifestado, consideran que por Ley, para actuar en reclamación judicial de sus derechos vulnerados el Estado no puede imponerles más requisitos que los consagrados en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de dicho año.

Advirtió que con los hechos expuestos, se suscita una condición de desplazamiento forzado, contemplado en nuestra normativa como delito de lesa humanidad, siendo exigible una gama de derechos a las víctimas por parte de los entes encargados de prestar ayuda, reparar integralmente en tiempo oportuno e inmediato a las víctimas que, como lo establece el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, no es aceptable la concretización de obstáculos inamovibles, como ha venido aconteciendo año tras año, dejando a estas personas en el olvido, zozobra, miseria y a su suerte.

Sostuvo, que la responsabilidad del Estado es que no persista la amenaza de derechos por la situación de desplazamiento, teniendo el Estado, la obligación de garantizar una reparación adecuada, efectiva, rápida proporcional plena e integral.

1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

En tiempo concurrieron las entidades demandadas al proceso, contestando la demanda en los siguientes términos:

1.2.1. UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS -UARIV-.

La entidad demandada contestó la demanda dentro de la oportunidad procesal, oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones de la demanda. En cuanto a los hechos, señaló que en su mayoría son apreciaciones jurídicas. Propuso como excepciones la falta de legitimación en la causa por pasiva, ausencia de responsabilidad, hecho de un tercero e inexistencia probatoria.

Como argumento central de su defensa, sostuvo, después de manifestarse sobre el contexto socio jurídico del desplazamiento, que en aras de exigir los beneficios de la indemnización integral, y dada la complejidad del marco de actuación estatal, para con la problemática de los hoy demandantes, es menester el despliegue de ciertas conductas positivas en cabeza del solicitante, para así dar paso a cada una de las etapas dispuestas por ley para el estudio y viabilidad de la petición de reparación integral, eventualidad última, que no acontece en este asunto, toda vez, que se evidencia que el señor LUÍS MANUEL NARVÁEZ y OTROS no presentaron solicitud de reparación administrativa, requisito indispensable para iniciar el proceso de pago de la misma, máxime cuando la mera solicitud no es suficiente para hacerse titular del beneficio en mención, sino que es el inicio de una ruta de acompañamiento para tal efecto.

Precisa como conclusiones que: (i) el señor LUÍS MANUEL NARVÁEZ y OTROS no presentaron solicitud de indemnización administrativa, (ii) la Unidad para las Víctimas, no ha negado la reparación en ningún momento, (iii) la indemnización por vía administrativa responde a principios y a criterios de priorización para determinar la oportuna entrega, y (iv) la indemnización debe acompañarse del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral -PAARI-, conforme los tramites de Ley, y orientarse al logro de una adecuada inversión de recursos.

De tal forma, solicita la negatoria de las pretensiones de la demanda, especificando a más de lo señalado, que el Estado, a través de sus instituciones ha brindado una oportuna atención y respuesta las condiciones exigidas por los hoy demandantes.

1.2.2 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL -DPS-

La entidad demandada se opone a todas las pretensiones de la demanda y erige su defensa en la consolidación de la excepción de falta de legitimidad en la causa por pasiva, ya que dentro del marco de sus competencias, no existe alguna dirigida en el reconocimiento o no de indemnizaciones de reparación integral para la población desplazada.

Además propone como excepciones el hecho de un tercero, ausencia del material probatorio e inexistencia del daño.

1.3. LA PROVIDENCIA APELADA.

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sincelejo profirió sentencia el 29 de agosto de 2016 negando las pretensiones de la demanda.

Señaló el A quo que, la pretensión de reparación interpuesta, tiene como objeto el reconocimiento y pago de una reparación por vía administrativa, de conformidad con lo establecido en el Art. 25 de la Ley 1448 de 2011, por lo que el juicio de responsabilidad aquí aplicable, no permite entrever o afirmar, que efectivamente exista una actuación u omisión del Estado, lesiva de los bienes jurídicos de la parte actora, como quiera que la misma debió acudir al escenario de la reparación por vía administrativa, para hacerse beneficiario de dicho concepto asumido como parte esencial de la garantía de reparación integral.

Resaltó que la parte actora en ningún aparte afirma haber acudido ante la UARIV, solicitando la reparación en comento, a más del acervo probatorio se sustenta con mayor medida tal supuesto, cuando se demuestra la obtención de sendos beneficios por la situación de desplazamiento, pero en el no existe reporte de trámite de reparación administrativa solicitado por el núcleo familiar del señor LUÍS MANUEL NARVÁEZ DÍAZ.

En consideración de lo anterior, el A quo negó las pretensiones de la demanda, como quiera que la parte actora no agotó los trámites dispuesto por Ley para ser beneficiaria de la reparación por vía administrativa exigida, lo cual hace nugatorio el estudio de responsabilidad del Estado en el marco del artículo 90 superior, ante la ausencia de una conducta activa o pasiva del Estado, que sea susceptible de un juicio de responsabilidad específico, máxime cuando a esta instancias, no se acreditó por parte del actor el haber agotado el trámite administrativo dispuesto para tal fin, ni se solventa el estudio de la responsabilidad en los extremos de dicho procedimiento.

1.4. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora interpuso oportunamente recurso de apelación contra la decisión de primera instancia. Como sustento del inconformismo señaló que el A quo ignoró el derecho fundamental individual a la reparación integral de carácter administrativo en sede judicial, que les asiste a las víctimas del desplazamiento forzado para escoger la vía que dignifique su condición, ya sea en sede administrativa para acceder a una reparación por núcleo familiar señalada en el Decreto 4800 de 2011, o escoger la vía judicial fundamentada en la Ley 1448 de 2011, artículo 27, sentencia 254 de 2013, tratados y convenios internacionales para la obtención de una reparación de carácter administrativo individual, derecho este que les asiste para lograr el pleno restablecimiento de sus derechos.

Indicó que no existe actuación u omisión del Estado, como quiera que las víctimas demandantes sufrieron el hecho del desplazamiento en junio de 2006 después de estar a la espera por largos 10 años, para que la administración a través de sus entidades adscritas que se encuentran en las ciudades capitales del país, a cargo de cumplir con un deber legal como lo señala el MANUAL DE OFERTA INSTITUCIONAL del Gobierno Nacional hacia las entidades territoriales, numeral 2.4 UNIDAD DE ATENCION Y REPARACION A LAS VICTIMAS, dentro de sus objetivos señala las de ejecutar y coordinar las acciones que dispone la Ley 1448 de 2011 y su Decreto Reglamentario 4800 de 2011. En la misma normativa se señala la labor de las entidades demandadas de orientar a las víctimas y de crear oficinas especializadas para atender y orientar a las víctimas, más cuando estas se encuentran en el olvido en las áreas rurales, veredas municipios y no tienen acceso a las mismas.

Considera el recurrente que frente a ello se encuentra configurada la responsabilidad extracontractual del Estado por su inactividad en el cumplimiento de un deber legal, en no cumplir en un tiempo pronto, oportuno y eficaz con su obligación reglamentaria en cabeza de sus entidades adscritas de reparar administrativamente a las víctimas demandantes dentro del proceso referenciado, así lo contemplan los tratados y convenios internacionales.

Manifestó que el medio de control de reparación directa en este proceso no persigue el acto administrativo o resolución, si así fuere el caso, se hubiese utilizado el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pues lo que se persigue es que se declare la responsabilidad del Estado por su omisión

e inactividad estatal por largos 10 años, causando una revictimización a los demandantes víctimas del desplazamiento forzado. Reiteró que las víctimas pueden escoger libremente la vía que más convenga y dignifique su condición, sea la administrativa para obtener una reparación por núcleo familiar o demandar en sede judicial la reparación administrativa individual.

Dice que la sentencia desconoce la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la reparación integral, y como parte de ella, a la indemnización pronta, oportuna, adecuada y efectiva de todos los daños y perjuicios causados, garantía y deberes contemplados en la Constitución Nacional, preferencia legal y con base en la propia jurisprudencia, sentencia 254 de 2013.

Resaltó que lo que se pretende es demostrar la inactividad estatal por parte del Estado Colombiano, con la falla del servicio de la administración en no reparar oportunamente, en un tiempo pronto y eficaz a los demandantes, dado que no puede predicarse pronto un lapsus de 16 años sin el cumplimiento de un deber u obligación legal por parte de las entidades a cargo. Lo que se pretende claramente es la reparación integral individual de carácter administrativo y la UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS es la responsable de ella, fundamentado en la Ley 448 de 2011 y el Manual de Oferta Institucional del Gobierno Nacional de las entidades territoriales.

Aduce el recurrente que la sentencia es contraria a la Ley 1448, a la sentencia 254 de 2013, tratados y convenios internacionales; desconoce el derecho establecido en el capítulo vi.4, art. 25 de la convención americana de derechos humanos, la cual ha sido refrendada por la Corte Constitucional, pues se entiende que por derechos fundamentales tenemos en la actualidad, todos aquellos que rezan en la carta política.

Manifiesta que en la sentencia el intérprete confunde erróneamente el objeto de la demanda, aplica interpretaciones rigoristas, erróneamente no aprecia, no vislumbra la magnitud de la omisión, hecho que genera una revictimización a las víctimas demandantes, al inferir que no se causó daño con la omisión de no pagar oportunamente la reparación integral.

A su juicio, el despacho no toma en cuenta, no se percata, de las obligaciones normativas- imputaciones jurídicas, el cual estas aluden a la fuente normativa de deberes y de obligaciones (Constitucionales, legales, administrativas, convencionales o contractuales) en las cuales se plasma el derecho de reclamación.

Concluye, entre otros argumentos, que las entidades demandadas, a la fecha no han cumplido con su obligación normativa contenida en la Constitución Nacional, el Decreto 1290 de 2008, la Ley 1448 de 2011, tratados y convenios internacionales, sentencia 254 de 2013.

1.5. TRAMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA.

El recurso fue admitido por el Tribunal el 24 de octubre de 2016 (Folio 4 C. de segunda instancia). Por auto del 25 de noviembre de 2016 se ordenó correr traslado para alegar y al Ministerio Público para conceptuar (Folio 14 C. de segunda instancia).

1.5.1 ALEGATOS DE LAS PARTES Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN SEGUNDA INSTANCIA.

Las entidades demandadas alegaron de conclusión en segunda instancia, reiterando lo expuesto en las respectivas contestaciones de la demanda (Folio 22 a 25 y 27 a 38).

La parte actora no alegó de conclusión en segunda instancia.

El Ministerio Público no presentó concepto de fondo en esta oportunidad.

2. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

2.1 COMPETENCIA.

El Tribunal es competente para conocer de la apelación interpuesta en el presente medio de control de Reparación Directa, según lo establecido en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011.

2.3 PROBLEMA JURÍDICO.

Con fundamento en los anteriores planteamientos de las partes, en especial lo esbozado en el recurso de alzada, entra el Tribunal a dilucidar el siguiente problema jurídico:

¿Son administrativamente responsables las entidades demandadas, del presunto daño antijurídico padecido por los demandantes con ocasión de la presunta omisión en el pago de la reparación integral contenida en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011?

Para dar respuesta al anterior interrogante, la Sala abordará los siguientes temas: i) Responsabilidad patrimonial y extracontractual del Estado en general, ii) Reparación Integral de las Víctimas del Conflicto Armado - Población Desplazada, y iii) El caso concreto.

2.4 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN GENERAL.

Corresponde a la Sala iniciar su análisis determinando el régimen de responsabilidad aplicable al presente caso, dado que nos encontramos frente al ejercicio del medio de control de reparación directa, en los que rige plenamente el principio *iura novit curia*¹. Para ello se acudirá, en primer lugar, a las normas generales que regulan la responsabilidad del Estado.

El actual régimen constitucional establece la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y este sea imputable al Estado, el mismo corre con el deber legal de entrar a reparar el daño ocasionado. Es así como a través del artículo 90 superior se enmarca el principio general de responsabilidad patrimonial del Estado, tanto en materia contractual como extracontractual, fundamentado en la noción del denominado "daño antijurídico", que es aquel que la víctima no tiene la obligación de soportar, el cual incluye en un concepto más amplio, además de la responsabilidad de la administración pública, la del Estado en general y por ende de la administración de justicia, así como de los demás órganos autónomos e independientes que hacen parte de la estructura del Estatal.

Consagra el mencionado artículo 90 de la Constitución Política:

"ARTÍCULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste."

¹"*el juez conoce el derecho*". Para el H. Consejo de Estado: "En los eventos en que se discute la responsabilidad patrimonial del Estado, se debe dar aplicación al principio *iura novit curia*, lo cual implica que frente a los hechos alegados y probados por la parte demandante, corresponde al juez definir la norma o el régimen aplicable al caso, potestad del juez que no debe confundirse con la modificación de la causa petendi, esto es, los hechos que se enuncian en la demanda como fundamento de la pretensión." CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá, D.C., Sentencia del 29 de agosto de 2007. Radicación número: 15001-23-31-000-1994-04691-01 (15494).

Nótese de la norma transcrita, dos elementos que se constituyen como piedra angular en la responsabilidad de Estado, la imputabilidad y el daño antijurídico, de ahí que cuando se pruebe el hecho dañino, es el Estado mismo el primer obligado a la reparación, por la lesión patrimonial que injustificadamente sufre una persona con ocasión de la función de los organismos estatales."

Así lo ha interpretado el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo:

"A partir de la expedición de la constitución de 1991, la responsabilidad del estado se define de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 90 en virtud del cual, el estado será patrimonialmente responsable por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión imputable a sus agentes. En efecto, **dos son los postulados que fundamentan dicha responsabilidad: i) el daño antijurídico, y ii) la imputación del mismo a la administración, "sin que sea posible predicar la existencia y necesidad y/o valoración y análisis de otro tipo de componentes a efectos de configurar la responsabilidad"**. Al respecto, la corte constitucional ha dicho que "la fuente de la responsabilidad patrimonial del estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, razón por la cual se reputa indemnizable...

(,,)...

Sobre la noción de daño antijurídico, esta sección ha definido que "consistirá siempre en la lesión patrimonial o extra-patrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar". En este sentido, el daño ocasionado a un bien jurídicamente tutelado, impone el deber de indemnizar el consecuente detrimento con el objetivo de garantizar el principio de igualdad ante las cargas públicas"² (Negrillas de la Sala).

Es claro entonces, que los daños antijurídicos que desencadenan la responsabilidad del Estado, son aquellos que tienen por autor a una autoridad pública y que además pueden serle válidamente atribuidos al Estado.

En síntesis, se puede concluir de lo esbozado por la norma constitucional, que la misma es estricta en guardar diferencia con ambos extremos de la relación de responsabilidad, señalando los sujetos pasivos y activos de la misma, la administración y el lesionado, el daño y la relación de causalidad.

El daño, entendido en el sentido de que alguien debe ser receptor del mismo, rompiéndose así el principio de "no hacer daño a nadie", a su vez este debe ser antijurídico o sea causado por el comportamiento irregular de la administración, falla que se pueda generar por la acción u omisión en el cumplimiento de sus funciones, o por cualquier otra conducta que sea irregular y pueda ocasionar un perjuicio que el afectado no está obligado a sufrirlo, de donde se distingue la existencia de los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva, respectivamente.

²CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN "C". Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ. Sentencia del 9 de mayo de 2012. Radicación número: 25000-23-26-000-1999-00644-01(23300) Actor: ALVARO OTALORA CELIS. Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJERCITO NACIONAL Y OTROS.

A manera de conclusión y bajo el entendido de lo expuesto por la jurisprudencia, se puede decir que el fundamento de daño antijurídico, va en acoplo con los valores y principios que rigen la noción de Estado Social de Derecho, especialmente en lo que lleva a la debida salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración, sin que ello lleve a objetivar toda la responsabilidad estatal, dado que resulta innegable que en términos generales sigue siendo la falla del servicio, el título jurídico de imputación por excelencia, el que claramente es del tipo subjetivo.

2.5 REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO - POBLACIÓN DESPLAZADA.

La Sala parte de la base que existe un título jurídico de imputación general de la responsabilidad del Estado, el cual es conocido como la **falla del servicio**, entendida esta como el funcionamiento anormal, inadecuado, inoportuno, ineficiente de los servicios a cargo del Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso concreto, los demandantes imputan a las entidades demandadas una falla del servicio por la omisión en el pago de la reparación integral contenida en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, reglamentado por el Decreto 4800 de 2011. Por ello, se analizará el asunto bajo ese título de imputación, partiendo del análisis de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado, hecho victimizante del desplazamiento.

Pues bien, desde que se desató en Colombia el fenómeno del desplazamiento como principal foco de masivas vulneraciones en materia de derechos humanos, se han venido respondiendo con una normativa amplia en materia de protección a sus derechos, acorde con las necesidades de esta población.

El problema del desplazamiento forzado interno en Colombia, cuya dinámica actual tuvo su inicio en la década de los años ochenta, afecta a una gran parte de la población. Es así, como el Estado ha ordenado a las distintas autoridades que participan en la protección de la población desplazada, adelantar políticas públicas de atención con el fin de garantizar una protección efectiva de sus derechos fundamentales. Sin embargo, en gran medida no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos.

En lo que toca con el reconocimiento del derecho a la reparación de la población víctima de desplazamiento, la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios,

constituyen el marco jurídico de orden legal encaminado a lograr la garantía y protección del derecho de las víctimas a la reparación integral. Esto significa que su alcance excede la visión meramente económica de la participación de las víctimas dentro de los procesos llevados contra los responsables del daño, y debe abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima a nivel individual y comunitario. En el plano individual, se ha sostenido que las medidas de reparación se extienden a (i) la *restitutio in integrum* o reposición de la situación a su estado original; (ii) la indemnización o reparación por equivalencia en dinero, y (iii) la satisfacción o reparación moral.

Ahora bien, mediante del Decreto 4800 de 2011, el Gobierno Nacional reglamentó los mecanismos para la implementación del programa masivo de asistencia, atención y reparación a las víctimas creado por la Ley 1448 de 2011. Especial relevancia reviste para este estudio el capítulo III del Título VII del Decreto 4800 de 2011 en cuanto regula la **indemnización por vía administrativa**, disponiéndose así, que la responsabilidad se encuentra en cabeza de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, entidad que administrará los recursos destinados a la indemnización por vía administrativa; además de señalar los criterios para la estimación de su monto, entre otros aspectos.

En efecto, en materia de reparación integral de las víctimas del conflicto armado -población desplazada-, se indica, que dicha reparación administrativa, es un medio jurídico para compensar las contingencias derivadas del conflicto armado, instituida, inicialmente, por el Decreto 1290 de 2008, disposición normativa que en sus artículos 4 y 5, encuadró una serie de mecanismos, que tenían por objeto, satisfacer el estado de cosas inconstitucional, predicable al lastre histórico del conflicto, propio del devenir político y social de este país.

Posteriormente, con la expedición de la ley 1448 de 2011, se impulsa un nuevo intento de superación institucional y jurídica en torno a las consecuencias del conflicto armado, donde por primera vez, se categoriza de manera uniforme, el concepto de víctima y se establecen una serie de trámites judiciales y administrativos, para garantizar los derechos a la justicia, reparación y verdad, de aquellas personas que dicen ser afectados de manera directa, por la problemática social en estudio, entre estos, aquel referente a la reparación de tipo administrativo.

La anterior norma, es reglamentada por el Decreto 4800 de 2011, el cual deroga el Decreto 1290 de 2008; sin embargo, en sus Arts. 146 y ss., mantiene la

institución de la reparación administrativa y consigna un régimen de transición, de cara a las solicitudes elevadas, antes de la entrada en vigencia de la ley 1448 de 2011-Para efectos de topes y montos indemnizatorios, así como registro de víctimas-.

Por consiguiente, la obligación del Estado en cabeza de la UARIV, de indemnizar por vía administrativa, se mantiene incólume, actualmente, en el ordenamiento jurídico, de allí que cualquier persona que considere tener derecho a la reparación en comento, debe agotar los trámites administrativos dispuestos para ello.

De igual forma, la sentencia SU-254 de 2013, desarrolló el derecho a la indemnización administrativa, como parte de las medidas de reparación que debe recibir toda víctima de desplazamiento forzado. Y en cuanto a la complementariedad entre las distintas vías, para obtener la reparación, la Corte Constitucional, manifestó:

“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 administrativa- como por la vía administrativa, así como el deber de garantizar y facilitar el acceso efectivo de las víctimas a estas diferentes vías”.

Con sustento en las anteriores anotaciones, se dispone la Sala a pronunciarse respecto del

2.6 EL CASO CONCRETO.

En el presente asunto, la parte actora solicita que se declare administrativamente responsables a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS “UARIV” y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL “DPS”, por el daño antijurídico padecido con ocasión de la omisión de las mismas en el 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.

El A quo dispuso negar las pretensiones de la demanda, con sustento en que los demandantes no acudieron al escenario de la reparación por vía administrativa, para hacerse beneficiarios de dicho concepto asumido como parte esencial de la garantía de reparación integral, es decir, no se demostró que acudieron a la UARIV solicitando la reparación en comento, muy a pesar que han obtenido otros beneficios por la situación de desplazamiento, pero del sistema no existe reporte de trámite de reparación administrativa solicitado por el núcleo familiar del señor LUÍS MANUEL NARVÁEZ DÍAZ.

Frente a ello, el apoderado de los demandantes interpuso recurso de apelación, con sustento en que el fallo recurrido desconocía la vulneración de los derechos fundamentales a la reparación integral y a la indemnización pronta, oportuna, adecuada y efectiva de todos los daños y perjuicios causados por el desplazamiento forzado; además, era contraria a la Ley 1448 de 2011, a la sentencia SU 254 de 2013, Tratados y Convenios Internacionales y no resolvía la vulneración de derechos a las víctimas. Indicó entre otras cosas, que la verdadera pretensión, era el no pago de la reparación integral contemplada en la Ley de 1448 de 2011, pues, teniendo el Estado a través de sus entidades, una obligación normativa, incumplía su trámite, desarrollo y ejecución.

Considera la Sala al respecto que, a fin de reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado, se ha establecido un mecanismo de indemnización tendiente a reparar el daño sufrido, la cual puede ser solicitada 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).

Pues bien, revisado el acervo probatorio, se observa que el señor LUÍS MANUEL NARVAEZ DÍAZ y su núcleo familiar, se encuentran inscritos en el Registro Único de Víctimas, desde el 11 de abril de 2007, conforme lo manifestado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social³; e igualmente, que han recibido varias ayudas económicas, por concepto de asistencia humanitaria de emergencia, por un valor total de \$7.140.000, distribuido entre los años 2008 a 2014. La anterior información, acredita la calidad de víctimas del conflicto armado del señor LUÍS MANUEL NARVAEZ DÍAZ y su grupo familiar.

Ahora, de las pruebas allegadas, no se advierte que el señor LUÍS MANUEL NARVAEZ DÍAZ y su grupo familiar, hayan recibido por parte de la entidad

³ Folio 206 a 214.

competente, indemnización correspondiente a la reparación integral como víctima del desplazamiento forzado, pero tampoco se aprecia, que el actor la haya solicitado a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV-. En efecto, de las pruebas no se desprende que el señor NARVAEZ DÍAZ se haya acercado a la UARIV a efectos de solicitar la indemnización vía administrativa que contempla la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, a través del diligenciamiento del formulario correspondiente y sometándose al trámite previsto para ello.

Respecto de lo anotado, debe decirse, que si bien existe una obligación legal para el Estado, de brindar atención y protección a las víctimas del conflicto armado, también lo es, que el actor debe cumplir con unas cargas mínimas, a fin de obtener la anhelada reparación integral, esto es, dando inicio a la correspondiente actuación administrativa, a través de una solicitud de reconocimiento de la indemnización, ante la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, atendiendo el procedimiento establecido para tal efecto en la Ley 1448 de 2011.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que debido al gran número de víctimas que tiene el país, le resulta complejo al Estado asumir oficiosamente el trámite administrativo reparatorio de cada una de ellas, el cual requiere además, una gran demanda de recursos económicos, humanos y logísticos, debiéndose establecer legalmente, políticas administrativas que faciliten los procesos de atención y reparación.

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”⁴, sin que las “medidas de reparación, puedan confundirse con programas de asistencia social o humanitaria, estas si oficiosas, pues, aun cuando puede establecerse una relación de complementariedad entre los servicios sociales del Estado, las acciones de atención humanitaria y las medidas de reparación, no es posible asimilarlas unas a otras o pretender reemplazar unas por otras. Cuando ello ocurre, se ve menguado el alcance del derecho a la reparación y se amenaza con su vulneración”.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T – 853 de 2011.

Acorde con lo citado y advirtiendo que no se probó siquiera de manera sumaria, que el demandante se hubiere acercado a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas con el propósito de obtener la reparación integral, atendiendo a su condición de víctima de desplazamiento forzado y esta a su vez, se le hubiere negado, no es posible concluir que exista una omisión (falla del servicio), de las entidades demandadas, por el no pago de la reparación administrativa.

Finalmente, se observa que el demandante alega que convocó a conciliación a las entidades demandadas ante la Procuraduría, a fin de obtener la reparación integral - administrativa individual y sus otros componentes, pero éstas, no presentaron fórmula de conciliación, por lo que en su sentir, mal podría predicarse que no se realizó petición alguna, sobre la solicitud de reparación administrativa.

Lo alegado por el recurrente en tales términos, no es de recibo en esta instancia procesal, porque la solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría no reemplaza el trámite administrativo -solicitud- que debía presentar el actor ante la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, con el fin de obtener el reconocimiento de la indemnización por vía administrativa, la cual debía diligenciarse en el formulario designado por la entidad para dicho trámite (artículo 151 del Decreto 4800 de 2011).

No es dable confundir la finalidad de cada actuación, ni entender que la una suple a la otra, pues, la solicitud de conciliación extrajudicial, se presenta como requisito de procedibilidad, con el fin de acudir a la vía judicial, mientras que la petición dirigida a la UARIV, activa de forma automática una actuación administrativa, tendiente a obtener la indemnización o reparación integral.

En consecuencia de lo anterior, la Sala dispondrá **CONFIRMAR** la sentencia apelada, pero conforme los argumentos expuestos en esta providencia.

2.7 CONDENA EN COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA en concordancia con los artículos 365 y 366 del CGP y por la no prosperidad del recurso, se condenará en costas de segunda instancia a la parte demandante, y a favor de las entidades demandadas. En firme la presente providencia, realícese por el *A quo*, la liquidación correspondiente, conforme lo regulado en las normas ya citadas.

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Sucre, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia proferida el 29 de agosto de 2016 por el Juzgado primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, que negó las pretensiones de la demanda.

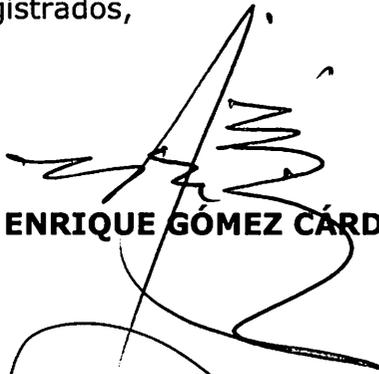
SEGUNDO: CONDÉNESE en costas de segunda instancia a la parte demandante y a favor de las entidades demandadas. En firme la presente providencia, por el *A quo*, **REALÍCESE** la liquidación correspondiente.

TERCERO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previa anotación en el sistema informático "Justicia Siglo XXI". Las copias que se soliciten de los fallos de primera y segunda instancia, se tramitarán por la secretaría del Juzgado de primer grado.

Esta providencia se discutió y aprobó en Sala conforme consta en el acta No. 40 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,


CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS


SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA


RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY