



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veinte (20) de Abril de dos mil diecisiete (2017)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-33-33-001-2014-00137-01
ACTOR: MELLYS JESÚS CASARES SIERRA y OTROS
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 29 de agosto de 2016, proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se negaron las súplicas de la demanda.

1. ANTECEDENTES:

1.1 Pretensiones¹:

MELLYS JESÚS CASARES SIERRA, actuando en nombre propio y en nombre y representación de sus menores hijos: MANUEL DEL CRISTO, JAIR ESTEBAN y JESÚS DAVID CASARES SIERRA; y YESENIA MARÍA SIERRA DÍAZ, como su compañera permanente, interpusieron 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,

¹ Folios 1 - 2 del cuaderno de primera instancia.

debido al no pago de la 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 demanda²

Manifestaron los demandantes, que son víctimas del delito de desplazamiento y han estado expuestos 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 12 años.

Refirieron, que el día 20 de agosto de 2001, se vieron obligados por la violencia, a abandonar el lugar donde vivían, esto es, el sector el Canal, zona rural del municipio de Chalán, departamento de Sucre para refugiarse en el casco urbano de dicho municipio, en el cual hoy residen.

Señalaron, 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, que los consagrados en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del mismo año.

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

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

1.3. Contestación de la demanda.

1.3.1- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)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 1º 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 frente a aquellos que pretendían la reparación del daño, dado el no pago de la reparación integral suplicada por el demandante, al ente que se viene tratando señaló, que no se trata de una función que se le haya asignado legalmente.

Señaló, que el juicio que realiza el apoderado de la parte demandante, resulta a todas luces equivocado, toda vez que hace un análisis "*desproporcionado y desfasado*" del contenido obligacional del DPS, pues, no es su obligación proteger la honra, vida, bienes de los ciudadanos, en tanto la misma recae sobre la Policía Nacional y las Fuerzas Militares.

De ahí que identificándose como causa adecuada del daño, la falta de seguridad en el sitio de su domicilio, debió dirigirse la demanda en contra de los grupos guerrilleros o autodefensas, pero de ninguna manera en contra del DPS, como equivocadamente lo hizo.

³ Folios 109 - 123, del cuaderno de primera instancia.

Frente a la imputación de no haberse cancelado el pago de reparación integral a favor de los demandantes, señaló, que no se ha probado la existencia de solicitud de reparación integral mencionada por el demandante, por ende, no se constata la existencia de falla en el servicio de su parte.

Como excepciones formuló, (i) la falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto, el DPS no fue el causante de los hechos de violencia que presuntamente obligaron a los demandantes a desplazarse de su domicilio, como tampoco es de su resorte, asegurar el mantenimiento del orden público, ni combatir a los grupos armados al margen de la ley, por lo que también podría verificarse, la excepción previa de hecho de un tercero.

De igual manera indicó, que había (ii) eximencia (sic) de responsabilidad por el hecho de un tercero, (iv) ausencia de material probatorio que comprometa la responsabilidad administrativa del DPS, (v) inexistencia de daño, derivado de no haberse solicitado alguna de indemnización integral, la que de existir, incluso, daría lugar a otro medio de control diferente (nulidad y restablecimiento del derecho).

1.3.2- La Unidad Administrativa de Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)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.

⁴ Folios 78 - 96, del cuaderno de primera instancia.

Agregó, que los demandantes no presentaron solicitud de reparación administrativa, requisito que señaló, es indispensable para iniciar el proceso de pago de la misma y la ruta de acompañamiento a la estabilización socioeconómica, pues, queda claro que si bien se hicieron tres registros, como arroja su base de datos, en ninguno de ellos se observa solicitud de indemnización por desplazamiento, apareciendo solamente declaración y documentos aportados por el ahora demandante.

Resalta, que:

“la mera solicitud de reparación no es suficiente para realizar el pago de la misma, porque conforme lo señala el Decreto 4800 de 2011, es necesario establecer un procedimiento para la solicitud de indemnización tendiente a lograr una reparación efectiva y eficaz. Este procedimiento inicia con la ayuda del modelo de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (MAARIV), que tiene como objetivo fundamental acompañar a las víctimas en el proceso de acceso a los planes, programas y proyectos (oferta institucional) en materia de atención, asistencia y reparación. Este modelo se desarrolla a través de una herramienta más específica, se trata del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral –PAARI-, que busca en primer lugar propiciar una participación bilateral; la participación de la institucionalidad territorial y nacional y la participación de las víctimas; en segundo lugar está orientado a identificar la situación concreta del núcleo familiar, con el ánimo de realizar una evaluación objetiva de las necesidades, carencias y estado de vulnerabilidad en el que se encuentra.

No obstante, (...) el acceso a las medidas previstas en la ley 1448 de 2011 para las víctimas se concreta de manera gradual, progresiva y sostenible, porque no todas las víctimas están en las mismas circunstancias de hecho y dado el universo de víctimas de desplazamiento forzado es necesario priorizar los casos según cada situación...”

Establecido el procedimiento aplicable para este tipo de casos, el ente demandado concluyó que (i) los señores MELLYS JESÚS CASARES SIERRA 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 oportunidad de su entrega, y (iv) la

indemnización debe acompañarse del PAARI, como se expuso anteriormente y orientarse al logro de una adecuada inversión de los recursos.

De ahí que, dijo, una vez revisados los antecedentes administrativos del caso en concreto, los demandantes fueron reconocidos como víctimas del desplazamiento forzado y actualmente se encuentra incluidos en el Registro Único de Víctimas desde el día 1 de octubre de 2001, junto con el grupo familiar, tal como se señala en la herramienta VIVANTO.

De igual manera, señaló, a los demandantes se les ha pagado un total de \$ 3.345.000.00, como ayuda humanitaria, distribuidos en diferentes pagos efectuados a lo largo del año 2009, 2010, 2012, 204 y 2015, a lo que suma, que el SNARIV, previa coordinación de la Unidad para las Víctimas ha contribuido a facilitar el acceso a sus programas con el objeto de satisfacer las necesidades de vivienda y alimentación.

Así mismo, dijo, que en lo relacionado con la restitución en materia de vivienda, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas carece de competencia, ya que esta función corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o a la entidad que haga sus veces o al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, según corresponda.

Luego entonces, afirma, la reparación administrativa, constituye tan solo uno de los varios componentes de la reparación integral y no se agota en el componente económico, por ende, debe ser requerida de manera concreta.

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.

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 encargadas 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 recurrida⁵.

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia de fecha 29 de agosto de 2016, 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, por lo que al DPS, no le correspondía ninguna obligación, que comprometiera su responsabilidad en las pretensiones de la parte demandante, de conformidad con la normatividad que reglamentaba a las dos entidades.

Por otra parte, consideró el juez, que los demandantes no agotaron los trámites dispuestos por la ley para ser beneficiarios de la reparación administrativa, afirmación que apoyó en sentencia de fecha 4 de febrero de 2016, proferida por este Tribunal.

1.5.- El recurso⁶.

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

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

⁶ Folios 277 - 301, cuaderno No. 2 de primera instancia.

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

Añade, que en este caso, el “daño antijurídico, está contenido en la calidad y condición de la víctima con su inclusión en el registro único y la inactividad estatal por largos 10 años a la espera de la entrega de la reparación integral, su omisión, inactividad, irresponsabilidad de ejecutar política pública para la población desplazada”.

Se opone a lo sostenido por el Despacho, en cuanto afirma que las víctimas deben cumplir con un procedimiento establecido en las normas, sin comprobar la veracidad de su condición y los montos a reparar, lo que por demás, ya se halla demostrado en el expediente con la contestación de la demanda efectuada por la Unidad de Víctimas, en donde se acepta que los demandantes, se encuentran registrados como víctimas, luego entonces, infiere, no se requiere el cumplimiento del procedimiento administrativo para predicar un daño.

Señala el recurrente, que la primera instancia olvida, 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, rápido y proporcional al daño causad, 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 sus otros componentes, y las demandadas no presentaron fórmula de conciliación”. De ahí que siendo deber del Juez salvaguardar la búsqueda de la verdad, no puede ponerse más obstáculos a las víctimas “para alcanzar el derecho fundamental a la reparación integral individual de carácter administrativo en sede judicial”.

Adiciona, que la Unidad de Víctimas, cuando contesta la demanda, reconoce que *“la víctima ha recibido ayudas humanitarias, reconoce la inclusión y la calidad de desplazado, deja ver claramente que no ha cumplido con las otras medidas de reparación como son la indemnización, proyectos productivos, indemnización (sic), medidas de satisfacción, restitución, rehabilitación, no repetición, desde que se produjo el desplazamiento hasta el año 2016, a la fecha aun cargando la condición de desplazados y ser revictimizados por las entidades a cargo, por los Despachos Judiciales, anteriormente llámese red de solidaridad, acción social, DPS, Unidad para la atención y reparación de las víctimas, cuya obligación de reparar se encuentra en cabeza del Estado Colombiano a través de sus entidades adscritas”*.

Finaliza señalando, que ha de acogerse sus pretensiones, pues, es proporcionado y razonable, que se dé la indemnización correlacionada con la gravedad de la violación y a las circunstancias del caso, por lo que bien puede inaplicarse el decreto 4800 de 2011, en lo referente a la indemnización administrativa por núcleo familiar y acoger lo planteado en la sentencia 254 de 2013 (sic), tratados y convenios internacionales referentes a la reparación administrativa individual de carácter administrativo, por ser tal decreto, vulneratorio de los derechos de las víctimas del desplazamiento, quienes han esperado 16 (sic) años por tal indemnización.

1.6.- Trámite procesal en segunda instancia.

- Mediante auto de 25 de octubre de 2016, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante⁷.
- En proveído de 25 de noviembre de 2016, se dispuso correr traslado a la partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para emitir concepto de fondo⁸. En dicho término se pronunciaron:

⁷ Folio 4, cuaderno de segunda instancia.

⁸ Folio 12, cuaderno de segunda instancia.

- **El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**⁹: reiteró los argumentos expuestos, en el escrito de contestación de la demanda, haciendo énfasis en que no pueden prosperar las pretensiones, pues, para acceder a la indemnización administrativa, es necesario haber agotado el trámite respectivo. Y si en gracia de discusión, se hubiese agotado, el medio de control procedente era la nulidad y restablecimiento del derecho.

- **La Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas**¹⁰: señaló, que no tiene responsabilidad en los hechos, pues, no tiene competencia para generar el daño, ni el deber jurídico de prevenirlo o evitarlo, pues, lo que se pretende por el demandante, es el pago de los perjuicios ocasionados por el desplazamiento forzado.

Suma a lo anterior, que en el caso concreto, no se encontró prueba que acredite falla en el servicio, pues, nada indica que se haya puesto en *“conocimiento previo que exista un riesgo antes de los hechos que produjeron el desplazamiento y el pago de la indemnización”*, luego, *“al no acreditarse los hechos que han dado lugar al desplazamiento forzado individual o colectivo y los daños derivados de este, a raíz de incursiones de grupos al margen de la ley ya sean paramilitares (o) guerrilleros, de comisiones de masacres selectivas y de amenazas de nuevas masacres, habían podido evitarse, en cuanto se ha constatado que las autoridades tenían la posibilidad de intervenir en el desarrollo causal de los hechos, cuando se trataba de un hecho resistible, dada las alertas previas que se habían emitido respecto de la inminencia del hecho tampoco puede resultar probada dentro del proceso la obligación legal y reglamentaria a realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; y mucho menos se le puede exigir a la entidad que represento; ya que dentro de sus funciones constitucionales o legales no está la de prestar cuidado de la honra y bienes de los particulares”*.

Aboga entonces, porque se confirme la decisión recurrida.

⁹ Folios 18 – 21, cuaderno de segunda instancia.

¹⁰ Folios 23 - 34, cuaderno de segunda instancia.

- **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:

¿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.

2.3.1. Cláusula general de responsabilidad del Estado Colombiano

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia¹¹, establece una cláusula general de responsabilidad, en cabeza del Estado, por aquellos

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.

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 imputación¹².

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.

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.

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 Mérida Valle de la Hoz.

¹³ *Ibíd.*

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.

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.

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, para que pueda exonerarse de responsabilidad, debe demostrar 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.

2.3.2. 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 –nivel internacional-, 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 víctima¹⁶ 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 (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:

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

"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.

3. Caso concreto

En el **sub examine**, 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 MELLYS JESÚS CASARES SIERRA y su núcleo familiar, se encuentran inscritos en el Registro Único de Víctimas, conforme lo manifestado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, desde que se contestó la demanda; que han recibido varias ayudas económicas, por concepto de asistencia humanitaria, por un valor total de \$3.345.000.00, distribuido entre los años

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.

2009 a 2015.

La anterior información, acredita la calidad de víctimas del conflicto armado del demandante y el hecho victimizante, correspondiente al desplazamiento forzado.

Ahora, de las pruebas allegadas, no se advierte que MELLY JESÚS CASARES 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, cuya reseña se hizo anteriormente.

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”¹⁸, 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”¹⁹.

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.

A parte de lo anterior, 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

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T – 853 de 2011.

¹⁹ *Ibíd.*

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.

Tampoco es de recibo la inaplicación del decreto 4800 de 2011, pues, la Sala no encuentra desajuste entre su contenido y una norma de superior jerarquía, por el contrario, el mismo, no es más que el desarrollo constitucional y de tratados e instrumentos internacionales tendientes a paliar el fenómeno del desplazamiento forzado, de ahí que carga evidente del demandante, era probar que tales políticas públicas, contenidas en la normatividad señalada, no responden a los criterios constitucionales e internacionales dispuestos para el efecto o que las medidas ahí contenidas, son insuficientes y en qué medida lo son.

El discurso de las afectaciones que sufre la población desplazada, per se, no implica descubrimiento en este tipo de procesos judiciales, del daño, pues, habrá que probarse, se insiste, que lo impuesto por vía de normatividad, no indemniza al desplazado y si lo hace, lo hace de manera deficiente, sustento probatorio que en este asunto, es inexistente, pues, salvo conocerse que los demandantes se registraron como víctimas del desplazamiento forzado y que percibieron algún tipo de ayuda, nada se dijo frente a que hayan adelantado las peticiones respectivas y que el Estado no haya respondido de manera eficaz a sus requerimientos, entendiendo por eficacia, aquel

concepto que tiende a considerar, que lo pagado sirve para su propósito²⁰.

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.

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 2011²¹, en concordancia con el artículo 84 del Decreto 4800 de 2011²², 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.

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,

²⁰ Se trataría entonces, de un estudio de caso estricto, pues, habría también que considerarse, que el desplazado cuando no regresa a su domicilio, bien pudo haber superado su desplazamiento, no siendo su solo dicho, condición que prueba tal evento.

²¹ **"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. /.../"

²² 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."

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de fecha 29 de agosto de 2016, proferida por el Juzgado Primero Oral Administrativo de Sincelejo, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

TERCERO: 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. 0060/2017

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS
(Ausente con permiso)

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA