TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, cuatro (4) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN:	**70-001-33-33-008-2014-00155-01**
ACTOR:	**JOSÉ DEL TRÁNSITO SIERRA SIERRA**
DEMANDADA:	**UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**
MEDIO DE CONTROL:	**REPARACIÓN DIRECTA**

Procede la Sala, a decidir el Recurso de Apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia datada 30 de julio de 2015, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se negaron las súplicas de la demanda.

1. ANTECEDENTES:

1.1 Pretensiones[1]:

El señor **JOSÉ DEL TRÁNSITO SIERRA SIERRA**, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa, contra la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV) – DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS),** con el fin que se declare a la parte demandada, administrativamente responsable, por falla en el servicio, debido al no pago de la

[1] Folios 1 - 2 del cuaderno de primera instancia.

reparación integral establecida en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011.

Como consecuencia de lo anterior, solicita el actor, se condene a las entidades demandadas, a pagar la reparación integral, indemnización, del daño ocasionado, así como los perjuicios morales ocasionados.

1.2.- Hechos de la demanda[2]

Manifestó el demandante, que es víctima del delito de desplazamiento y ha estado expuesto a un alto nivel de vulnerabilidad, representado en pérdida de sus tierras, la familia, el desempleo, la marginación, enfermedades, mortalidad, falta de alimento, desarticulación social y el deterioro de una vida digna por más de 15 años.

Refirió, que el día 14 de noviembre del año 1998, se vio obligado por la violencia, a abandonar el lugar donde vivía, finca "El Paraíso", zona rural del municipio de Chalán, departamento de Sucre y debió refugiarse en el casco urbano de dicho municipio, en el cual hoy reside.

Señaló, que los desplazados estaban legitimados por ley, para actuar en la reclamación judicial de sus derechos vulnerados y el Estado no podía imponerles más requisitos, de los consagrados en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del mismo año.

Así, sostuvo, que al Estado Colombiano le competía impedir que el desplazamiento se produjera, porque las autoridades estaban

[2] Folios 2 - 3, del cuaderno de primera instancia.

instituidas, para proteger y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados, pero si este no era capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tenía al menos, que garantizarles la atención necesaria para reconstruir sus vidas.

1.3. Contestación de la demanda.

1.3.1- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social[3].

El D.P.S., mediante apoderado judicial, contestó la demanda, oponiéndose a sus pretensiones, por considerar que carecían de fundamento legal, toda vez, que no existía norma que le asignara la función de reconocer y pagar indemnización por vía administrativa, la cual fue señalada por ley, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, creada mediante la Ley 1448 de 2011, como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al DPS de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1° del Decreto 4157 de 2011.

Frente a los hechos señaló, que algunos no le constaban, uno era cierto, otros no eran hechos, sino normas legales relacionadas con el conflicto y en relación al 9° y 10°, que pretendían la reparación del daño, dado el no pago de la reparación integral suplicada por el demandante, al ente que se viene tratando, este preguntó, si se había solicitado el pago de la reparación administrativa.

Como razones de defensa, expuso, que consultado el sistema de información de Población Desplazada –SIPOD-, se observó que el demandante José del Transito Sierra, presentó declaración ante la autoridad competente en el año 2008.; se encuentra incluido en el

[3] Folios 41 - 49, del cuaderno de primera instancia.

Registro respectivo y la otrora Acción Social, le hizo entrega de las ayudas hasta el 2011 y la Unidad de Víctimas, en los años 2012, 2013, y 2014, presentando el turno 3D-288366 generado el 18-Oct-13, girado el 25 de julio de 2014 y cobrado el 28 del mismo mes y año, por valor de $180.000.oo.

Señaló, que a partir de la entrada en vigencia de la ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas de la Violencia, asumió la atención y reparación a víctimas y el DPS perdió la competencia funcional en el tema.

Indicó, que no existía prueba, que demostrara que el demandante, hubiera solicitado la Reparación Integral (indemnización), ni al DPS, ni a la Unidad de Víctimas y estas entidades, se hubieran negado; por lo que resultaba improcedente, promover una demanda de reparación directa, cuando lo evidenciado era, que si recibió ayuda por parte de las demandadas.

Propuso las siguientes excepciones:

- **Falta de legitimación en la causa por pasiva,** porque no se evidenciaba la existencia de un daño real, claro y objetivo endilgado al DPS, como quiera, que era la Unidad de Víctimas, a la que le competía legalmente efectuar la reparación integral a las víctimas, al tenor de lo establecido en los artículos 2 y 3 del Decreto 4802 de 2011.

Adicionalmente, anotó, que el DPS no fue el causante de los hechos de violencia, que presuntamente obligaron al demandante y su núcleo familiar a desplazarse, tampoco era del resorte de sus funciones, asegurar el mantenimiento del orden público, ni combatir a

los grupos armados al margen de la ley, por lo que también podría configurase a su favor, la excepción previa de hecho de un tercero.

- **Caducidad de la acción,** toda vez, que el demandante indicó, que su desplazamiento tuvo lugar el 14 de noviembre de 1998 y la demanda, fue presentada en el año 2014, es decir, que el término para su interposición venció en el año 2000.

- **La Genérica.** Solicitó se declarara de oficio, toda excepción que encuentre probada, aunque no hubiere sido propuesta.

1.3.1- La Unidad Administrativa de Reparación Integral a las Víctimas[4].

La U.A.R.I.V., mediante apoderado judicial, contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones, al considerarlas infundadas desde el punto de vista fáctico y jurídico. Frente a los hechos manifestó, que los dos primeros, eran apreciaciones que carecían de evidencia probatoria y los demás, no eran propiamente unos hechos, sino apreciaciones subjetivas, carentes de sustento fáctico y probatorio o juicios de valor, respecto a la situación de las víctimas del desplazamiento forzado.

Propuso las siguientes excepciones:

- **Falta de legitimación en la causa por pasiva,** por cuanto las pretensiones y los montos aducidos por el demandante, escapaban a la órbita de la indemnización solidaria prevista en la Ley 1448 de 2011; además, los perjuicios ocasionados, no eran solicitados por el no pago de la reparación, sino que lo eran en virtud del desplazamiento, lo cual era una cuestión distinta y redundaba en la legitimación.

[4] Folios 83 - 109, del cuaderno de primera instancia.

Señaló, que no era cierto, que la Unidad estuviera obligada a reparar unos supuestos daños, ya que la alegada falla en el servicio, no era una responsabilidad derivada de alguna de sus funciones. Las funciones normativas, dijo, no poseen identidad con acciones u omisiones generadoras de un daño antijurídico, pues, el demandante en su argumentación, no distinguía la reparación solidaria de la judicial, omisión que lo hacía caer en error, al momento de hacer la imputación.

- **Ausencia de responsabilidad de la unidad para las víctimas**. Indicó, que el **hecho dañoso** que se pretendía imputar, era el desplazamiento forzado, en el cual no existía participación alguna de la Unidad; entonces, se debía reorientar la imputación, a quienes, efectivamente, participaron en el hecho, con el fin de resarcir los daños materiales, morales y de la vida de relación, que se pretendían.

En cuanto al **nexo de causalidad**, sostuvo, que además de no cumplirse las condiciones enunciadas por la doctrina y la jurisprudencia, la entidad no había creado ningún tipo de riesgo y tampoco desplegó conducta alguna, relacionada con los hechos y perjuicios alegados por el actor. La supuesta relación de causalidad que se pretendía establecer, es decir, entre el hecho (no pago de la indemnización administrativa) y el daño (vulnerabilidad y empeoramiento de las condiciones de existencia), no tenían sustento fáctico, ni jurídico, debido a que el hecho dañoso, no era el No pago de la reparación administrativa, sino el desplazamiento forzado.

En relación al **daño antijurídico y su imputación**, sostuvo, que el no pago inmediato de la indemnización administrativa, no era un daño antijurídico, que conllevara a una atribución de responsabilidad, sino

que era una carga pública, que ordinariamente las víctimas, debían soportar.

Señaló, que existían unos procedimientos establecidos en la Ley, para el reconocimiento y pago de las indemnizaciones administrativas por desplazamiento forzado, que comprendían la realización de la solicitud por parte de la víctima, la evaluación de la necesidad y priorización de la vulnerabilidad a través del PAARI, situaciones que sin duda requerían, de un tiempo prudencial para su respectiva aplicación y valoración, ante la imposibilidad de realizar un pago universal. Razones estas, suficientes, para impedir, sustancialmente, la realización del ejercicio de imputación.

Reiteró, que los posibles daños causados al actor, no fueron ocasionados por la Unidad para las Víctimas, pues, en su conducta, no existía ninguna acción u omisión o relación de causalidad con el daño; ni siquiera se podía presumir, que tuviera el deber jurídico de impedir un resultado y no lo hizo y menos, podía demostrar la mala fe u omisión de alguno de sus deberes jurídicos.

- **Eximente de responsabilidad por el hecho de un tercero**. Los hechos que dieron origen al desplazamiento, se desencadenaron por acciones exclusivas y determinantes de un tercero (el accionar de grupos armados ilegales y la omisión de las autoridades encargas de la seguridad), circunstancias que liberan a la entidad, de responsabilidad frente a eventos dañosos.

- **Inexistencia probatoria de los perjuicios invocados.** Señaló que los perjuicios reclamados por el actor, no sólo resultaban exorbitantes, sino que además, se observaba la ineptitud de la pretensión, al no

haberse allegado prueba siquiera sumaria de su existencia pasada, presente, futura o eventual.

Manifestó, que la envergadura que necesitaba el daño para inducir perjuicios, era demasiado débil, carecía de una justificación razonable y era contraria a la vehemencia probatoria, pues, el no pago de la indemnización administrativa, no producía perjuicios, en los términos planteados.

En síntesis, consideró que el actor, no demostró el mal funcionamiento de la administración o la falla en el servicio, como tampoco probó el daño y la relación de causalidad entre ambos. La sola enunciación, no constituía de por sí, su notoriedad, lo que hacía indispensable su prueba; por ende, la reparación administrativa por desplazamiento forzado, luego de un análisis de rigor, que contempla la priorización de la vulnerabilidad, era entregada sin obstáculo, en los términos de la Ley 1448 de 2011 y Decreto 4800 de 2011.

1.4.- Providencia recurrida[5].

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia de fecha 30 de julio de 2015, resolvió declarar probada, la excepción de falta de legitimación por pasiva del Departamento Para la Prosperidad Social – DPS y denegó las súplicas de la demanda.

Como sustento de su decisión, el A quo, consideró que la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, era la entidad competente para reconocer y pagar la indemnización administrativa o reparación administrativa, sin desconocer, que al Departamento

[5] Folios 362 – 372, del cuaderno de primera instancia.

para la Prosperidad Social, también le asistía ciertas actividades, que conllevaban a la atención y protección de las víctimas del desplazamiento forzado, pero que eran diferentes a la reparación administrativa. Así, estimó, que al DPS, no le correspondía ninguna obligación, que comprometiera su responsabilidad en las pretensiones de la parte demandante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 del Decreto 4800 de 2011.

Por otra parte, consideró el juez, que el daño alegado, era producto de un acontecimiento distinto, a la omisión de no cancelar la reparación administrativa, esto es, del desplazamiento forzado, del cual había sido víctima el actor y el Estado lo había asistido, a pesar de no haber reconocido, ni cancelado la reparación administrativa.

Así mismo señaló, que mal podría pensarse que la falta de reparación administrativa, por si sola, fuera fuente de nuevo daño, independiente del desplazamiento forzado, cuando se ha demostrado que el Estado, ha buscado brindarle protección, atención a estas víctimas. En este caso, el actor, fue beneficiado con el pago de ayuda humanitaria de emergencia, lo cual denotaba, que fue atendido y se le prestó ayuda y muy a pesar que no se había reconocido y cancelado aun la reparación administrativa, esta venía siendo parte del componente de atención al desplazado.

También anotó, que de la demanda y de las pruebas allegadas, se advertía, que la parte actora, no había solicitado tal reparación antes las entidades competentes, la cual era un componente más, de la política pública de atención a los desplazados por la violencia.

Igualmente estimó, que los perjuicios irrogados por el daño del desplazamiento forzado, solo se extendían en el tiempo y estaban

siendo mitigados por los otros mecanismos o medios de atención, que la normatividad tenía establecido (Ley 387 y Ley 1448 y sus distintos decretos reglamentarios), dentro de los cuales, el demandante había sido beneficiado, con la ayuda humanitaria de emergencia, además de otros medios de apoyo y atención, que no habían sido reclamados o no se había postulado, como en los programas de vivienda o restitución de tierra.

Por último consideró, que no fue alegado, ni demostrado que los demandantes, hubieran iniciado otra demanda de reparación directa, por el daño del desplazamiento contra el Estado, por tal motivo, no se compartía la tesis de la existencia de un daño, producto del no pago oportuno de la reparación administrativa, la cual no había sido solicitada a la UARIV.

Concluyó, que no se accedía a las pretensiones de la demanda, pues, el daño era producto de un acontecimiento distinto, a la omisión de no cancelar la reparación administrativa y tampoco se había demostrado perjuicios distintos al ocasionado, con el desplazamiento Forzado.

1.5.- El recurso[6].

Inconforme con la decisión de primer grado, la parte demandante, la apeló, con el fin de que fuera revocada en esta instancia. Sostuvo que el fallo recurrido, desconocía la presunta 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 254 de 2013 (sic), Tratados y

[6] Folios 221 - 234, cuaderno No. 2 de primera instancia.

Convenios Internacionales y no resolvía la vulneración de derechos a las víctimas.

Tampoco, afirma, se valoraron las pruebas que se allegaron, específicamente, las que aportó la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la prueba testimonial del señor Emerson José Puentes Urueta y el interrogatorio realizado al demandante. Se aplicaron interpretaciones rigoristas, pues, no se apreció la magnitud de la omisión, hecho que generaba un daño a la víctima, al inferir que este, no se causó con la omisión del no pago de la reparación integral, en un tiempo oportuno, pronto y eficaz (lapso de 17 años, sin recibir la reparación integral).

Se señaló, 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.

Hizo referencia, a lo posibles daños que originaba la omisión del Estado, en reparar a las víctimas del desplazamiento forzado, esto es, se vulneraba la reparación integral a las víctimas y la omisión, inactividad, de ejecutar la política pública para la población desplazada, lo revictimizaba, exponiéndolo a penurias, extrema pobreza, desarticulación, falta de alimentos, entre otros.

Alegó, que lo perseguido con la demanda, era la omisión en la que incurría el Estado a través de sus entidades, de reparar a las víctimas, en un tiempo oportuno, rápida y proporcional al daño causado; e indicó, que realizó ante la Procuraduría petición de conciliación con la entidades demandadas, a fin de obtener la reparación integral-administrativa individual y sus otros componentes y las demandadas, no presentaron formula de conciliación, por lo tanto, no podía

predicarse que no se realizó petición alguna, sobre la solicitud de reparación administrativa.

Señaló, que no estaba demandando la causación del desplazamiento, sino la vulneración de su derecho fundamental a la reparación integral, como víctima del desplazamiento, según lo establecido en tratados y convenios internacionales; y además, que no estaba conforme con la reparación contemplada en la Ley 1448 de 2011, Decreto 4800, que señala una reparación administrativa por núcleo familiar, ignorando la connotación de crimen de lesa humanidad que tiene este delito, según lo establecido en tratados y convenios internacionales y lo señalado en la sentencia 254 de 2013 (sic).

1.6.- Trámite procesal en segunda instancia.

- Mediante auto de 15 de septiembre de 2015, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante[7].

- En proveído de 13 de octubre de 2015, se dispuso correr traslado a la partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para emitir concepto de fondo[8].

- **El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**[9]: reiteró los argumentos expuestos, en el escrito de contestación de la demanda.

[7] Folio 4, cuaderno de segunda instancia.
[8] Folio 13, cuaderno de segunda instancia.
[9] Folios 21 -24, cuaderno de segunda instancia.

- **El demandante**[10]: Solicitó se declarara la responsabilidad de las entidades demandadas, por el no reconocimiento de la reparación integral, por el delito de desplazamiento forzado.

Hizo referencia a las pruebas que reposaban en el expediente, para señalar, que estaba demostrada la situación planteada en la demanda; así mismo, citó la sentencia T-025 de 2004, para referirse a los derechos de los sujetos de especial protección constitucional que forman parte de la población desplazada y a la responsabilidad del Estado en repararlos integralmente.

- **El Agente del Ministerio Público:** no emitió concepto de fondo en el presente asunto.

2.- CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

Presentes los presupuestos procesales y no existiendo causal que invalide lo actuado, el Tribunal es competente, para conocer en **segunda instancia,** de la presente actuación, conforme lo establecido en el artículo 153 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2. Problema Jurídico.

De conformidad con los argumentos, que motivan el recurso de apelación, interpuesto contra la sentencia de primera instancia, corresponde a la Sala solucionar el siguiente problema jurídico:

[10] Folios 25 - 31, cuaderno de segunda instancia.

¿Las entidades demandadas, ocasionaron algún tipo de daño antijurídico, que deba ser resarcido patrimonialmente al demandante, por la **omisión en el reconocimiento y pago** de la reparación integral, contemplada en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, esto es, por la condición de víctima del conflicto armado interno?

2.3 Análisis de la Sala.

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia[11], establece una cláusula general de responsabilidad, en cabeza del Estado, por aquellos daños antijurídicos, causados por la acción u omisión imputable a sus agentes.

Dentro de dicha disposición de orden constitucional, la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha encuadrado, dos elementos de responsabilidad a tener en cuenta, tales como el daño antijurídico y la imputación[12].

Por ***daño antijurídico*** se ha dicho, que el mismo "*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*"[13].

[11] Constitución Política de Colombia. "*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".
[12] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sub sección C. Sentencia del 9 de mayo de 2012. Expediente con radicación interna 23300. C. P. Dra. Olga Mélida Valle de la Hoz.
[13] Ibíd.

En cuanto al segundo de los elementos, es decir la ***imputación***, la misma se instituye como la "*atribución de la respectiva lesión"; en consecuencia, "la denominada imputación jurídica (imputatio iure o subjetiva) supone el establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, y allí es donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida tal como lo ha dicho la jurisprudencia en el artículo 90 de la Constitución Política"*[14], con la advertencia de que en atención del principio iura novit curia, "*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, de los hechos que se enuncian en la demanda como fundamento de la pretensión"*[15].

Por lo tanto, una vez definidos y acreditados los elementos de la responsabilidad, el juzgador procede a la tasación económica del daño, en la materialización de perjuicios, los cuales pueden ser de orden material (Daño emergente-Lucro cesante) o inmaterial (Daño moral, Daño a la Salud), teniendo en cuenta las particularidades de cada caso.

En el presente caso, el demandante refiere que es desplazado por la violencia, razón por la cual, solicita el reconocimiento y pago de la reparación integral, a que alude el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, la que afirma, no le ha sido reconocida, muy a pesar de que hace más de 15 años, tiene la condición de víctima.

[14] Ibíd.
[15] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 3 de octubre de 2007. Expediente con radicación interna 22655. C. P. Dra. Ruth Stella Correa Palacios.

Ahora bien, de acuerdo con los hechos demandados y lo probado en el proceso, el título de imputación aplicable al presente caso, es el de la falta o falla en el servicio, por omisión en el cumplimiento de las obligaciones legales; régimen en el cual, se deben acreditar tres elementos, a saber: a) Una falla del servicio, por acción, omisión, retardo o ineficiencia del mismo; b) El daño, lesión o perturbación a un bien protegido por el derecho: y c) la relación causa - efecto entre la falla y el daño.

Por su parte la administración, pueda exonerarse de responsabilidad, demostrando diligencia y cuidado o la existencia de un factor externo, que rompa el nexo causal -una causa extraña-, tal como la fuerza mayor, la culpa exclusiva de la víctima o el hecho de un tercero.

Así, el juzgador, deberá en cada caso particular, analizar las circunstancias del caso, a fin de determinar, si hubo falla en el cumplimiento de la obligación del Estado, de reparar integralmente a la víctima del desplazamiento forzado, producto del conflicto armado interno.

Reparación Integral de las Víctimas del Conflicto Armado - Población Desplazada.

Las víctimas de desplazamiento forzado tienen derecho a ser atendidos para que accedan a una ruta de atención, asistencia y reparación integral. Esa ruta tiene dos momentos: uno para la atención y asistencia, y otro para la reparación.

A su vez**,** la obligación de atención integral por parte del Estado, parte de la ayuda humanitaria de emergencia y se prolonga, hasta la

estabilización socioeconómica y la garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de la población en situación de desplazamiento, de manera que se garantice la superación de la situación de vulnerabilidad, asociada a la condición de desplazado y el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

Las obligaciones que el Estado tiene con la población desplazada y las políticas públicas relacionadas con su atención, se encuentran consagradas, tanto en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, como a nivel interno por la Ley 387 de 1997 y por algunos decretos - Decreto 2569 de 2000, y el Decreto 250 de 2005- y actualmente por la Ley 1448 de 2011, el Decreto reglamentario 4800 de 2011 y normas complementarias y se encuentran también determinadas por las órdenes, que ha dado la Corte Constitucional, en materia de desplazamiento forzado -Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento-, entre otros pronunciamientos vinculantes.

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[16] y se

[16] Sobre este aspecto, Ver Sentencia C- 781 de 2012. M.P Dra. María Victoria Calle Correa.

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 (Ver Arts. 146-162 de la norma en comento).

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"*[17].

En el ***sub examine***, el A-quo, en la sentencia recurrida, denegó las súplicas de la demanda, al considerar, entre otros aspectos, que el daño alegado era producto de un acontecimiento distinto, a la omisión de no cancelar la reparación administrativa, esto es, del desplazamiento forzado del cual había sido víctima el actor, y el Estado lo había asistido, a pesar que no había reconocido ni cancelado la reparación administrativa. Además, señaló, que mal podría pensarse que la falta de reparación administrativa, por si sola, fuera fuente de nuevo daño, independiente del desplazamiento forzado, cuando se había demostrado que el Estado ha buscado brindarles protección y atención a estas víctimas.

Por su parte, el **demandante**, recurre la anterior decisión, argumentando, en resumen, 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 254 de

[17] 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.

2013 (sic), Tratados y Convenios Internacionales y no resolvía la vulneración de derechos a las víctimas.

Adujo, que no se valoraron las pruebas allegadas y 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.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala de Decisión, es del concepto que la decisión de primera instancia debe ser **confirmada**, en razón a lo siguiente:

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 JOSÉ DEL TRÁNSITO SIERRA SIERRA y su núcleo familiar, se encuentran inscritos en el Registro Único de Víctimas, desde el 31 de julio de 2008, conforme lo manifestado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Unidad de Víctimas[18]; que han recibido varias ayudas económicas, por concepto de asistencia humanitaria de emergencia, por un valor total de $2.534.000.oo, distribuido entre los años 2009 a 2014.

La anterior información, acredita la calidad de víctimas del conflicto armado del señor JOSÉ DEL TRANSITO SIERRA y el hecho victimizante,

[18] Folios 2 -4 y 6 – 7 del cuaderno de pruebas.

correspondiente al desplazamiento forzado.

Ahora, de las pruebas allegadas, no se advierte que el señor SIERRA SIERRA y su grupo familiar, hayan recibido por parte de la entidad 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. Así lo sostiene dicha entidad en su informe, al manifestar "… *el señor JOSÉ DEL TRANSITO SIERRA SIERRA hasta el momento no ha gestionado ante la Unidad la entrega de la indemnización administrativa por desplazamiento, esto quiere decir, sin más, que no ha agotado el conducto regular para su obtención. Esta omisión se puede evidenciar en los documentos que acompañan la demanda y en el sistema ORFEO, que es una herramienta de registro de las solicitudes y de las respuestas a esas solicitudes realizadas por la Entidad*"[19].

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

[19] Reverso folio 59 del C.1

una de ellas, el cual requiere además, una gran demanda de recursos económicos, humanos y logísticos, debiéndose establecer legalmente, políticas administrativas, que faciliten las 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*"[20], 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*"[21].

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.

[20] Corte Constitucional. Sentencia T – 853 de 2011.
[21] Ibíd.

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 este orden de ideas, esta Sala de Decisión, es del concepto que la decisión de primera instancia debe ser confirmada, atendiendo a las razones expuestas en esta providencia.

3.- CONDENA EN COSTAS - SEGUNDA INSTANCIA

En virtud de la condición de víctima de desplazamiento reconocida al demandante, es preciso dar aplicación a lo dispuesto en los

artículo 44 de la Ley 1448 de 2011[22], en concordancia con el artículo 84 del Decreto 4800 de 2011[23], normas que consagran un régimen de costas de contenido subjetivo y las cuales facilitan el acceso a la administración de justicia a las víctimas del conflicto armado interno.

Así entonces, al no observarse que la conducta de la parte vencida haya sido de mala fe mala fe, en alguna de las actuaciones procesales surtidas dentro del presente asunto, no hay lugar a condenarla en costas. En ese sentido, habrá de **revocarse** el numeral 4 de la sentencia recurrida y a su vez, se abstendrá este Tribunal de condenar en costas de segunda instancia.

4.-DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: **REVÓQUESE** el numeral 4º de la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, de fecha 30 de junio de 2015.

---

[22] ***ARTÍCULO 44. GASTOS DE LA VÍCTIMA EN RELACIÓN CON LOS PROCESOS JUDICIALES***. *Las víctimas respecto de las cuales se compruebe de manera sumaria y expedita la falta de disponibilidad de recursos para cubrir los gastos en la actuación judicial, serán objeto de medidas tendientes a facilitar el acceso legítimo al proceso penal.*
De manera preferente y en atención a los recursos monetarios y no monetarios disponibles, podrán ser objeto de medidas tales como el acceso a audiencias a través de teleconferencias o cualquier otro medio tecnológico que permita adelantar las respectivas etapas procesales. /…/

[23] El parágrafo del artículo 84 de este decreto, consagra de forma expresa: "*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*."

SEGUNDO: CONFÍRMESE en lo restante la providencia apelada, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: SIN CONDENA en costas de segunda instancia, conforme a lo dicho en las consideraciones.

CUARTO: Ejecutoriado este proveído, envíese el expediente al Juzgado de origen para lo de su resorte. **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión ordinaria de la fecha, Acta No. 0013/2016

Los magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS **MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**