



Radicado: 13001-33-33-011-2015-00361-01

Cartagena de Indias D. T. y C., veintiuno (21) de febrero de dos mil veinte (2020).

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13001-33-33-011-2015-00094-02
Demandante	OLGA MIRIAN OBANDO y OTROS
Demandados	UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS
Tema	RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO - REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS POR DESPLAZAMIENTO FORZADO LEY 1448 DE 2011.
Magistrada Ponente	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de fecha diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), proferida por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, que denegó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda¹.

1.1. Pretensiones.

1.1.1. Declarar patrimonialmente responsables a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, por los perjuicios sufridos por los señores OLGA MIRIAN OBANDO, FAVIAN ANTONIO OBANDO, RUDIS SIERRA PORRETTI, GRACIELA AGUDELO OBANDO y GERALDINE SIERRA AGUDELO, quienes tuvieron que desplazarse de manera forzosa de su lugar de residencia, ubicada en el corregimiento de Tiquisio del Municipio de Tiquisio.

1.1.2. Condénese a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, a pagar a cada uno de los demandantes a título de indemnización por el desplazamiento forzado la suma de 27 S.M.L.MV equivalente a \$ 83.160.000.00.

1.1.3. Condénese a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV y al Departamento Administrativo para la Prosperidad

¹ Folios 3-11





Radicado: 13001-33-33-011-2015-00361-01

Social – DPS, a pagar a cada uno de los demandantes a título de indemnización por el perjuicio moral, por la falla y falta del servicio, la suma de 50 S.M.L.M.V equivalente a \$ 30.800.000.00.

- 1.1.4. Condénese a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, a pagar a cada uno de los demandantes a título de indemnización por daños materiales la suma de 31.303 S.M.L.M.V equivalente a \$ 20.000.000.00.
- 1.1.5. Que la condena respectiva sea actualizada al ejecutarse la sentencia, con aplicación de la variación de IPC de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A.
- 1.1.6. Que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.
- 1.1.7. Que las demandadas deben pagar los intereses moratorios a la tasa más alta permitida por la ley, por no haber cancelado las ayudas humanitarias que vienen pretendida dentro del término de ley.
- 1.1.8. Que se condene a las demandadas al pago de las costas y agencias en derecho.

1.2. Hechos relevantes planteados.

- 1.2.1. Los señores Olga Mirian Obando, Fabián Antonio Obando, Rudis Sierra Porretti, Graciela Agudelo Obando y Geraldine Sierra Agudelo, son víctimas de desplazamiento forzado desde el 08 de agosto de 2001, cuando con ocasión del actuar de los paramilitares tuvieron que abandonar la parcela del corregimiento del Municipio de Tiquisio, dejando sus posesiones, trabajo, cultivos y animales para refugiarse en la Ciudad de Cartagena.
- 1.2.2. Que, como consecuencia de estos hechos, acudieron ante la entidad demandada, a fin de ser censado como desplazados por la violencia. En razón a lo, y una vez estudiada la condición de desplazados, la UARIV certificó el 16 de enero de 2014 que fueron incluidos en el RUV, desde el 18 de abril de 2000.
- 1.2.3. Mediante petición elevada el 14 de febrero de 2013, solicitaron la indemnización por vía administrativa por la suma de 27 SMMLV para cada uno, siendo recibidos en dicha fecha.





Radicado: 13001-33-33-011-2015-00361-01

2.1. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV².

Mediante el presente escrito la entidad demandada, solicitó ser absuelta de todas y cada una de las pretensiones, pues las considera infundadas desde el punto de vista fáctico y jurídico. En consecuencia, que las mismas sean denegadas condenando en costas y agencias en derecho a la parte demandante.

Aunado a ello, manifestó que no es cierto que este obligada a reparar el daño alegado, pues no le es imputable ni por acción u omisión la responsabilidad por el no pago de la reparación integral, pues el pago de la reparación administrativa debe sujetarse a los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad, así como a criterios de priorización de vulnerabilidad. En ese sentido, que no puede inferirse el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones o una conducta inadecuada, y predicarse la existencia de falla en el servicio.

De otro lado, arguyó que la suma que se pretende sean reconocidas son exorbitantes y trasgreden abiertamente las fórmulas para la estimación de perjuicios previstas en el Decreto 1290 de 2008, ley 1448 de 2011 y en la sentencia SU- 254 de 2013 de la Corte Constitucional. A su vez, que confunden los conceptos de la reparación administrativa, con los que se pueden pretender a través de la vía judicial, que comprenden los daños materiales, morales y de la vida en relación.

Finalmente propuso como excepciones las de: i) "falta de integración de litis consorcio necesario en la parte pasiva", ii) "falta de legitimación en la causa por pasiva", iii) "ausencia de responsabilidad de la unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas", iv) "eximencia de responsabilidad por el hecho de un tercero", v) "indemnización administrativa", vi) "inexistencia probatoria de los perjuicios invocados", vii) "existencia de precedente horizontal".

2.2. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

No contestó la demanda.

3. Sentencia de primera instancia³.

Mediante sentencia de fecha diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), el Juzgado Décimo Primero Administrativo de Cartagena denegó las pretensiones de la demandada con fundamento en lo siguiente:

² Folios 106-156

³ Folios 310-315





Radicado: 13001-33-33-011-2015-00361-01

Al respecto adujo que, es indiscutible que la UARIV está encargada de pagar la indemnización administrativa a las personas inscritas en el registro Único de Víctimas, debiendo para ello realizar la valoración de las víctimas mediante el Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral (PAARI) y de esta manera priorizar a aquellas que estén en estado de vulnerabilidad extrema, precisando que la reparación administrativa es un eslabón para atender la problemática de desplazamiento y asegurar la reparación integral.

Aunado a lo anterior, y como quiera que dentro del curso del proceso se probó que se llevó a cabo la aplicación del PAARI, la A quo señaló que, no podría afirmarse que la conducta de la UARIV ha sido omisiva con el contenido obligacional, pues si bien se probó que el demandante solicitó ante la UARIV el pago de la indemnización administrativa (fl.21), el cumplimiento de esa carga por parte del demandante no genera ipso facto la obligación de la UARIV efectuar el pago, dada la complejidad de la problemática de desplazamiento, en especial por la cantidad de personas que afortunadamente lo han padecido y acuden día a día hacer efectiva la oferta institucional dirigida a la reparación integral.

Por otro lado, la juez de primera instancia advirtió que, de conformidad con las probanzas que se encuentran en el expediente, no se evidencia que los demandantes cumplan alguno de los criterios previstos en el Decreto 1084, situación que de haberse acreditado impondría a la UARIV la obligación de darle prioridad al pago de dicha reparación administrativa.

En cuanto a la indemnización administrativa indicó la A quo que, de conformidad con el procedimiento para la solicitud de la misma, las personas que fueron inscritas en el RUV pudieron solicitarla a la UARIV a través de formulario que se disponga para ello, sin necesidad de aportar documentación, en ese sentido, y como quiera que no existe prueba de que se haya presentado dicho formulario, ni prueba de que el núcleo familiar hubiera iniciado el proceso PAARI, necesario para decidir sobre el reconocimiento de la indemnización, no se encuentran desvirtuadas las afirmaciones de falla en la prestación del servicio aducida por la demandante y que las mismas no constituyen daño antijurídico ni pueden atribuirse a la UARIV con el efecto de hacerla responsable por los supuestos perjuicios.

Concluye la falladora que, se evidencia del interrogatorio rendido por la parte demandante, que recibió de parte del gobierno una Casa en Villa Aranjuez y además, la ayuda económica por un valor de dieciséis millones de pesos, para ella y su hijo, por lo que, no se encuentra probada la responsabilidad administrativa pedida y en consecuencia deniega las pretensiones de la demanda.



Radicado: 13001-33-33-011-2015-00361-01

4. Recurso de apelación⁴.

La parte demandante interpuso recurso de apelación, solicitando se revoque la sentencia de primera instancia, concediéndose en su lugar las pretensiones de la demanda bajo los siguientes argumentos, dirigidos en esencia, contra la UARIV:

Adujo que, la juez de primera instancia manifestó que la demandante no probó la realización del plan PAARI, para que fuese indemnizada, luego afirmó que la UARIV realizó el pago de la indemnización a la demandante. El pago ciertamente se afirmó dentro y durante el proceso que si recibieron 27 S.M.L.M.V., dividido entre todo el núcleo familiar, sin embargo, lo que se discute es el pago total por concepto de la indemnización administrativa a cada uno del núcleo familiar, es decir a cada miembro, del núcleo se le debió pagar la suma de 27 S.M.L.M.V, por cuanto, todos son desplazados del año 2001, y todos son víctimas del desplazamiento forzado.

Aunado a lo anterior, señalo que, en el presente caso la juez de primera instancia, desconoció la sentencia T-254 de 2013 de la Corte Constitucional en cuanto a la procedencia de la reparación administrativa para la población desplazada.

Finalmente, sostuvo que, la entidad encargada de reconocer y pagar dichas sumas de dinero es la UARIV, en ese sentido, y como quiera que a la demandante se le reconoció por la resolución que se aporta al expediente, en el RUV, como víctima de desplazamiento forzado, le asistía el derecho a que le pagaran lo antes solicitado.

5. Trámite procesal de segunda instancia⁵

Mediante auto de fecha veinticinco (25) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandante y se ordenó correr traslado para alegar de conclusión y para que el Ministerio Público rindiera concepto.

5.1. Alegatos de conclusión.

5.1.1. Parte demandante.

No alegó de conclusión en la oportunidad correspondiente.

5.1.2. Parte demandada.

5.1.2.1. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV

⁴ Folios 318-321

⁵ Folio 332



Radicado: 13001-33-33-011-2015-00361-01

No alegó de conclusión en la oportunidad correspondiente.

5.2. Concepto del Ministerio Público.

No rindió concepto.

II. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que de conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el desarrollo de las etapas procesales de primera instancia se ejerció control de legalidad de las mismas.

Por ello y como en esta instancia no se observan vicios procesales que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión de fondo, se procede a resolver la alzada.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia por los jueces administrativos.

La impugnación se limitará a los argumentos de inconformidad expuestos por el recurrente, los cuales versan contra la UARIV.

2. Problemas jurídicos.

La Sala propone resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿Se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia de primera instancia?

Como problema jurídico asociado corresponde determinar si: ***¿la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, debe ser declarada administrativamente responsable por el no pago a la demandante de la indemnización administrativa producto del desplazamiento forzado?***

3. Tesis de la Sala.

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia, porque en el presente caso, no se encontró acreditado el daño antijurídico como consecuencia del no pago de la indemnización administrativa, pues se evidenció que, a la demandante le fue otorgada la ayuda humanitaria y que recibió de parte del gobierno una vivienda.





Radicado: 13001-33-33-011-2015-00361-01

4. Marco normativo y jurisprudencial.

La Sala tendrá en cuenta los artículos 2 y 90 de la Constitución Política, relacionados con la responsabilidad que le asiste al Estado de reparar los daños causados por su acción u omisión en el ejercicio de sus competencias.

De igual manera, el Decreto, 4800 de 2011 "Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones", en su artículo 8 en el que se desarrollan los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz en caso de desplazamiento forzado.

El artículo 146 ibídem en cuanto señala que la responsabilidad del programa de indemnización por vía administrativa, está en cabeza de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. El artículo 149 que señala los montos que dicha entidad establecerá según los criterios estipulados así:

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

(...)"

El artículo 151 que regula el procedimiento para la solicitud de indemnización en los siguientes términos:

"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."

El artículo 159 que señala la indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado, el cual textualmente reza:





Radicado: 13001-33-33-011-2015-00361-01

"Artículo 159. Indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado. 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."

4.1. Del régimen de responsabilidad aplicable al caso particular.

Para establecer cuál es el régimen de responsabilidad aplicable al caso particular, debemos analizar en detalle las circunstancias fácticas y jurídicas que rodean el asunto cuyo estudio nos ocupa, relacionadas con la ocurrencia de los presuntos perjuicios sufridos por los demandantes y la supuesta responsabilidad de la administración por causa o con ocasión del no pago de la indemnización por vía administrativa (reparación integral) a que consideran tener derecho los demandantes, con ocasión del desplazamiento forzado del que aducen fueron víctimas.

Pues bien, según lo manifestado por los demandantes, la causa generadora del daño y de la consecuente responsabilidad de las entidades demandadas la constituyó la falta de pago de la indemnización administrativa por el desplazamiento violento y forzado del que han sido víctimas como consecuencia del actuar de grupos armados al margen de la ley, circunstancia que a su vez les ha causado un daño antijurídico y perjuicios materiales y morales.

Sobre la responsabilidad extracontractual del Estado en relación al fenómeno del desplazamiento forzado, ha señalado el Honorable Consejo de Estado⁶ que:

"Cuando se produce un desplazamiento forzado debía analizarse bajo el régimen clásico de la falla en el servicio. Desde la perspectiva de la responsabilidad del Estado, el precedente de la Sala ha señalado,

"Esta Sección del Consejo de Estado ha reiterado en varios pronunciamientos que en casos -como el que ahora ocupa la atención de la Sala- en los cuales se endilga a la Administración una omisión derivada del

⁶ Ver C.E. Sección Tercera Subsección C, Sentencia del 21 de febrero de 2011, Rad. 50001-23-31-000-2001-00171-01(31093), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.





Radicado: 13001-33-33-011-2015-00361-01

*presunto incumplimiento de las funciones u obligaciones legalmente a su cargo, el título de imputación aplicable es el de la falla del servicio*⁷.

Dicho encuadramiento lleva a plantear la falla del servicio a partir de la omisión determinante en la que se encuentran incursas las autoridades públicas "en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido", de tal manera que se hace necesario evaluar el contenido de las obligaciones fijadas por el ordenamiento jurídico a cada entidad u órgano de la administración pública llamado a cumplirlas y, el grado o nivel de cumplimiento para el caso específico⁸.

Sin duda, el presupuesto inicial está radicado en la omisión del Estado constituida por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de las obligaciones constitucionales y legales en virtud de las cuales debe preservarse los derechos de toda persona a no ser desplazado, desarraigado y despojado de sus bienes como consecuencia del conflicto armado interno, o de violaciones sistemáticas de los derechos humanos o, del derecho internacional humanitario. (...)

Ahora bien, frente a supuestos en los cuales se analiza si procede declarar la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños, en cuya ocurrencia hubiere sido determinante la omisión de una autoridad pública en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido, se ha señalado que es necesario efectuar el contraste entre el contenido obligacional que las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado, de un lado y, de otro, el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto. En este sentido, el Honorable Consejo de Estado ha sostenido:

"1.- En casos como el presente, en los cuales se imputa responsabilidad a la administración por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones, la determinación de si el daño causado al particular tiene el carácter de daño antijurídico, depende de acreditar que la conducta de la autoridad fue inadecuada. **Si el daño que se imputa a ésta se deriva del incumplimiento de un deber que legalmente le corresponde**, o de su cumplimiento inadecuado, **la antijuridicidad del daño surgirá entonces aquí de dicha conducta inadecuada, o lo que es lo mismo, de una FALLA EN EL SERVICIO.**

(...)

2.- Para determinar si aquí se presentó o no dicha falla del servicio, debe entonces previamente establecerse cuál es el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la administración. Debe precisarse en qué forma debió haber cumplido el Estado con su obligación; qué era lo que a ella podía exigírsele; y, sólo si en las circunstancias concretas del caso que se estudia se establece que no obró adecuadamente, esto es, que no lo hizo como una administración diligente, su omisión podrá considerarse como causa del daño cuya reparación se pretende.

⁷ Sentencias de 8 de marzo de 2007, Exp. 27434; de 15 de agosto de 2007, Exps. 00004 AG y 00385 AG; de 18 de febrero de 2010, Exp.18436.

⁸ Sentencia de 18 de febrero de 2010, Exp.18436.





Radicado: 13001-33-33-011-2015-00361-01

La falla de la administración, para que pueda considerarse entonces verdaderamente como causa del perjuicio y comprometa su responsabilidad, no puede ser entonces cualquier tipo de falta. Ella debe ser de tal entidad que, teniendo en cuenta las concretas circunstancias en que debía prestarse el servicio, la conducta de la administración pueda considerarse como "anormalmente deficiente".

No se trata entonces de determinar si el Estado tiene o no recursos para cubrir condenas, como lo afirma el recurrente. Se trata de establecer si, teniendo en cuenta la realidad concreta en la cual se presta un determinado servicio, puede considerarse que dicho servicio fue inadecuadamente prestado y dicha circunstancia así puede considerarse como la causa del daño sufrido por el demandante".⁹

Conforme a lo anterior, y en casos como el presente, una vez se ha establecido que la entidad responsable no ha atendido el respectivo contenido obligatorio o lo ha hecho de forma deficiente o defectuosa, esto es ha omitido el cabal cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha asignado, resulta necesario precisar si dicha falencia ha tenido, o no, relevancia jurídica dentro del proceso causal de producción del daño.¹⁰

4.2. De la carga probatoria.

La Sala aplicará, en el caso concreto, por su pertinencia, el inciso primero del artículo 167 del Código General del Proceso según el cual incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto que ellas persiguen.

5. Caso concreto.

5.1. Hechos relevantes probados

5.1.1 A folios 23 y 25 del expediente reposa petición elevada por la señora Olga Mirian Obando, el día 14 de febrero de 2013 mediante la cual se solicita lo siguiente:

"PRIMERO: *Sírvase señor - LA UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS Seccional Bolívar - COMITÉ DE REPARACIONES ADMINISTRATIVA:*

SEGUNDO.- *Reconocernos como víctima del DESPLAZMIETO (sic) forzado por la violenta (sic).*

TERCERO.- *Como consecuencia de lo anterior, una vez reconocida como víctima, se me indemnice el desplazamiento del suscrito, y mi*

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de septiembre 11 de 1997, Radicación: 11764, CP. Carlos Betancur Jaramillo.

¹⁰ Ver C.E. Sección tercera Subsección A, Sentencia del 22 de octubre de 2015, Rad. 250002326000200102697 01 Expediente: 33.977, C.P. Hernán Andrade Rincón.





Radicado: 13001-33-33-011-2015-00361-01

*familia por vía administrativa, conforme al Decreto 4800 de 2011,
CAPITULO III, art. 149,*

(...)

7. Hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales"

5.1.2 Mediante oficio No. 20147200534791 de fecha 16 de enero 2014¹¹, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV manifestó que la señora Olga Mirian Obando se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas por los hechos victimizantes de desplazamiento forzado, desde el 18 de abril de 2000, junto con su núcleo familiar.

5.1.3 Mediante oficio No.2-2018-002496 de 03 de mayo de 2018¹², el Director Regional del SENA Bolívar informó que la señora Olga Miriam Obando accedió a la oferta de formación profesional que ofrece el Servicio Nacional de Aprendizaje.

5.1.4 Mediante oficio No. M-2018-4300-000220 de 07 de mayo de 2018¹³, el Departamento Administrativo para la prosperidad Social informó que la señora Olga Miriam Obando fue beneficiaria del programa Mujeres Ahorradora en Acción, recibiendo un incentivo de \$ 1500.000 en diciembre de 2008, de acuerdo con las bases de datos de la Dirección de Inclusión Productiva de dicha entidad.

5.1.5 Mediante oficio No. AMC-PQR-0002152-2018 de 16 de agosto de 2018¹⁴, suscrito por la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana del Distrito de Cartagena, certificó que la señora Olga Miriam Obando se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, recibiendo ayuda humanitaria en efectivo por la UARIV, a través de giros a corresponsales no bancarios por valor total de \$340.000 respectivamente, por concepto de apoyo a alojamiento y alimentación.

5.1.6 A través de oficio No. 20184100367441 de 18 de mayo de 2018, la Agencia Nacional de Tierras informó que la señora Olga Miriam Obando no se encuentra como beneficiaria de algún tipo de subsidio en las bases de dicho ente¹⁵.

5.1.7 En la audiencia de prueba de 25 de julio de 2018 (Fl. 242 a 245 y CD Fl. 308), se recepcionó testimonio de la señora Olga Miriam Obando.

¹¹ Folios 90 -95

¹² Folios 226-228 y 229-231

¹³ Folios 233-236

¹⁴ Folios 237-238

¹⁵ Folios 287-288





Radicado: 13001-33-33-011-2015-00361-01

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

Vistos los argumentos de la parte apelante de cara al material probatorio obrante dentro del expediente, y teniendo claro que en el presente caso, el régimen de responsabilidad que resulta aplicable es el de la falla del servicio, se adelantará el correspondiente estudio de los elementos de la responsabilidad de la entidad pública accionada.

La Sala debe precisar que, en los casos de reparación directa, se debe estudiar en primer lugar la existencia o no del daño, y si el mismo puede o no considerarse antijurídico, porque sólo bajo la premisa de la existencia del daño antijurídico se ha de *“realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se ha elaborado”*¹⁶, como lo ha venido precisando esta Corporación en apego a la reiterada Jurisprudencia del H. Consejo de Estado¹⁷.

En el sub iudice, alega la parte demandante que por el hecho del desplazamiento forzado de que fueron víctimas en el año 2001, tal como se señala en la demanda en el folio 3, cuyos efectos aún padecen y por el no pago oportuno de la indemnización por vía administrativa, debido a su condición de víctimas, se les han ocasionado perjuicios de índole material y moral que deben ser reparados por la entidad demandada, como consecuencia de la falta o falla en la prestación del servicio.

Por lo anterior, y de acuerdo al material probatorio allegado al plenario visible a folio 90 a 95, se tiene por acreditada la calidad de víctima del desplazamiento forzado, como se demuestra de la misma inclusión en el Registro Único de Víctimas-RUV, por el hecho victimizante del desplazamiento en el año 2001 de su lugar de residencia ubicada en el corregimiento de Tiquisio del Municipio de Tiquisio.

En ese orden, partiendo de la base que los demandantes han acreditado la calidad de víctima del desplazamiento forzado, y a su vez, que se encuentran incluidos en el RUV, como se indicó anteriormente, corresponde a esta Sala analizar si la entidad demandada -UARIV, con fundamento en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, debe ser declarada administrativamente responsable por el no pago a la demandante de la indemnización producto del desplazamiento forzado del que fue objeto. Es decir, si como consecuencia de la falta de pago de esta indemnización, se

¹⁶ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia de 18 de febrero de 2010; Exp. 17885

¹⁷ C.E. Sección Tercera Subsección C, Sentencia del 18 de julio de 2012, Rad. 07001-23-31-000-2000-00182-01(23594), C.P. Olga Mérida Valle de De La Hoz.





Radicado: 13001-33-33-011-2015-00361-01

En tal virtud, esta Sala de Decisión considera conveniente referirse en primer término al tema de la responsabilidad del Estado frente a la entrega de ayudas humanitarias a la población desplazada tomando como referente la Sentencia SU-254 de 2013. En este orden y conforme lo desarrolla la Corte Constitucional en principio no es posible determinar que la mera demora en la entrega de la indemnización administrativa cauce un daño antijurídico, toda vez que esta obligación encuentra su sustento en el principio de solidaridad de asistencia como ayuda humanitaria para la subsistencia de los desplazados 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, pero no como una disposición que conlleve tal obligación como carga impositiva para la Administración.

La Ley 387 de 1997 impuso al Estado la obligación de proveer ayudas humanitarias de emergencia a la población afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado, obligación de carácter garantista, de socorro, de asistencia y protección de este grupo poblacional mientras subsistieran estas condiciones de emergencia. Estas ayudas se encaminan a lograr una estabilización socioeconómica de tal 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. De allí 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.¹⁷

En el presente caso, está acreditado a folio 237- 238 del expediente que la demandante se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas-RUV, y que además de postularse para la oferta institucional de estabilización socioeconómica, ha recibido pagos de ayuda humanitaria, por conceptos de apoyo, alojamiento y alimentación. Así mismo, que fue beneficiaria del programa Mujeres Ahorradora, recibiendo un incentivo de \$ 1.500.000 en diciembre de 2008, de acuerdo con las bases de datos de la Dirección de Inclusión Productiva de dicha entidad (Folio 233 a 236).

En igual sentido, del análisis del testimonio rendido por la señora Olga Miriam Obando, en audiencia de prueba de 25 de julio de 2018, visible a folio 242-245 del expediente, se evidencia que, ha recibido la ayuda económica para ella y su hijo por valor de dieciséis millones de pesos (\$. 16.000.000.00) y recibió de parte del gobierno una Casa "en Villa Aranjuez", como

¹⁷ Al respecto puede consultarse Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Descongestión No. 002 Sentencia del 19 de septiembre de 2014 Rad. 13001-33-31-011-2011-00071-01. M.P. Marcela de Jesús López Álvarez.





Radicado: 13001-33-33-011-2015-00361-01

acertadamente lo manifestó la Juez de primera instancia, por ende, el fundamento que motivó al demandante para atribuirle la responsabilidad a la entidad demandada, se tiene por satisfecho.

Así las cosas, en lo relacionado con los elementos cuya acreditación resulta necesaria en el expediente para que proceda declarar la responsabilidad patrimonial del Estado, con base en el título jurídico subjetivo de falla del servicio, se advierte que, en el expediente no existe prueba de la concurrencia del daño antijurídico sufrido por los demandantes, máxime si se tiene en cuenta que la demandante recibió la ayuda humanitaria.

Al respecto, se debe precisar que si bien la demandante ostenta la condición de desplazado, ello no indica que por esa mera circunstancia se le tenga imputar responsabilidad a la UARIV, pues el hecho dañoso que generó el desplazamiento no le es atribuible a esta entidad. Únicamente, le asistirá responsabilidad a la UARIV, en la medida que se pruebe que el incumplimiento de los postulados legales y finalidades que le incumben, ocasionó o generó un daño antijurídico, lo cual no está acreditado en el proceso y tampoco se considera que ocurrió, pues está demostrado que la UARIV cumplió con el pago del componente de indemnización administrativa, aspecto que a voces del interesado era el fundamento o causante del supuesto daño antijurídico que se le causó.

Ahora bien, de acuerdo a lo manifestado en el recurso de apelación, si bien la demandante reprocha el no pago de la ayuda humanitaria a cada miembro del núcleo familiar, se tiene que, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 3º del artículo 132 de la ley 1448 de 2011, "*la indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento se entregará por núcleo familiar*". En ese sentido, y como quiera que a la parte demandante se le otorgó la ayuda humanitaria, no se encuentra acreditado el daño, como primer elemento para imputar la responsabilidad a la entidad demandada.

Por lo anterior, y como quiera que en el presente caso el daño antijurídico alegado por la parte demandante no se encontró probado, esta Sala confirmará la sentencia de primera instancia.

6. Condena en costas en segunda instancia.

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo 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.**





Radicado: 13001-33-33-011-2015-00361-01

En ese sentido, habiéndosele resuelto desfavorablemente el recurso de apelación a la parte demandante se encuentra procedente la condena en costas en su modalidad de gastos del proceso a favor de la parte demandada, condena que deberá ser liquidada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 366 del C.G.P. por la juez de primera instancia.

No obstante lo anterior, 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 protección¹⁸, recibiendo un trato preferente por parte del Estado, se hace necesario inaplicar estas normas con fundamento en el principio *Prohomine* y el artículo 4º 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.

Finalmente, la Sala precisa que desde el inicio del proceso, la a-quo relevó de los gastos del proceso a la demandante, aduciendo precisamente las condiciones especiales de la misma. 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 y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de fecha diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), proferida por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: No condenar en costas procesales en segunda instancia a la parte demandante, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor.

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





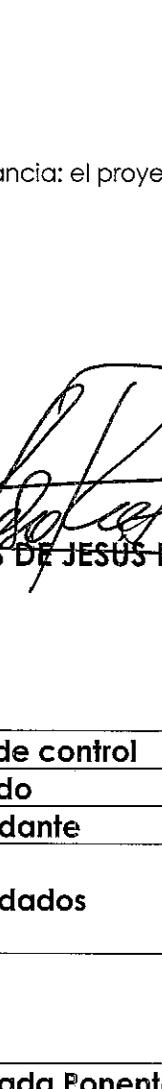
Radicado: 13001-33-33-011-2015-00361-01

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de la presente providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,


CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE


MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13001-33-33-011-2015-00094-02
Demandante	OLGA MIRIAN OBANDO
Demandados	UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – UARIV y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS
Tema	RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO – REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS POR DESPLAZAMIENTO FORZADO LEY 1448 DE 2011.
Magistrada Ponente	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

