Cartagena de Indias D. T. y C, ocho (08) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Reparación directa
Radicado	13001-33-33-004-2014-00288-01
Demandantes	Melva López Serrano
Demandado	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Victimas (UARIV), y Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS)
Magistrado Ponente	Edgar Alexi Vásquez Contreras
Tema	Responsabilidad extracontractual del Estado por falla del servicio – omisión en el pago de indemnización administrativa a víctimas por desplazamiento forzado

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante contra la sentencia proferida el 18 de diciembre de 2018, mediante la cual el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena negó las pretensiones de la demanda en el proceso de la referencia.

III.- ANTECEDENTES

3.1. LA DEMANDA (fls 3-10).

a). Pretensiones

Los demandantes Melva Luz López Serrano, Martin Elías Medina López, Walter Medina López, Erika Medina López y Vanessa Medina López, en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentaron demanda contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Victimas -UARIV- y el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social –DPS- en la que formularon las siguientes pretensiones:

> "***1. LA UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS – DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS) –*** *son administrativamente responsables por el no pago de la reparación integral establecida en el art. 25 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011 incluidos los daños materiales e inmateriales a los señores Melva Luz López Serrano, Martin Elías Medina López, Walter Medina López, Erika Medina López y Vanessa Medina López por falla o falta del servicio de la administración.*
>
> *2. Condenar en consecuencia a la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS – DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS9, 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 estiman como mínimo en la suma de* ***QUINIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL PESOS M7L. ($563.892.000,00)***
>
> *3. La condena respectiva será actualizada de conformidad con el Articulo 188 de la Ley 1437 de 2011 y se reconocerán los intereses legales desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta cuando se le dé cabal cumplimiento a la*

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

4. La parte demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 187 y 189 de la Ley 1437 de 2011".

b). Hechos.

Para sustentar sus pretensiones los demandantes afirmaron, en resumen, que fueron desplazados por la violencia el 7 de julio del año 2000, cuando vivían en la vereda de Mamón de María, del corregimiento de San Isidro, perteneciente al Municipio de El Carmen de Bolívar, Departamento de Bolívar, por grupos al margen de la Ley.

Señalaron que el Estado tiene la obligación de garantizar a las víctimas de desplazamiento forzado la reparación integral, la cual debe ser adecuada, efectiva, rápida, proporcional al daño causado y plena.

La falla del servicio de la administración en el presente caso consiste en el no pago de la reparación integral por parte de las demandadas lo que ha causado la revictimización de los demandantes, haciendo más gravosa su situación.

c. Fundamento de las pretensiones

La parte demandante invocó como fundamentos de derecho los artículos 2, 6, 11, 90 y 93 de la Constitución Política, el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, los artículos 4, 5 y 8 de la Ley 153 de 1887, la Sentencia SU 254 de 2013, la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4800 de 2011 y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Apoyado en la jurisprudencia y norma invocada la parte demandante concluye que la reparación a las víctimas debe ser adecuada, efectiva, rápida, proporcional al daño causado, plena e integral.

A su vez, el Consejo de Estado ha señalado que al Estado le corresponde una doble responsabilidad, puesto que de un lado de le compete prevenir que los hechos del desplazamiento se produzcan, en tanto es el encargado de velar por la seguridad y los derechos fundamentales de los asociados; y dos, si no pudiese evitarse el desplazamiento, le corresponde atender y reparar a la víctima con el fin de que puedan reconstruir sus vidas.

La Corte Constitucional ha señalado que las víctimas del conflicto armado interno ostentan la calidad de desplazados y por ello debe dársele un amparo especial por parte de las autoridades dadas sus condiciones de extrema vulnerabilidad.

Igualmente el máximo ente de lo constitucional ha sostenido que las heridas sufridas por las víctimas del desplazamiento forzado comportan traumas de difícil recuperación, los cuales se ven agravados al tener que soportar las escasas o nulas posibilidades de acceder a una vida digna.

3.2. Contestación de la demanda

El Departamento Administrativo de la Prosperidad Social –DPS (fls. 68-77) descorrió el traslado de la demanda mediante apoderado; quien se opuso a todas las pretensiones de la demanda por carecer de fundamento legal, puesto que es improcedente declarar la responsabilidad por el no pago de la reparación integral de que trata la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011 puesto que no es función de su representada.

Señaló además que el DPS carece de legitimación en la causa por pasiva en el presente asunto, puesto que la atención y reparación integral de las víctimas de la violencia se realiza a través de la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Victimas –UARIV-, creada por la Ley 1448 de 2011, como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial.

Añadió que de conformidad con el Decreto 4800 de 2011 es la UARIV la entidad a quien concierne la administración de los recursos destinados a la indemnización administrativa, por lo que no se evidencia en la demanda, ni en las pruebas aportada con ella la existencia de daño alguno que pudiese ser imputado al DPS como consecuencia del no pago de la reparación integral.

Por su parte, la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV (Fls. 84-120)** contestó la demanda mediante apoderado judicial y se opuso a las pretensiones con apoyo en los argumentos que se resumen enseguida.

Señaló que revisados sus archivos no se encuentra que los demandantes hayan presentado solicitud de reparación administrativa, requisito indispensable para el reconocimiento de la misma.

Vale resaltar igualmente que, la mera solicitud de reparación no es suficiente para realizar el pago, de hecho, tan solo es el inicio de la ruta de acompañamiento y estabilización socioeconómica conforme lo señala el Decreto 4800 de 2011, que además exige cumplir con los procedimientos señalados en el Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas –MAARI- y el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral – PAAARI-, con el ánimo de realizar una evaluación objetiva de las necesidades, carencias y estado de vulnerabilidad en el que se encuentra el núcleo familiar.

El daño invocado no puede atribuírsele a la UARIV, porque el pago de la reparación administrativa está sujeto a los principios de gradualidad,

progresividad y sostenibilidad, así como la aplicación de criterios como la priorización.

La improcedencia de la entrega inmediata de la indemnización administrativa no obedece a una conducta caprichosa de la demandada, quien en ejercicio de sus funciones ha venido implementando los mecanismos idóneos para la oportuna asistencia y reparación a las víctimas, pues de no acogerse los mandatos legales se generaría una insuficiencia de recursos que terminaría afectado a un universo de víctimas por reparar, incurriendo en la vulneración del principio constitucional de igualdad.

Si en gracia de discusión se encontrara probado el daño alegado en la demanda, el mismo no sería atribuible a la entidad demandada, pues la falta de pago inmediato de la indemnización administrativa no es un daño antijurídico, pues el pago debe efectuarse una vez agotados los procedimientos administrativos necesarios para su reconocimiento, carga publica que los demandantes estaban en el deber jurídico de soportar.

De acuerdo a la demanda el daño alegado es la violencia del desplazamiento, una causa que no es próxima y que no tiene relación con las facultades de la Unidad, por lo que el no pago de la indemnización no es determinante para generar el daño, pues el mismo se desprende directamente del desplazamiento, por lo que aun si el pago de la indemnización hubiera sido inmediato, no se hubieran evitado las consecuencias del desplazamiento, lo que impone concluir que no existe causalidad adecuada entre el daño y la actuación desplegada por la demandada.

- El **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio,** quien fue vinculado al proceso por la Juez, contestó la demanda de la referencia, oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones por carecer de fundamentos facticos y jurídicos que permitan demostrar algún tipo de responsabilidad administrativa por acción u omisión.

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, puesto que de conformidad con el Decreto – Ley 3571 de 2011, dentro de las funciones del Ministerio no se encuentra la de otorgar ayudas humanitarias, ni subsidios de vivienda de interés social a favor de la demandante, dado que dicha función recae única y exclusivamente en la UARIV, como lo dispone la Ley 1448 de 2011.

El **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,** igualmente vinculado al proceso por la Juez, descorrió el traslado de la demanda señalando que se opone a la prosperidad de las pretensiones al considerar que no le asiste ninguna clase de derecho a los demandantes, y que los hechos descritos en la demanda no comprometen su responsabilidad.

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que los hechos que sirven de fundamento a la demanda, no guardan relación a acción u omisión alguna adelantada por esa entidad.

3.3. Sentencia apelada (fs. 294-303).

El Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de 18 de diciembre de 2018, negó las pretensiones de la demanda al considerar que no se encontró probado en el expediente que la parte demandante haya padecido perjuicio alguno, producto del no pago de la indemnización administrativa.

El a quo señaló que del material probatorio obrante en el expediente ni si quiera se encuentra probado que los demandantes hayan presentado o diligenciado petición alguna encaminada al reconocimiento y pago de la indemnización administrativa.

A su vez, los demandantes tampoco acreditaron que se encontraran inmersos en alguna causal de priorización que permitiera concluir que debía otorgarse la reparación administrativa solicitada sin tener en cuenta las condiciones legales previas que se establecen para ello.

Por todo lo anterior, la Juez no encontró acreditado la existencia del daño, primer elemento de la responsabilidad, razón por lo cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

3.4. Recurso de apelación (fs. 478-487).

Los demandantes, mediante apoderado, apelaron la sentencia de primera instancia, alegando que no comparten la decisión adoptada, por cuanto es contraria a derecho, al fundamentarse con interpretaciones rigoristas, erróneas y con una total indiferencia frente a las víctimas y sus derechos humanos, revictimizando aún más sus condiciones.

El Juzgado pierde de vista que lo que se pretende en el presente asunto son los perjuicios por el no pago de la indemnización administrativa, y no como equivocadamente señala la sentencia, el hecho del desplazamiento como tal, dejando de lado la Ley 1448 de 2011 y los tratados y convenios internacionales aportados en la demanda.

Cuando se trate de víctimas de desplazamiento forzado el fallador debe tener en cuenta que no puede revictimizarse a los sujetos de especial protección que no tienen el deber de soportar esta carga por tanto tiempo, ignorando su condición de vulnerabilidad, imponiendo obstáculos administrativos inamovibles.

Incurre el Juez en error al señalar que no aparece en el expediente solicitud de reparación acreditada, sin tener en cuenta que con la demanda no se persigue el acto administrativo como tal, sino los perjuicios por la omisión en la que incurre el Estado a través de las entidades demandadas, quienes tienen el deber de reparar a las víctimas en un tiempo oportuno.

3.5. Actuación procesal en segunda instancia.

Surtido el trámite ordinario previsto para la segunda instancia, mediante auto del 24 de abril de 2019 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante **(f. 327),** y por providencia de 26 de junio de 2019 se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto de fondo **(f. 331).**

La UARIV presentó alegatos de conclusión y reiteró, en lo sustancial, lo señalado en la contestación de la demanda. **(f. 339-346).**

El DPS presentó alegatos de conclusión y reiteró, en lo sustancial, lo señalado en la contestación de la demanda. **(f. 336-338).**

La parte demandante no presentó alegatos.

El Ministerio Público rindió concepto en el que consideró debía confirmarse la sentencia de primera instancia al no encontrarse demostrado la existencia de un daño antijurídico atribuible a las entidades demandadas. **(f. 347-355)**

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Agotadas las etapas procesales propias de la instancia, sin que se adviertan motivos de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede el Tribunal a realizar el estudio de las diversas piezas del expediente para adoptar la decisión que en derecho corresponda.

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone que los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos, situación que se evidencia en el sub-lite.

5.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala establecer si en el caso concreto las entidades demandadas deben ser declaradas administrativamente responsables por la omisión en el pago de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado a los miembros del grupo familiar integrado por los demandantes. Y si en

consecuencia debe ser condenada al pago de los perjuicios reclamados en la demanda.

5.3. Tesis del Tribunal

En el presente caso no se cumplen los presupuestos para imputar responsabilidad a la UARIV, porque no se acreditó que hubiera incumplido sus obligaciones legales de indemnizar administrativamente a las víctimas, sujetas a principios de gradualidad, progresividad y criterios de priorización previstos en la Ley 1448 de 2011. En consecuencia no incurrió en la falla del servicio que se le imputa.

El DPS, por su parte, no tiene competencias atribuidas en materia de indemnización administrativa a víctimas de desplazamiento por causa del conflicto armado, razón por la cual no pudo haber incurrido en la omisión que se le imputa, de donde se infiere que no incurrió en falla del servicio y no es responsable del daño alegado por los demandantes.

5.4. Marco normativo y jurisprudencial.

5.4.1. Responsabilidad administrativa del Estado.

El medio de control de reparación directa, tiene su fuente en el artículo 90 superior[1], desarrollado legalmente por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,[2] cuya finalidad es la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado, con motivo de la causación de un daño antijurídico.

El artículo 90 constitucional establece una cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado y tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación del mismo a la administración pública, tanto por la acción como por la omisión de un deber normativo.

Pese a que no existe en la legislación definición alguna del daño antijurídico, la jurisprudencia nacional ha definido tal concepto como la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación jurídica de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho.

---

[1] "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...

[2] *"ARTÍCULO 140 CPACA. Reparación Directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.*
(...) cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente del inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra cauda imputable a un entidad pública..."

Ahora bien, en lo que se refiere a los tipos de imputación por medio de los cuales se puede encuadrar la responsabilidad del estado, se tiene **la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial.**

El Consejo de Estado, en lo que tiene que ver con la falla del servicio, expone que, éste ha sido el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; y que, conforme con el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2° inciso 2° las autoridades de la República tiene el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades *"debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición de personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera*[3]".

Así, las obligaciones que están a cargo del Estado – y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión-, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponía la autoridad para contrarrestarlo[4].

La falla del servicio o la falta en la prestación del mismo, se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. **El retardo,** se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio. - **La irregularidad,** por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y **la ineficiencia,** se da cuando la Administración presta el servicio, pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía[5].

La responsabilidad por falla en el servicio presupone los siguientes elementos: **1) La falta o falla del servicio definida previamente. 2) El Perjuicio**: Consistente en el menoscabo que sufre el patrimonio de la víctima (perjuicio patrimonial) y/o en las lesiones que afectan sus bienes extrapatrimoniales y que pueden consistir bien en el daño moral, daños fisiológicos o en las alteraciones en las condiciones de existencia (actualmente daño a la salud); y **3) Nexo causal entre la falla y el perjuicio,** es decir, que entre la falla alegada y demostrada y los perjuicios

[3] *"Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11.837.*
[4] *"Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787.*
[5] *Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.*

experimentados y probados, debe existir un vínculo de tal naturaleza directo, que no sea lógicamente posible suponer la existencia del daño sin la de la falla.

Por su parte, la entidad pública demandada podrá exonerarse de una declaratoria de responsabilidad si prueba que su actuación no constituyó una vulneración a ese contenido obligacional que le era exigible; es decir, que acató los deberes a los que se encontraba obligada o, si demuestra que el nexo causal era apenas aparente, mediante la acreditación de una causa extraña: fuerza mayor, hecho exclusivo y determinante de la víctima o, hecho también exclusivo y determinante de un tercero. [6]

5.4.2. Del régimen de responsabilidad y el título de imputación aplicable al caso

Con la finalidad de establecer cuál es el régimen de responsabilidad y el título de imputación bajo el cual debe estudiarse la responsabilidad del estado en el presente asunto se hace necesario analizar los supuestos facticos que sirven de fundamento de la presente litis.

Siendo ello así, advierte la Sala que los demandantes alegan la responsabilidad del estado derivada del incumplimiento del deber legal de la UARIV de pagar la indemnización administrativa como consecuencia del desplazamiento forzado.

Cuando se trate del incumplimiento de los deberes en cabeza de las autoridades públicas, el Consejo de Estado en relación al régimen de responsabilidad y el título de imputación que se debe utilizar para determinar la responsabilidad del Estado ha señalado lo siguiente:

> *Esta corporación[7] ha establecido que en los casos en los que se estudia la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia ha sido determinante la omisión de una autoridad pública en el cumplimiento de las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico, el título de imputación aplicable es el de falla del servicio. Es decir, que debe establecerse que los perjuicios reclamados son imputables al incumplimiento de una obligación determinada. Así mismo se indicó:*
>
> *"(...) "Ahora bien, una vez se ha establecido que la entidad responsable no ha atendido -o lo ha hecho de forma deficiente o defectuosa- al referido contenido obligacional, esto es, se ha apartado -por omisión- del cabal cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha asignado, es menester precisar si dicha ausencia o falencia en su proceder tiene relevancia jurídica dentro del proceso causal de producción del daño atendiendo, de acuerdo con la postura que reiteradamente ha sostenido la Sala, a las exigencias derivadas de la aplicación de la teoría de la causalidad adecuada.*
>
> *"(...)En el mismo sentido hasta ahora referido, es decir, en el de sostener que se hace necesaria la concurrencia de dos factores para que proceda la declaratoria de responsabilidad del Estado en estos casos -la constatación de*

---

[6] *"Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15.971.*
[7] Consejo de Estado, Sección Tercera. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Radicación Número: 25000-23-26-000-2000-02359-01(27434) del 8 de marzo de 2007.

la ocurrencia de un incumplimiento omisivo al contenido obligacional impuesto normativamente a la Administración, de un lado, y la relación causal adecuada entre dicha omisión y la producción del daño, de otro-, ha manifestado, también, la Sala:

'Ahora bien, considera esta Sala que, tratándose de la responsabilidad por omisión, establecido el daño, el análisis debe conducirse hacia la determinación de la causalidad y la imputabilidad, aplicando para el primer caso, obviamente, la teoría de la causalidad adecuada. En ese sentido, el problema radicaría en establecer, inicialmente, si existía la posibilidad efectiva para la entidad demandada de evitar el daño, interrumpiendo el proceso causal. Y el análisis de la imputación, que será posterior, se referirá a la existencia del deber de interponerse, actuando –situación en la que la obligación de indemnizar surgirá del incumplimiento, como comportamiento ilícito–, o de un daño especial o un riesgo excepcional previamente creado, que den lugar a la responsabilidad, a pesar de la licitud de la actuación estatal.

'Debe precisarse también que, conforme a los principios decantados por la jurisprudencia nacional, la relación de causalidad sólo tiene relevancia para el derecho cuando responde a criterios de naturaleza jurídica, más allá de la simple vinculación física entre un comportamiento y un resultado; así, no parece necesario recurrir al análisis de la "virtualidad causal de la acción", propuesto por el profesor Entrena Cuesta, para reemplazar el citado elemento de la obligación de indemnizar, sin perjuicio de que dicho análisis resulte útil para demostrar, por la vía de un argumento activo, el nexo adecuado existente entre la omisión y el daño producido. A ello alude, precisamente, la determinación de la posibilidad que tenía la administración para evitar el daño' (Subrayas fuera del texto original)[8].

(...)De lo dicho se desprende que para atribuir responsabilidad al Estado por omisión consistente en el incumplimiento de un deber legal se debe establecer i) que existía la obligación y que la misma no fue cumplida satisfactoriamente y ii) que la omisión fue la causa del daño, es decir, que de no haberse incurrido en la omisión de cumplimiento de obligaciones atribuidas por el ordenamiento jurídico no se hubiese materializado el daño[9]".

En igual sentido se pronunció en jurisprudencia reciente[10] cuando señaló lo siguiente:

"...2.1. En efecto, se observa que en los eventos en que la autoridad estatal omite dar cumplimiento al contenido obligacional que le es asignado por el ordenamiento jurídico, o lo ejecuta de manera abiertamente ineficiente o incompleta, dando con ello pie a la producción del menoscabo demandado, éste le podría ser endilgado con base en el fundamento jurídico de imputación de falla del servicio, habida cuenta de que el ente respectivo, encontrándose en el deber de actuar de la forma establecida por las normas pertinentes para efectos de salvaguardar o garantizar la efectividad de un derecho, no lo hace o lo hace inadecuadamente, incumpliendo así la ejecución debida de sus

[8] Cita del original: "Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de veintiuno (21) de febrero de dos mil dos (2002); Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez; Radicación: 05001-23-31-000-1993-0621-01(12789); Actor: Argemiro de Jesús Giraldo Arias y otros; Demandado: Municipio de Medellín".

[9] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA. SUBSECCION A Consejera ponente: MARTA NUBIA VELASQUEZ RICO Bogotá, D.C., catorce (14) de julio de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 25000-23-26-000-2006-01728-01(38815) Actor: MARIA EUGENIA ALDANA REYES Demandado: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION DE REPARACION DIRECTA.

[10] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH Bogotá, D. C., veinte (20) de abril de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 70001-23-31-000-2003-00500-01(38718) Actor: ENRIQUE MARTÍNEZ VERGARA Y OTROS Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - SENTENCIA

cargas, lo que, de contribuir o permitir que se cause el daño antijurídico podría llegar a comprometer su responsabilidad.

2.2. Sobre este punto, se debe destacar que dicha imputación sólo se hace viable cuando la obligación que incumple la entidad respectiva con su omisión, genera desde la perspectiva de la causalidad adecuada el surgimiento de la afectación cuya reparación se solicita -comoquiera que de lo contrario se estaría frente a un despliegue deficiente de la actividad estatal que no habría tenido incidencia alguna en el desenlace del daño y por lo tanto, no sería factible atribuirle el mismo-, lo que generalmente ocurre cuando se cuenta con los siguientes elementos a saber, (i) que dicho ente tenía la obligación legal o reglamentaria de realizar una actuación con la cual, según las reglas de la experiencia y en condiciones normales, se habría evitado el origen del detrimento respectivo[11]; (ii) en el despliegue de esa actuación estatal no se hace uso o no se dispone de los recursos con los que se contaba para el eficiente cumplimiento de la carga obligacional, respecto de lo que se debe observar las características específicas del sub judice y de la entidad que corresponda, y (iii) se verifique la existencia del nexo causal adecuado, entre la omisión del comportamiento preventivo sin disponer de los medios con los que se disponía, y la producción del daño[12].

La Sala hace suyos los criterios anteriores y con base en ellos decidirá de fondo el proceso.

5.4.3. De la indemnización administrativa por desplazamiento forzado

En el año 2008 el Gobierno Nacional creó un programa para la reparación administrativa con fundamento en el principio de solidaridad con las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, por lo cual expidió el Decreto 1290 de 2008, mediante el cual se creó el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, que definió la reparación administrativa como el *conjunto de medidas de reparación que el Estado reconoce a las víctimas de violaciones de sus derechos fundamentales, por hechos atribuibles a los grupos armados organizados al margen de la ley; sin perjuicio de la responsabilidad de los victimarios y de la responsabilidad subsidiaria o residual del Estado*[13].

---

[11] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de mayo de 1994, exp. 7616, actor: Edelmira Bernal de Lobo, C.P. Carlos Betancur Jaramillo; sentencia del 26 de mayo de 1994, exp. 8930, actor: Maria Elena Zabala Betancur, C.P. Daniel Suárez Hernández. En este sentido, recientemente se ha señalado: "A propósito del vínculo causal entre la omisión y el daño, la Sala precisó que en este tipo de eventos lo decisivo es la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión (nota al pie n.° 10: ""...conforme a los principios decantados por la jurisprudencia nacional, la relación de causalidad sólo tiene relevancia para el derecho cuando responde a criterios de naturaleza jurídica, más allá de la simple vinculación física entre un comportamiento y un resultado; así, no parece necesario recurrir al análisis de la "virtualidad causal de la acción", propuesto por el profesor Entrena Cuesta, para reemplazar el citado elemento de la obligación de indemnizar, sin perjuicio de que dicho análisis resulte útil para demostrar, por la vía de un argumento activo, el nexo adecuado existente entre la omisión y el daño producido. A ello alude, precisamente, la determinación de la posibilidad que tenía la administración para evitar el daño". Sentencia de 21 de febrero de 2002, exp: 12.789, M.P. Alier Hernández Enríquez."}". Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de agosto de 2012, exp. 05001-23-31-000-1996-00409-01(25041), actor: Juan Ramón Molina Balbin, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

[12] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 26 de septiembre de 2002, exp: 14.122, M.P. Ricardo Hoyos Duque; ibídem supra nota n.° 15, exp. 25041, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

[13] Artículo 2 del Decreto 1290 de 2008.

En cuanto a las medidas de reparación, el Decreto mencionado dispuso lo siguiente:

> ***"Artículo 4°. Clases de medidas de reparación administrativa.*** *Para los efectos del presente programa, el Comité de Reparaciones Administrativas reconocerá y ordenará la ejecución, en cada caso particular, de las siguientes medidas de reparación, que serán de obligatorio cumplimiento por parte de los diferentes organismos del Estado: a) Indemnización solidaria; b) Restitución; c) Rehabilitación; d) Medidas de satisfacción; e) Garantías de no repetición de las conductas delictivas. (...)*
>
> ***Artículo 5°. Indemnización solidaria.*** *El Estado reconocerá y pagará directamente a las víctimas, o a los beneficiarios de que trata el presente decreto, a título de indemnización solidaria, de acuerdo con los derechos fundamentales violados, las siguientes sumas de dinero:*
>
> *• Homicidio, desaparición forzada y secuestro: cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.*
>
> *• Lesiones personales y psicológicas que produzcan incapacidad permanente: hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.*
>
> *• Lesiones personales y psicológicas que no causen incapacidad permanente: hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.*
>
> *• Tortura: treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.*
>
> *• Delitos contra la libertad e integridad sexual: treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.*
>
> *• Reclutamiento ilegal de menores: treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.*
>
> *• Desplazamiento forzado: Hasta veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales.*
>
> ***Parágrafo 1°.*** *Los montos de indemnización solidaria previstos en salarios mínimos mensuales legales, serán los vigentes al momento del pago.*
>
> ***Parágrafo 2°.*** *En caso de concurrir varias personas con derecho a la reparación, el monto de la indemnización solidaria se distribuirá así:* ***1.*** *Una suma equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor previsto para la respectiva violación para el cónyuge o compañero(a) permanente, y el otro cincuenta por ciento (50%) para los hijos.* ***2.*** *A falta de cónyuge o compañero(a) permanente, el cincuenta por ciento (50%) para los hijos, y el otro cincuenta por ciento (50%) para los padres.* ***3.*** *A falta de cónyuge o compañero (a) permanente e hijos, cincuenta por ciento (50%) para los padres y el otro cincuenta por ciento (50%) distribuido en partes iguales entre los hermanos y demás familiares que dependieren económicamente de la víctima directa.* ***4.*** *A falta de cónyuge o compañero (a) permanente, hijos y padres, se distribuirá el valor de la indemnización solidaria en partes iguales entre los hermanos y demás familiares que dependieren económicamente de la víctima directa.* ***5.*** *Cuando la víctima directa era soltera y fue abandonada por sus padres en la niñez, se reconocerá el monto total de la reparación al pariente más cercano que hubiere asumido*

los gastos de crianza y manutención, siempre que demuestre el parentesco y la dependencia económica.

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

Parágrafo 4°. *En caso de que respecto a la misma víctima concurra más de una violación, tendrá derecho a que estas se acumulen hasta un tope no mayor de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales. En caso de que un beneficiario pueda solicitar indemnización por varias víctimas, tendrá derecho a la indemnización solidaria por cada una de ellas.*

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

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

Posteriormente se expidió la Ley 1448 de 2011, "mediante la cual se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones", en la que se dispuso en cuanto a la reparación administrativa lo siguiente:

"ARTÍCULO 132. REGLAMENTACIÓN. *Ver Resolución UARIV 64 de 2012, Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1377 de 2014. El Gobierno Nacional, reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas. Este reglamento deberá determinar, mediante el establecimiento de criterios y objetivos y tablas de valoración, los rangos de montos que serán entregados a las víctimas como indemnización administrativa dependiendo del hecho victimizante, así como el procedimiento y los lineamientos necesarios para garantizar que la indemnización contribuya a superar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la víctima y su núcleo familiar. De igual forma, deberá determinar la manera en que se deben articular las indemnizaciones otorgadas a las víctimas antes de la expedición de la presente ley.*

Parágrafo 1°. *El presente artículo surtirá efectos para las indemnizaciones administrativas que sean entregadas a partir de la fecha de expedición de la presente ley, así la solicitud fuese hecha con anterioridad.*

(...) ***Parágrafo 3°.*** *La indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno Nacional:* ***I.*** *Subsidio integral de tierras;* ***II.*** *Permuta de predios;* ***III.*** *Adquisición y adjudicación de tierras;* ***IV.*** *Adjudicación y titulación*

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

El Decreto 4800 de 2011 se encargó de reglamentar la Ley 1448 de 2011, y frente a la indemnización administrativa estableció lo siguiente:

***"Artículo 148. Criterios.** La estimación del monto de la indemnización por vía administrativa que debe realizar la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se sujetará a los siguiente criterios: la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial. Artículo 149. Montos. Independientemente de la estimación del monto para cada caso particular de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá reconocer por indemnización administrativa los siguientes montos*

1. Por homicidio, desaparición forzada y secuestro, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.

2. Por lesiones que produzcan incapacidad permanente, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.

3. Por lesiones que no causen incapacidad permanente, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.

4. Por tortura o tratos inhumanos y degradantes, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.

5. Por delitos contra la libertad e integridad sexual, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.

6. Por reclutamiento forzado de menores, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.

7. Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales. Los montos de indemnización administrativa previstos en este artículo se reconocerán en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento del pago.

***Parágrafo 1°.** Estos montos de indemnización podrán ser otorgados a todas las víctimas que tengan derecho a esta medida de reparación.*

***Parágrafo 2°.** Por cada víctima se adelantará sólo un trámite de indemnización por vía administrativa al cual se acumularán todas las solicitudes presentadas respecto de la misma. Si respecto de una misma víctima concurre más de una violación de aquellas establecidas en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, tendrá derecho a que el monto de la indemnización administrativa se acumule hasta un monto de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales.*

***Parágrafo 3°.** En caso que una persona pueda solicitar indemnización por varias víctimas, tendrá derecho a la indemnización administrativa por cada una de ellas.*

***Parágrafo 4°.** Si el hecho victimizante descrito en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo fue cometido debido a la condición etaria, de género o étnica de la víctima, el monto de la indemnización podrá ser hasta de cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales, al igual que en los casos en que el*

hecho victimizante descrito en el numeral 5 del presente artículo fue cometido por la condición etaria o étnica de la víctima.

Parágrafo 5°. *La indemnización de los niños, niñas y adolescentes víctimas en los términos del parágrafo del artículo 181 de la Ley 1448 de 2011, será reconocida hasta por el monto establecido en el numeral 5 del presente artículo.*

(...)

"Artículo 151. Procedimiento para la solicitud de indemnización. *Las personas que hayan sido inscritas en el Registro Único de Víctimas podrán solicitarle a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que esta disponga para el efecto, sin que se requiera aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas lo considera pertinente. Desde el momento en que la persona realiza la solicitud de indemnización administrativa se activará el Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos de que trata el presente decreto.*

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

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

*(...)**Artículo 159. Indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado.** Modificado por el art. 8, Decreto Nacional 1377 de 2014. La indemnización por desplazamiento forzado, será otorgada a través de los mecanismos previstos en el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011. En aquellos eventos en que los núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado no puedan acceder a los medios previstos en el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 o hayan accedido parcialmente al monto de la indemnización definido para este hecho victimizante, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá activar el programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos de que trata el presente decreto, de tal forma que la entrega de la indemnización para el núcleo familiar respectivo sea, prioritariamente, a través de los mecanismos estipulados en dicho programa.*

Artículo 160. Indemnización para niños, niñas y adolescentes víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. *De conformidad con el artículo 185 de la Ley 1448 de 2011, la indemnización administrativa en favor de niños, niñas y adolescentes víctimas deberá efectuarse a través de la constitución de un encargo fiduciario, que tendrá por objeto salvaguardar el acceso a la indemnización por vía administrativa de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado interno, mediante la custodia del valor total que esta comporte".*

5.4.4. De la normatividad aplicable a las solicitudes de indemnización administrativa por desplazamiento forzado

En primer término, las solicitudes de indemnización administrativas por desplazamiento forzado presentadas por las victimas debían ceñirse al trámite dispuesto en el Decreto 1290 de 2008, sin embargo, con la expedición de la Ley 1448 de 2011 y su Decreto reglamentario 4800 del mismo año se estableció lo siguiente:

> ***"Artículo 155. Régimen de transición para solicitudes de indemnización por vía administrativa anteriores a la expedición del presente decreto.*** *Las solicitudes de indemnización por vía administrativa formuladas en virtud del Decreto 1290 de 2008, que al momento de publicación del presente decreto no hayan sido resueltas por el Comité de Reparaciones Administrativas, se tendrán como solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas y deberá seguirse el procedimiento establecido en el presente decreto para la inclusión del o de los solicitantes en este Registro. Si el o los solicitantes ya se encontraren inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, se seguirán los procedimientos establecidos en el presente decreto para la entrega de la indemnización administrativa.*
>
> *Si de la descripción de los hechos realizada en las solicitudes se desprende que los hechos victimizantes ocurrieron antes de 1985, pero cumplen con los requisitos para acceder a la indemnización administrativa en virtud del Decreto 1290 de 2008, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no incluirá al o a los solicitantes en el Registro Único de Víctimas pero otorgará la indemnización administrativa. De esta situación se le informará oportunamente al o a los solicitantes.*
>
> ***Parágrafo 1°.*** *El o los solicitantes a los que se refiere el presente artículo tendrán derecho al pago de la indemnización administrativa de forma preferente y prioritaria, mediante la distribución y en los montos consignados en el Decreto 1290 de 2008, siempre que sean incluidos en el Registro Único de Víctimas, se encontraren inscritos en el Registro Único de Población Desplazada o se les reconociere la indemnización administrativa en los términos del inciso segundo.*
>
> ***Parágrafo 2°.*** *Las solicitudes de indemnización por vía administrativa presentadas después de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 en el marco de la Ley 418 de 1997, con sus respectivas prórrogas y modificaciones, se regirán por las reglas establecidas en el presente decreto.*
>
> ***Parágrafo 3°.*** *Cuando sea necesario acopiar información o documentos adicionales para decidir sobre la solicitud de reparación por vía administrativa presentada en el marco del Decreto 1290 de 2008, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá impulsar el trámite manteniendo el caso en estado de reserva técnica. Mientras una solicitud permanezca en estado de reserva técnica no se entenderá como decidida de manera definitiva".*

No obstante, la Corte Constitucional mediante la sentencia SU 254 de 2013 fijó el régimen de transición en cuanto a la norma aplicable a la solicitud de indemnización administrativa por desplazamiento forzado en los siguientes términos:

> *"Finalmente, esta Corporación entiende que los casos análogos o similares a los que se deciden en esta oportunidad y cuyas acciones de tutela no prosperaron, a pesar de tratarse de víctimas de desplazamiento forzado que interpusieron en su momento solicitud de reparación integral e indemnización administrativa ante la entidad responsable, obteniendo respuesta negativa de la misma y que por tanto se vieron compelidos a interponer sin éxito acción tutelar, quedarán igualmente cobijados por los efectos inter comunis de esta*

sentencia, de manera que la ahora Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Victimas deberá concederles el monto máximo del régimen de transición fijado mediante este fallo.

(vi) De otra parte y en concordancia con lo anterior, la Sala señala que a las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral, que hayan sido elevadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que no hayan sido todavía resueltas y respecto de las cuales no se hayan presentado acciones de tutela, las víctimas deberán seguir el procedimiento establecido en el Decreto 4800 de 2011, de conformidad con el artículo 155 de ese misma normativa, en armonía con el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y que por tanto es la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas la que deberá conocer y decidir sobre estos casos.

(vii) En cuanto a las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral que se presenten después de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, se deberán aplicar las normas contentivas en esa norma y en el Decreto 4800 de 2011, siguiendo la misma interpretación realizada por esta Corte respecto del pago del monto de indemnización. De esta forma, el pago del monto de hasta diecisiete (17) salarios mínimos legales vigentes, deberá ser pagado de manera adicional y no descontable de los subsidios normales de asistencia social para población desplazada de tierras y viviendas y demás mecanismos de que trata el artículo 132 de la ley 1448 de 2011, de conformidad con el principio de diferencialidad entre atención y asistencia social contenidos en el artículos 25 de la propia Ley 1448 de 2011, el artículo 154 del Decreto 4800 de 2011 y la propia interpretación del Gobierno Nacional al respecto.

(viii) En síntesis, (a) respecto de las solicitudes presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que fueron negadas y respecto de las cuales se interpuso acción de tutela, se aplicará el régimen de transición previsto en el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 y por tanto, el artículo 5° del Decreto 1290 de 2008, casos que quedan cobijados por los efectos inter comunis de esta sentencia, de conformidad con los criterios señalados anteriormente; (b) en relación con las solicitudes presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que todavía no se han resuelto y respecto de las cuales no se interpuso acción de tutela, se aplicará el régimen de transición y se seguirán los trámites y procedimientos previstos por el Decreto 4800 de 2011 para determinar el monto de indemnización administrativa a pagar por parte de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Victimas; y (c) respecto a las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral que se presenten con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, tal como lo señala esa normativa, deberán seguirse los procedimientos allí establecidos, en concordancia con lo estipulado en el Decreto Reglamentario 4800 de 2011".

Con base en las normas y jurisprudencia transcrita se decidirá el recurso bajo estudio.

5.5. El caso concreto.

5.5.1 Pruebas relevantes para decidir.

- Copia de la Ficha Técnica de Víctima diligenciado por Melva López Serrano ante la UARIV (fl. 35).

- Copia de la certificación suscrita el 5 de octubre de 2018, por medio de la cual el Subdirector de Subsidio Familiar hace constar que las señoras Erika Patricia

Medina López y Vanessa Carolina Medina López, no se han accedido a la oferta institucional del Ministerio (f. 284).

5.5.2. Del análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial

Los demandantes pretenden que se declare administrativamente responsable a las entidades demandadas por los perjuicios que dicen haber sufrido como consecuencia del no pago de la indemnización administrativa a la que consideran tener derecho por haber sido víctimas de desplazamiento forzado por parte de grupos al margen de la Ley.

Al alegarse la responsabilidad del Estado por omitir el cumplimiento de un deber legal, de acuerdo a la pacifica jurisprudencia del Consejo de Estado, el presente caso debe ser examinado a la luz del título de imputación de falla en el servicio, dado que atribuye daño antijurídico al Estado a la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Victimas –UARIV-, por las Leyes 1448/11 y el Decreto 4800/11.

Para el efecto se debe analizar el contenido de las normas jurídicas que establecen la obligación a cargo de la administración, cuyo incumplimiento, según las afirmaciones de la parte actora, son las generadoras del daño que se depreca.

Entre esas normas se destaca la Ley 387 de 1997 "*por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado: la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*".

En efecto, la Ley 387 de 1997 impuso al Estado la obligación de proveer ayudas humanitarias de emergencia a la población afectada por el desplazamiento forzado, obligación de carácter garantista, de socorro, de asistencia y protección de este grupo poblacional mientras subsistieran las condiciones de emergencia. Estas ayudas se encaminan a lograr una estabilización socioeconómica del grupo vulnerable de personas consistente en la provisión de bienes y servicios, soluciones de vivienda, generación de proyectos productivos, capacitación laboral y acceso a la tenencia de tierras, sin desconocer que la omisión en su cumplimiento no configura un daño antijurídico, dado que tal obligación no radica sólo en el Estado, sino también en otros organismos de carácter humanitario; tanto nacionales como internacionales, al igual que en la sociedad en general, aun cuando le corresponda al Estado implementar los programas que serán los canales para la adecuada distribución de tales prestaciones asistenciales.

En desarrollo de tales obligaciones, el Legislador expidió la Ley 1448 de 2011 en la que se consagraron las obligaciones de la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Victimas en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 153. DE LA RED NACIONAL DE INFORMACIÓN PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas será la responsable de la operación de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas.

La Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas será el instrumento que garantizará al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley, permitirá la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que ocasionaron y ocasionan el daño a las víctimas.

Evaluará la magnitud del problema, y permitirá al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptar las medidas para la atención inmediata, elaborar planes para la atención y reparación integral de las víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas.

De la misma forma, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, deberá garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de registro, atención y reparación a víctimas, para lo cual se soportará en la Red Nacional que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento, y que será trasladada a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley.

(...)

ARTÍCULO 168. DE LAS FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las víctimas coordinará de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas. Además, le corresponde cumplir las siguientes funciones:

1. Aportar los insumos necesarios para el diseño, adopción y evaluación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas.

2. Garantizar la operación de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, incluyendo la interoperabilidad de los distintos sistemas de información para la atención y reparación a víctimas.

3. Implementar y administrar el Registro Único de Víctimas, garantizando la integridad de los registros actuales de la información.

4. Aplicar instrumentos de certificación a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, respecto a su contribución en el goce efectivo de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas, de acuerdo con las obligaciones contempladas en la presente ley.

5. Coordinar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, la asignación y transferencia a las entidades territoriales de los recursos presupuestales requeridos para la ejecución de los

planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley.

6. Ejercer la coordinación nación-territorio, para lo cual participará en los comités territoriales de justicia transicional.

7. Administrar los recursos necesarios y hacer entrega a las víctimas de la indemnización por vía administrativa de que trata la presente ley.

8. Administrar el Fondo para la Reparación de las Víctimas y pagar las indemnizaciones judiciales ordenadas en el marco de la Ley 975 de 2005. (...)".

Del recuento normativo anterior, se evidencia que la UARIV es la encargada de administrar los recursos y hacer entrega a las víctimas de los componentes humanitarios que permitan a la población desplazada superar las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran.

Determinado lo anterior, procede la Sala a estudiar los demás elementos de la responsabilidad estatal en caso concreto, en particular frente a la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas bajo el régimen de falla en el servicio.

EL DAÑO

La parte demandante alega que el daño antijurídico consiste en la omisión por parte de la UARIV de su obligación de pagar la indemnización administrativa a la que tienen derecho por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas por grupos al margen de la Ley.

En primer término conviene señalar que el Consejo de Estado ha diferenciado claramente entre la indemnización que se reconoce y concede a las víctimas por el daño antijurídico causado por el desplazamiento forzado, en razón de la responsabilidad patrimonial que se deriva para el Estado de conformidad con el artículo 90 Superior, y la atención que el Estado concede a las víctimas durante el desplazamiento, tales como: la atención humanitaria o las ayudas para el retorno o la estabilización socioeconómica, a través de proyectos productivos, las cuales se fundamentan en el principio de solidaridad.

Acerca de este tema ha sostenido el máximo ente de lo contencioso administrativo que "*(...) de la indemnización que reciban los beneficiarios de esta condena no se descontará el valor de los bienes que hubieren recibido por parte del Estado durante el desplazamiento porque tales bienes les son entregados a las víctimas de tales delitos no a título de indemnización sino en desarrollo del principio de solidaridad, como ayuda humanitaria para su subsistencia en el momento en que se produzca el hecho o durante el tiempo posterior, para su retorno o asentamiento a través de la implementación de proyectos económicos, en tanto que la indemnización que aquí se reconoce tiene como causa la responsabilidad patrimonial de la entidad demandada por la causación*

de un daño antijurídico que le es imputable, de conformidad con lo previsto en el artículo 90 de la Constitución[14]."

La Corte Constitucional también se refirió a la diferencia entre la responsabilidad del Estado por el desplazamiento forzado y el deber legal de socorrer a las víctimas del conflicto armado en los siguientes términos:

> ***"10.5** En lo que respecta a la responsabilidad del Estado en materia de desplazamiento forzado y de reparación vía administrativa para las víctimas de este delito, ésta se deriva del artículo 2 de la Constitución Política, a partir de la calidad de garante de los derechos fundamentales del Estado, y de la falta o imposibilidad de prevención del ilícito causante del daño ocasionado a las víctimas de desplazamiento, especialmente cuando se trata de vulneraciones sistemáticas, continuas y masivas de los derechos humanos, lo cual acarrea la responsabilidad del Estado de adelantar programas masivos de reparación vía administrativa. Así mismo, para la Sala es clara la diferencia entre el principio de solidaridad, como fundamento para la ayuda humanitaria y para la atención o servicios sociales por parte del Estado, y el principio de responsabilidad del Estado, como garante de los derechos fundamentales en materia de responsabilidad frente a la reparación vía administrativa.*
>
> *En este sentido, la Corte evidencia que es notoria la diferencia jurídico-conceptual que existe entre la responsabilidad del Estado frente a la reparación vía administrativa, que encuentra su fundamento constitucional en el artículo 2° de la Carta Política; y la responsabilidad del Estado para la reparación que se deriva de los procesos judiciales, con fundamento en el artículo 90 Superior. Así la Corte encuentra, que el Estado como garante de la vida, honra, bienes y de los derechos fundamentales de los ciudadanos –art.2 CN-, se encuentra en la obligación de velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos, y cuando esos derechos son transgredidos de manera continua, sistemática y masiva, es necesario que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, y a la reparación, de conformidad con las obligaciones constitucionales e internacionales en la materia*[15]".

En lo concerniente a la indemnización administrativa como mecanismo de reparación integral a las víctimas, el gobierno nacional, en atención al principio de solidaridad y su obligación de resarcir a las víctimas del conflicto armado, creó un programa de reparación individual por vía administrativa, en virtud del cual se otorgan medidas indemnizatorias a favor de las personas que vieron menguados sus derechos constitucionales fundamentales por la acción de grupos armados al margen de la ley, en el cual se establecieron medidas de asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno dentro de un marco de justicia transicional, que garantiza el derecho a la verdad,

---

[14] Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3, Acción de Grupo adelantada por el desplazamiento ocasionado en el corregimiento de Filo Gringo, zona del Catatumbo

[15] **SU254/13** Referencia: expedientes T-2.406.014 y acumulados. Acción de tutela instaurada por: Carlos Alberto González Garizabalo y otros en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Magistrado Ponente. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013)

justicia y reparación, dentro de las cuales se encuentra la indemnización administrativa a las víctimas del desplazamiento forzado.

Para la entrega de la mencionada medida de asistencia y reparación, el Decreto 4800 de 2011 dispuso el procedimiento a seguir, de lo cual se infiere que la administración debe seguir el procedimiento establecido para ello y en consecuencia, la UARIV debe evaluar la situación concreta del solicitante y su núcleo familiar, con el objeto de establecer si se encuentra en una situación que requiera ser priorizada.

Igualmente, para acceder a dicha compensación es necesario que las víctimas del conflicto armado, diligencien el formulario dispuesto por la mencionada unidad, resarcimiento que debe concederse en atención al grado de vulnerabilidad y priorización[16], tal como lo dispone el inciso 3 del artículo 151 del Decreto 4800 de 2011.

Por su parte, el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015[17], prevé que el reconocimiento del mentado emolumento para las personas víctimas de desplazamiento forzado, está supeditado a las siguientes causales:

> *"La indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado se entregará prioritariamente a los núcleos familiares que cumplan alguno de los siguientes criterios:*
>
> *1. Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación en el lugar de su elección. Para tal fin, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas formulará, con participación activa de las personas que conformen el núcleo familiar víctima un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral PAARI-.*
>
> *2. Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar.*
>
> *3. Que solicitaron a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas acompañamiento para el retorno o la reubicación y éste no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima".*

En virtud de lo anterior, quien pretenda el reconocimiento de la indemnización administrativa como víctima del conflicto armado deberá solicitarla por medio de un formulario diligenciado ante la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que prioriza su entrega de acuerdo a la situación en que se encuentre el peticionario, el presupuesto destinado por la Nación y, para los desplazados, que hayan acreditado alguna de las causales establecidas en la norma citada.

---

[16] Corte Constitucional, sentencia T-908 de 2014, M. P. Mauricio González Cuervo.

[17] «*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación*».

- Descendiendo al caso en estudio, se tiene que de las pruebas obrantes en el plenario no encuentra la Sala probado que los demandantes hayan solicitado a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa, como tampoco que hayan agotado los trámites dispuestos en el 1448 de 2011 para dicho reconocimiento.

Aunado a ello, los demandantes tampoco acreditaron que se encuentren inmersos en alguna de las causales prioritarias que le permitiera a la entidad demandada a entregar la indemnización administrativa reclamada de forma urgente.

Entonces, si los demandantes pretendían se entregara la indemnización administrativa de forma prioritaria, debieron iniciar el trámite para acceder a ella, esto es, presentando la solicitud de indemnización administrativa, ya que se contemplan causales de priorización en la entrega, las cuales están determinadas en la Ley, y su aplicación responde al resultado del estudio de la situación concreta de las víctimas que haga la entidad UARIV, identificando si el hogar tiene o no privaciones o se encuentra en extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta.

Por lo anterior, en el presente asunto se observa que la situación de desplazamiento no es suficiente para que el hogar del accionante, le sea entregada de forma inmediata la indemnización administrativa, so pena de desconocer que para la entrega existen personas que pueden demandar una mayor atención de la que éste requiere, en virtud de las circunstancias económicas, familiares, sociales o de salud que están afrontando, y a quienes de acuerdo al estudio que realizaron las autoridades competentes, de acuerdo con los parámetros normativos previamente establecidos, se les debía incluir en el listado de priorización.

Así las cosas, la entidad demandada **no omitió el cumplimiento de su deber legal de indemnizar** a las víctimas de desplazamiento forzado, condición que ostentan los demandantes, pues no estuvo obligada a efectuar dicho pago, en vista de que no se cumplieron las condiciones exigidas para ello, de manera especial la presentación de la solicitud de indemnización mediante el diligenciamiento de los formularios correspondientes y el cumplimento de los trámites previstos en el PAARI.

Luego **la UARIV no incurrió en la falla del servicio** que se le imputó en la demanda, y **no ocasionó a los demandantes daño antijurídico alguno** que le pueda ser atribuible.

Como no se acreditaron en el presente caso los presupuestos de la responsabilidad extracontractual del Estado cuya declaración se pretende, se

confirmará la sentencia de primera instancia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Si bien el recurrente afirmó que el a quo perdía de vista que lo que se reclamada en el presente asunto era los perjuicios por el no pago de la indemnización administrativa, y no los perjuicios con ocasión al desplazamiento forzado propiamente dicho, la Sala encuentra que tales argumentos no tienen fundamento puesto que del análisis de la sentencia de primera instancia se evidencia que en todo momento el a quo realiza un análisis de la normatividad aplicable al pago de la indemnización administrativa y a los contenidos obligacionales en cabeza de las demandadas.

Por último, no sobra agregar que si bien la parte accionante formuló sus pretensiones también en contra del DPS, y que el trámite de primera instancia fueron vinculados al proceso tanto los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, y Agricultura y Desarrollo Rural, así como el Municipio de El Carmen de Bolívar, ninguna responsabilidad puede imputarse a estas entidades por la presunta omisión en que hubieran podido incurrir durante el trámite de la indemnización administrativa presuntamente reclamada por los accionantes, puesto que ninguna norma jurídica les atribuye funciones en dicho trámite y por ello no incurrieron en la omisión en que se hace consistir el daño y no se configuró respecto de estas entidades falla alguna en el servicio.

5.6. Condena en Costas

El artículo 188 del CPACA señala, que *"Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil"*. A su turno, el artículo 365 del Código General del Proceso señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

No obstante lo anterior, advierte este Tribunal que a los demandantes les fue concedido el amparo de pobreza por lo cual se le eximirá del pago de costas en esta instancia.

Igualmente, considera la Sala que en consideración a las especiales circunstancias de debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, y debido a que en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional a esta población se les ha reconocido ser sujetos de especial protección[18], recibiendo un trato preferente por parte del Estado, se hace necesario inaplicar estas normas con fundamento en el principio pro

[18] Al respecto entre otras pueden consultarse las sentencias de la H. Corte Constitucional, T-702 de 2012, T-239 de 2013, T-218 de 2014 y T-167 de 2016

homine y el artículo 4° Superior, para omitir la condena en costas en su contra, pues su imposición afectaría y agravaría aún más su situación y derechos fundamentales al mínimo vital, la vida digna y en especial se convertiría en barrera de acceso a la Administración de Justicia, toda vez que dejarían de acudir a solicitar sus derechos en sede judicial frente a una posible condena en costas que no estarían en condiciones de sufragar por la falta de estabilidad económica en la que se encuentran.

En consecuencia, se niega la condena en costas en esta instancia procesal.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

VI. FALLA

PRIMERO: Confirmar la sentencia apelada.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen. Déjense las constancias de rigor en el sistema de Gestión Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
LOS MAGISTRADOS

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ
Ausente con permiso

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE