



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**

**SALA DE DECISIÓN No. 002
SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

Cartagena de Indias D.T. y C., veintinueve (29) de agosto de dos mil catorce (2014)

Magistrada Ponente : MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ

Acción : REPARACIÓN DIRECTA
Radicación : 13001-33-31-001-2010-00284-01
Demandante : CLAUDIA YANETH QUINTERO VALENCIA
Demandado : DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA
PROSPERIDAD SOCIAL Y OTROS
Tema : DESPLAZAMIENTO FORZADO – AYUDAS HUMANITARIAS -
REPARACIÓN

La Sala de Decisión de Descongestión No. 002 del Tribunal Administrativo de Bolívar con base en las facultades que le vienen conferidas por los Acuerdos PSSA 8347 de Julio 29 de 2011, PSSA12-9201 de febrero 1º de 2012 y PSAA12-9524 de 21 de junio de 2012, expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de fecha 11 de marzo de 2014 proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena que denegó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. DEMANDA¹

1.1. PRETENSIONES

1. Que se declare que las entidades demandadas son administrativa y extracontractualmente responsable por los daños antijurídicos y los perjuicios materiales y morales causados a la demandante, por la falla o falta del servicio de la administración que condujo al desplazamiento de la actora y a la pérdida de todos sus bienes materiales.

¹ Folio 2 a 16

2. Que se condene a las demandadas como reparación del daño causado por la pérdida de todos sus bienes, al pago de los perjuicios de orden material y moral, subjetivos y objetivados, actuales y futuros.
3. Que se condene a las demandadas al pago de las ayudas humanitarias correspondiente al tiempo desde la fecha del desplazamiento hasta el momento de presentación de esta demanda conforme a la Ley 387/1997 y demás decretos reglamentarios, por conceptos de alojamiento transitorio, asistencia alimentaria, elementos de aseo personal, utensilios de cocina, elementos de alojamiento, transporte, estabilización socioeconómica o proyecto productivo y subsidio de vivienda.
4. Que la condena respectiva sea actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A., aplicando en la liquidación la variación promedio mensual del índice de precios al consumidor, desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta la de ejecutoria del correspondiente fallo definitivo.
5. Que se de cumplimiento a la sentencia, en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.
6. Que condene a las demandadas al pago de los Intereses moratorios a la tasa más alta permitida por la ley, hasta el momento en que se haga efectivo el pago.

1.2. HECHOS

Los relata de la siguiente manera:

La actora es oriunda del corregimiento La Secreta, en el municipio de Cocorná -Antioquia, desempeñándose toda su vida como comerciante y agricultora, madre cabeza de hogar, actualmente se encuentra desempleada.

Por la violencia debió desplazarse hasta la ciudad de Cartagena en el año 2003, donde fue incluida en el "Sistema Único de Registro - SUR", para obtener los beneficios establecidos en la Ley 387 de 1997; sin embargo, desde su desplazamiento no ha recibido ningún tipo de ayuda humanitaria pese haber acudido en varias ocasiones a las demandadas, razón por la cual considera que le han sido violados todos los derechos adquiridos por mandato de la ley.

A su juicio tiene derecho a recibir todos los meses desde la ocurrencia de los hechos que condujeron a su desplazamiento, las ayudas humanitarias conforme lo indica el artículo 22 del Decreto 2569 de 2000 y la Ley 387 de 1997, para lo cual la Red de Solidaridad Social, en virtud de los principios de solidaridad y proporcionalidad, destinará los recursos que para tal fin reciba del Presupuesto Nacional, y de manera proporcional al tamaño y composición del grupo familiar, un monto máximo equivalente en bienes y servicios, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, consistente en alojamiento transitorio, asistencia alimentaria y elementos de aseo personal, utensilios de cocina, transporte, subsidio de vivienda y la inclusión en un proyecto productivo para la estabilidad socioeconómica, los cuales pese haber sido solicitados y requeridos a las accionadas no fueron otorgados, encontrándose en mora de cumplir con sus obligaciones.

2. LA DEFENSA

2.1. NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO²

Se opone las pretensiones de la demanda y en su defensa formula las siguientes excepciones:

Falta de legitimación material en la causa por pasiva

Aduce que no le asiste la obligación relacionada con el reconocimiento, inclusión y reparación de víctimas del conflicto armado, la cual estaba radicada en cabeza de Acción Social (hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social), organismo encargado de los programas de gestión de inclusión social y reconciliación, según el Decreto 4155 de 2011.

Con fundamento en el artículo 49 de la ley 446 de 1998, que modificó el artículo 149 del CCA, afirma que en el presente asunto la Nación ha de ser representada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y no por el Ministerio de Justicia y del Derecho, porque esta cartera no tiene a su cargo la competencia para reparar a las víctimas del conflicto armado.

Inexistencia de falla del servicio imputable al Ministerio de Justicia y del Derecho (Ausencia de Nexo Causal)

² Folio 89 a 93

Afirma que no existe relación entre el Ministerio y las causas objetivas determinantes de la producción de los eventuales hechos dañosos que aduce la demandante, pues éstos fueron generados por terceros ajenos a la administración sin que se vislumbre prueba idónea sobre la omisión de algún deber relacionado con la obligación de reparar a las víctimas del conflicto. Concluye que no se le puede imputar responsabilidad alguna, pues no participó, contribuyó o realizó, directa o indirectamente, los hechos positivos ni las supuestas omisiones materia de litigio.

Solicita que se condene en costas en el evento de declararse probada la excepción de falta de legitimación en la causa, con el fin de defender el patrimonio de la Nación, en razón a los gastos en que incurrió el Ministerio para ejercer su representación.

2.2. NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR³

La entidad se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso la excepción que se expone a continuación:

Falta de legitimación material en la causa por pasiva

Expresa el Ministerio que carece de legitimación procesal y material en la causa por pasiva, puesto que no participó, directa ni directamente en los hechos que dieron lugar a la presente demanda.

Considera que no puede ser condenado en este asunto porque no existe relación real entre la entidad y las pretensiones, configurándose la denominada falta de legitimación, como condición anterior necesaria que permitiría dictar sentencia de mérito desfavorable a los intereses de la entidad.

Señala que los fundamentos de hecho que expone la parte actora como sustento de sus pretensiones tienen que ver con funciones de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, creada mediante la Ley 1448 de 2011, siendo por tanto ajenos al Ministerio del Interior.

Con fundamento en el artículo 149 del CCA. establece que en los procesos contencioso administrativo, la Nación estará representada, entre otros, por el Ministro del respectivo sector o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el

³ Folio 108 a 110

hecho, en este caso por el Director de la de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o su Delegado.

Concluye que el Ministerio demandado no tiene asignada dentro de sus competencias legales ninguna atribución relacionada con las que tiene la Unidad de Atención y Reparación Integral a la Víctimas, como tampoco intervino material y sustancialmente en los hechos que, eventualmente, pudieron haber causado daños y perjuicios a la demandante.

2.3. AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL -ACCIÓN SOCIAL-, HOY DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL.⁴

Manifiesta que las pretensiones y los hechos planteados en la demanda no son claros ni precisos y que se excluyen entre sí y no fueron formulados como principales o subsidiarias.

Considera que no le compete combatir el crimen organizado, tal función está en cabeza de otras autoridades que no fueron demandadas, como lo es el Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional, Policía Nacional.

Propone las siguientes excepciones:

Falta de integración del litisconsorcio necesario.

Aduce que se debió vincular a la Unidad Administrativa Especial para Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de conformidad a lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

Inepta demanda por falta de los requisitos formales por el no agotamiento en debida forma del requisito de procedibilidad en relación con la conciliación prejudicial exigida por el artículo 35 de la Ley 640 de 2001.

Se sustenta esta excepción en que la parte demandante al convocar a audiencia de conciliación prejudicial, no especificó que se adelantaría una acción de reparación directa, en el momento de ser declarada fallida, circunstancia que afecta el derecho de defensa de la accionada.

⁴ Folio 163 a 193

Inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones.

Sostiene la demandada que la parte actora enfocó de manera errada la presente acción, pues del daño consistente en el desplazamiento, pretende deducir responsabilidad en cabeza de Acción Social, por la no entrega de la ayuda humanitaria, sin acreditar un daño tangible que se derive directamente de tal omisión.

3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁵

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena que denegó las pretensiones con fundamento en lo siguiente:

“(...)”

Descendiendo al caso que nos ocupa, encontramos que se afirma en la demanda que los perjuicios materiales y morales sufridos por la actora fueron ocasionados como consecuencia del desplazamiento forzado del lugar donde residía en el año 2003, a raíz del control, amenazas y los enfrenamientos de grupos ilegales (FARC y AUC), y a la ausencia de la Fuerza Pública en dicho lugar; así mismo, se aduce que tales daños son imputables a las demandadas a título de falla en el servicio, por cuanto omitieron su deber de protección y garantía respecto de sus derechos fundamentales, en particular el derecho a la vida digna.

Se tiene entonces, que el daño se hace consistir en el desplazamiento forzado del que fue víctima la actora.

Analizado el acervo probatorio a fin de establecer la configuración del daño antes indicado advierte este Despacho que no obra prueba alguna sobre el particular, comoquiera que la demandante no las aportó con la demanda como tampoco fueron solicitadas.

Al respecto, debe precisar el despacho que el desplazamiento forzado, entendido como la migración interna forzada, constituye una situación fáctica, por lo que debe probarse, no siendo suficiente la inscripción en una lista oficial o el hecho de recibir atención humanitaria estatal para acreditar la condición de desplazado.

⁵ Folio 256 a 267

“(...)”

Significa lo anterior, que quien alegue la condición de desplazado debe acreditar los presupuestos tácticos que estructuran el desplazamiento forzado, a saber, el abandono del lugar del residencia y la coacción que lo motivó, para lo cual, resulta admisible cualquier medio probatorio.

Al respecto se advierte, que no obra en el plenario ningún elemento probatorio que permita establecer las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se produjo el supuesto desplazamiento de la actora; así, no se demostró el sitio de residencia de la actora, ni las circunstancias tácticas que conllevaron a su desplazamiento forzado, esto es, la incursión, actos de violencia o amenazas de grupos al margen de la ley en el lugar donde residía o donde ejercía su profesión u oficio.

Es de destacar que del acervo probatorio recaudado surgen contradicciones frente a los hechos plasmados en la demanda, así en ésta se afirmó que el núcleo familiar del cual forma parte la actora fue desplazado del corregimiento de La Secreta en el municipio de Corcona - Antioquia, en tanto que en la declaración que la actora rindió ante Acción Social (235 a 237), afirmó haber sido desplazada del Corregimiento El Salao, en el municipio de Sonsón, Antioquia.

Encontramos además que según el Informe emitido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV el núcleo familiar de la actora no fue incluido en el Sistema de la Población Desplazada (f. 231), lo cual se dispuso mediante Resolución No 5001113836 del 10 de marzo de 2009 (f. 233).

En cuanto a la copia de la petición formulada ante la Acción Social - UAO (folio 17), encaminada al reconocimiento de las ayudas humanitarias, este documento que da cuenta de la gestión adelantada ante la autoridad en comento, no obstante, no es un medio probatorio idóneo para acreditar la situación de desplazamiento, que es el presupuesto fáctico a partir del cual se pretende edificar la responsabilidad de las demandadas.

Por lo expuesto, habrá de concluirse que en el caso que nos ocupa, no se encuentra acreditada la condición de desplazada alegada por la actora.

De igual forma, no se encuentra probado el daño económico que dice haber sufrido la demandante con ocasión del desplazamiento, pues para su acreditación se allegó una relación de los bienes supuestamente perdidos, suscrita por la accionante (f. 46) y la declaración rendida ante Acción Social (f. 286), sin que obren dentro del expediente otros elementos probatorios que corroboren su dicho.

Dentro de ese contexto, podemos afirmar que la parte demandante no demostró los supuestos de hecho que fundamentan sus pretensiones, incumpliendo la exigencia contenida en el artículo 177 del CPC.

Así las cosas, la ausencia de prueba en torno al daño antijurídico, elemento indispensable para estructurar la responsabilidad patrimonial del Estado, constituye una razón suficiente para negar las pretensiones formuladas en la demanda, resultando innecesario el análisis de los restantes presupuestos de la responsabilidad.

En ese orden de ideas, habrá de resolverse el problema jurídico planteado afirmando que en el caso que nos ocupa, no se configura la responsabilidad de las entidades encartadas.

En cuanto a la solicitud de condena en costas formulada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, no advierte el despacho una conducta procesal abusiva o temeraria por parte de la parte demandante que la justifique, por lo tanto no se accederá a esta petición.”

4. DEL RECURSO DE APELACIÓN⁶

La parte demandante apelo la sentencia de primera instancia por las razones que nos permitimos transcribir:

La parte demandante, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, y expresó su inconformidad con el fallo manifestando que no está solicitando, en forma alguna, responsabilidad de las entidades demandadas por el desplazamiento de que fue objeto la actora, sino que la responsabilidad se deriva del actuar omiso de las mismas, con relación a la pérdida de bienes y la entrega de la ayudas humanitarias que se vienen reclamando con la demanda.

⁶ Folio 269 a 274

5. ALEGATOS DE CONCLUSION DE SEGUNDA INSTANCIA

5.1. DEMANDANTE:

No alegó.

5.2. DEMANDADO

El Departamento Administrativo de la Prosperidad Social alegó como consta a folio 12 a 17 del cuaderno No. 2 del expediente.

Las demás entidades demandadas no alegaron.

6. MINISTERIO PÚBLICO

Desistió de rendir concepto.

II. TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto de 17 de julio de 2014 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante (folio 3 del cuaderno No. 2)

El 30 de julio de 2014, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera su concepto (folio 5 del cuaderno No. 2)

Paso al despacho para sentencia el 22 de agosto de 2014 (folio 18)

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Es competente esta Corporación, para resolver de fondo la apelación interpuesta por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, de conformidad con lo establecido en el inciso 1º del artículo 133 del Código Contencioso Administrativo.

2. La caducidad

Advierte la Sala que dos son los hechos dañosos invocados por la parte demandante, por un lado, lo que tiene que ver con el desplazamiento forzado del que fue víctima en el año 2001, que determinó para ella la pérdida de sus bienes materiales y; un segundo hecho, que se concreta en la omisión de las autoridades demandadas en la entrega de las ayudas humanitarias previstas en la Ley 387 de 1997.

En ese orden de ideas, debe la Sala definir si el fenómeno jurídico de la caducidad se ha configurado, o no, en este caso, en relación con los dos hechos dañosos que se han referenciado.

2.1. De la caducidad de la acción por el desplazamiento forzado.

Al respecto, ha de tenerse en cuenta la orden que viene impartida por la Corte Constitucional a través de la sentencia de unificación SU-254 de abril 24 de 2013, en cuanto dispone en su parte resolutive:

“VIGÉSIMO CUARTO.- DETERMINAR que para efectos de la caducidad de futuros procesos judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los términos para la población desplazada sólo podrán computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se han de tener en cuenta trascurros de tiempo anteriores, por tratarse de sujetos de especial protección constitucional, en atención a sus circunstancias de vulnerabilidad extrema y debilidad manifiesta.”

Pues bien, para lograr la comprensión de la orden impartida por la corte Constitucional, es necesario acudir a la sentencia T-299/09, a la que se refiere dicha Corporación mediante sentencia de unificación que se cita, en torno al derecho de la población desplazada a ser beneficiaria de una reparación integral, donde se lee:

“3.5. Los derechos de los desplazados y el derecho a la verdad la justicia y la reparación.

3.5.1. La persona que ha sido desplazada de su territorio a causa de la violencia tiene, conforme lo señaló la Corte en la Sentencia la Corte en la Sentencia T-025 de 2004 ^[113]; i) derecho a ser incluido en el Registro Único de

Población Desplazada bien individualmente o con su núcleo familiar, ii) derecho a que se reconozca su condición de sujeto de especial protección, iii) derecho a recibir ayuda humanitaria que comprende, como mínimo, a) alimentos esenciales y agua potable, b) alojamiento y vivienda básicos, c) vestido adecuado, y d) servicios médicos y sanitarios esenciales, iv) derecho a que se les proporcione una certificación o documento que los acredita como inscritos en una entidad promotora de salud, a fin de garantizar su acceso efectivo a los servicios de atención en salud, v) derecho al retorno a su lugar de origen en condiciones de seguridad, sin que se les pueda obligar a regresar o a reubicarse en alguna parte específica del territorio nacional, vi) derecho a que se establezcan, con su participación, las circunstancias de su situación personal y familiar para determinar, cómo pueden trabajar con miras a generar ingresos que le permita vivir en forma digna y autónoma, vii) derecho de los menores de 15 años, a acceder a un cupo en un establecimiento educativo, y, viii) derecho a la verdad la justicia y la reparación como víctimas de un delito.

3.5.2. *El derecho a la verdad exige que dentro del proceso penal se establezcan claramente las circunstancias del desplazamiento y de los otros delitos de que hubiese sido víctima el desplazado, autores y partícipes, al igual que la posibilidad de que la víctima participe dentro del proceso. El derecho a la justicia incluye la posibilidad de acceder a un recurso judicial efectivo y la eficiente actividad estatal para evitar que los hechos queden en la impunidad. El derecho a la reparación conlleva, una actuación diligente del Estado en la efectiva recuperación de los bienes que se vieron compelidos a abandonar con motivo del desplazamiento, o su equivalente.*

3.5.3. *Los demandantes tendrían por tanto el derecho a que se establezcan las condiciones que generaron su desplazamiento y los autores y de haber sido víctimas no solo de ese delito sino de otros, y en esos casos también tendrían derecho a que se revele la verdad, se castiguen los autores, y a obtener una reparación judicial o administrativa.”*

De acuerdo con lo anterior, aún cuando se dirá que la caducidad de la acción en este caso no será tomada en cuenta como presupuesto procesal, estima la Sala Especial de Descongestión que es necesario precisar que tal determinación se acoge, no solo por tratarse de una determinación adoptada por la Corte Constitucional con miras a efectivizar la protección reforzada de la que ya se ha revestido a la población desplazada, sino también porque ello responde a los criterios de integralidad normativa contenidos en los

arts. 93 y 94 de la Carta Superior⁷, que remiten a los tratados y convenios internacionales que conforman el llamado Bloque de Constitucionalidad, así como a los estándares mínimos de derecho internacional en materia de reparación a víctimas y la protección especial que también cabe respecto de los derechos y garantías que, aún cuando no se encuentren enlistados en la Carta superior o en los convenios internacionales, son inherentes a la persona humana.

2.2. De la caducidad de la acción por la no entrega de ayudas humanitarias.

Sea lo primero decir que, como se vio en el acápite anterior, la regla de caducidad de la acción, en materia de reparación directa, no se agota en su contenido literal, sino que queda abierta para su integración normativa de acuerdo con las reglas de los artículos 93 y 94 Superior, cuando se tienen en cuenta los especiales eventos y las precisas circunstancias en que ocurrieron los hechos determinantes del daño.

En punto a la caducidad de la acción, *por la no entrega de las ayudas humanitarias en forma oportuna a la población desplazada*, esta Sala analizará la ocurrencia de dicho fenómeno no desde el punto de vista de la omisión en la que incurrió el Estado, porque en ese evento la caducidad de la acción se iniciaría a partir del momento en que la entidad demandada incurrió en omisión, entendida dicha omisión como conducta única e instantánea; sino que se dirá que dicho fenómeno encuentra como extremo temporal inicial el momento a partir del cual se inició la distribución de las mencionadas ayudas, analizado ello desde la óptica del retardo o inactividad del Estado en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo.

En efecto, la Corporación de cierre de la jurisdicción ha construido una línea jurisprudencial en torno a la omisión en la actividad estatal como hecho configurativo del daño que da lugar a reclamar la responsabilidad del Estado a la luz de las previsiones contenidas en el Art. 90 de la Carta Superior, de manera que el cómputo del término de caducidad de la acción según las reglas del numeral 8º del Art. 136 del C.C.A., debe iniciar a partir del día siguiente a aquel en que *ha tenido lugar dicha omisión*, y fenece de

⁷ **ARTICULO 93.** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

ARTICULO 94. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

manera perentoria en el último día de los dos (2) años siguientes atendiendo el carácter objetivo e improrrogable del término de caducidad de la acción.⁸

No obstante, dicha posición se ha ido moderando para reconocer la existencia de circunstancias que siendo dañosas, no pueden ser confundidas con el daño antijurídico propiamente dicho, como resultan serlo las consecuencias del daño cuando estas se prolongan o se extienden en el tiempo; porque en tales casos, ha dicho el Consejo de Estado⁹, la caducidad corre de manera autónoma e independiente a partir de la ocurrencia del daño, y no de la extensión en el tiempo de sus efectos nocivos.

Conforme con las anteriores posturas, forzoso resultaría concluir que en el caso que ahora se estudia, se ha configurado el fenómeno de la caducidad de la acción, como quiera que en este caso se alega que el Estado incurrió en omisión frente a la demandante, cuando no le hizo entrega de las ayudas humanitarias en el momento en que anunció haber sido desplazada de manera forzada de su lugar de habitación.

Sin embargo, en este caso encuentra la Sala que no se trata de una *omisión del Estado* sino de una prolongada *inactividad estatal*, un *retardo institucional* frente a las necesidades de la población desplazada al interior del territorio colombiano, lo que fue resaltado por la Corte Constitucional al declarar el *estado de cosas inconstitucional* a través de la sentencia T-025/04¹⁰; inactividad o retardo que eventualmente se configura como causante del daño antijurídico del que derivaría la responsabilidad estatal y cuya cesación determina el inicio del cómputo del término de caducidad de la acción, pues es en ese momento cuando cesa la causación del daño.

⁸ CONSEJO DE ESTADO - SECCION TERCERA- Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 23001-23-31-000-2000-08951-01(19099)

⁹ CONSEJO DE ESTADO - SECCION TERCERA - Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON. Bogotá D.C., diez (10) de marzo de dos mil once (2011). Radicación número: 19001-23-31-000-1998-00451-01(20109)

¹⁰ ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN LA POBLACION DESPLAZADA-Elementos/ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN LA POBLACION DESPLAZADA-Declaración formal

Varios elementos confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada. En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas. En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos. En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de esta providencia dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él. En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas.

Atendiendo tales parámetros, debe entonces afirmarse que el daño que se le endilga a la Administración cesa en su causación, precisamente cuando el Estado entra en acción para dar cumplimiento a la obligación que le viene impuesta por mandato legal, y es a partir de ese momento cuando inicia el computo del término de caducidad de la acción.

3. Problema jurídico

Deberá la Sala determinar si la NACIÓN – MINISTERIO DE MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA y la AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (Hoy DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL) son responsables a título de falla del servicio por los perjuicios materiales y morales causados al demandante por la falla del servicio o de la administración que condujo al desplazamiento forzado de la parte actora, hecho en el que perdió todos sus bienes materiales; así como la falla del servicio o de la administración en la no entrega oportuna de las ayudas humanitarias, ordenadas por la ley con destino a la población desplazada.

Como problemas jurídicos asociados habrá de estudiarse: i) si como requisito de prosperidad de las pretensiones referidas al daño causado por el desplazamiento forzado, se debe establecer cuál fue el hecho violento que lo determinó, para a partir de allí establecer la responsabilidad estatal; ii) cómo se demuestra la condición de persona desplazada; iii) qué perjuicios deben repararse por el Estado por la ocurrencia del desplazamiento forzoso; iv) qué perjuicios deben repararse con ocasión de la no entrega oportuna de ayudas humanitarias a la población desplazada.

5. Tesis de la Sala

Debe decirse, que esta Corporación mediante providencia de Sala Plena de fecha 10 de diciembre de 2013¹¹, expuso su criterio en relación con este tema, tomando como punto de partida la sentencia SU-254/13 proferida por la Corte Constitucional, reforzada con los lineamientos jurisprudenciales que vienen dados por el Consejo de Estado en materia de reparación del daño antijurídico causado a la población desplazada; y arribó a las siguientes conclusiones:

¹¹ Tribunal Administrativo de Bolívar, sentencia de Sala Plena de fecha 10 de diciembre de 2013. Exp. 13001-33-31-504-2010-00287-00. Ponencia de la Dra. Ligia del Carmen Ramírez Castaño.

- 1. La inscripción en el Registro Único de Población Desplazada es prueba de la condición de persona desplazada, a menos que se demuestre en juicio lo contrario.*
- 2. La responsabilidad del Estado ante el daño causado por el desplazamiento forzado, debe analizarse frente al hecho particular de violencia que lo determinó.*
- 3. El daño moral se presume en los eventos en que ha tenido ocurrencia el desplazamiento forzoso.*
- 4. El daño material reclamado por la ocurrencia del desplazamiento forzado, debe ser plenamente demostrado por el demandante en el marco del proceso judicial en el que se debate la responsabilidad estatal.*
- 5. La inactividad o retardo del Estado en la entrega oportuna de ayudas humanitarias a la población desplazada, se configura como un daño antijurídico que agrava las condiciones de vulnerabilidad de ese grupo poblacional, aun cuando dicha obligación no tenga un componente de carga legal, sino que se soporta en el principio de solidaridad.*
- 6. La no entrega oportuna de ayudas dirigidas a la estabilización socioeconómica de la población desplazada, no se configura como un daño antijurídico al soportarse en el principio de solidaridad y no ser el Estado el único titular de dicha obligación.*

De acuerdo con los anteriores planteamientos, la Sala los acogerá en su integridad, bajo los argumentos que a continuación se exponen.

6. Análisis de la Sala

6.1. La responsabilidad extracontractual del Estado

La acción promovida por el actor es la de reparación directa, cuya fuente constitucional se encuentra en el artículo 90 Superior¹², desarrollado legalmente por el Código Contencioso Administrativo y cuya finalidad es la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado, con motivo de la causación de un daño antijurídico.

¹² "ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas..."

ART. 86 CCA.—Modificado. L.446/98, art. 31. Acción de reparación directa. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa 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 causa..."

En ese marco, tanto la jurisprudencia como la doctrina nacional e internacional, coinciden en señalar que para que opere la responsabilidad extracontractual del Estado, es imperativo que confluyan los siguientes elementos¹³:

A. **El Daño antijurídico**, que se traduce en la afectación del patrimonio material o inmaterial de la víctima, quien no está obligada a soportar esa carga. Sin daño, no existe responsabilidad, de ahí que sea el primer elemento que debe analizarse.

B. **El Hecho Dañino**, que es el mecanismo, suceso o conducta que desata el daño, el cual puede concretarse en una acción u omisión; este se atribuye para efectos de declarar la responsabilidad y

C. **El Nexa Causal**, que se constituye en la relación causa efecto que debe existir entre el hecho dañino y el daño.

6.2. De la responsabilidad del estado en la ocurrencia del desplazamiento forzado y en la entrega de ayudas humanitarias.

Como se anotó en la parte precedente de esta providencia, la Sala tomará como referente constitucional y jurisprudencial la Sentencia SU-254/13 de la Corte Constitucional, en la medida en que la misma se ocupa de analizar lo referente al daño causado a la población sometida a desplazamiento forzoso, la categorización de la conducta delictiva que dio ocurrencia al desplazamiento como un delito de lesa humanidad, los alcances de la reparación judicial y la indemnización administrativa a que tiene derecho la población desplazada, teniendo como punto de partida la Ley 398 de 1997 hasta llegar a la Ley 1448 de 2011, valorando en extenso las decisiones que sobre la materia ha adoptado el Consejo de Estado, y fijó, además, los efectos *inter communis* que dicha decisión abarca.

6.3. Del desplazamiento forzoso

Acerca de la configuración y magnitud de este fenómeno social y partiendo de las dimensiones del daño por éste causado, la Corte Constitucional en la sentencia de la cual partimos nuestro estudio, declaró lo siguiente: (i)...*el estado de cosas inconstitucional en relación con la vulneración masiva, continua, sistemática del desplazamiento forzado*; (ii) *la obligación y responsabilidad del Estado en materia de prevención y de atención integral*

¹³ Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.

desde la ayuda humanitaria de emergencia hasta la estabilización socioeconómica y la reparación integral a las víctimas; (ii) ha evidenciado las carencias y falencias por parte de la respuesta estatal e institucional en relación con la prevención y atención integral del desplazamiento y ha adoptado medidas que fijan parámetros constitucionales mínimos para la superación de dichas falencias y del estado de cosas inconstitucional, para el logro del goce efectivo de los derechos de esta población; y (iii) ha insistido en que el proceso de restablecimiento y de reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado es una cuestión de justicia restaurativa y distributiva y no puede tener un carácter asistencialista.

6.4. Del título de imputación en la responsabilidad del estado

En cuanto se refiere al título con base en el cual se hace la imputación de responsabilidad extracontractual al Estado, por la ocurrencia del fenómeno del desplazamiento forzado en el territorio nacional, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha dicho en relación a la condición de desplazado la tiene "... *quien se vea obligado a migrar internamente en las circunstancias y por los motivos señalados en la ley, porque, se reitera, ser desplazado es una situación fáctica y no una calidad jurídica*".¹⁴

Para esa Corporación, es claro que ser desplazado es una situación fáctica y no una calidad jurídica que se adquiera con la inscripción en una lista oficial o por el hecho de recibir atención humanitaria estatal¹⁵.

Por lo que ha dicho además, que se justifica el trato preferencial que se debe otorgar a la población desplazada como causa del conflicto interno, lo cual es una situación excepcional que permite al juez interpretando la cláusula social de nuestro Estado Social de Derecho, proteger su situación de indefensión a la que se ve sometido por motivos ajenos a su querer.¹⁶

Por otro lado, en relación con las víctimas del desplazamiento como víctimas de un delito, la jurisprudencia también ha reconocido que "*Toda víctima del desplazamiento es a su vez sujeto pasivo del delito de desplazamiento y, por lo tanto, tiene derecho a conocer la verdad sobre las causas de lo sucedido; a que se haga justicia, en cuanto reciban castigo*

¹⁴ Sentencia SI 00213-01 DE 2006 S3. Enero veintiséis (26) de dos mil seis (2006).

¹⁵ Sentencia SI 00213-01 DE 2006 S3. Enero veintiséis (26) de dos mil seis (2006). Caso del desplazamiento de la Gabarra.

¹⁶ Sentencia 279-01 AC de 2001 S3. Sentencia del veintidós (22) de marzo de dos mil uno (2.001).

los responsables del daño y a obtener la reparación de los daños que les fueron causados."¹⁷

En lo que tiene que ver con la responsabilidad del Estado por acción o por omisión ante hechos de desplazamiento forzado, y su obligación de atender y reparar a las víctimas una vez ocurrido el desplazamiento forzado, se ha considerado que al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, en razón a que las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados, pero si éste no es capaz de impedir que sus asociados sean expulsados de sus lugares de origen, tiene al menos que garantizarles la atención necesaria para reconstruir sus vidas.¹⁸ Por consiguiente, omitir el cumplimiento de esas funciones no sólo genera responsabilidad personal del funcionario sino además responsabilidad institucional, que de ser continúa pone en tela de juicio su legitimación.¹⁹

Ahora, respecto a la acreditación de la responsabilidad del Estado por omisión, el Consejo de Estado ha establecido los siguientes requisitos: "(...) a) *la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño.*"²⁰

En este mismo sentido, reiteró el Consejo de Estado en otra oportunidad, que en relación con la responsabilidad del Estado por omisión, en los eventos en los cuales se le imputa el daño por falta de protección, se requiere previo requerimiento a la autoridad, pero en relación a ese requerimiento no se exige ninguna formalidad, porque todo dependerá de las circunstancias particulares del caso. Es más, ni siquiera se precisa de un requerimiento previo cuando la situación de amenaza es conocida por dicha autoridad.²¹

6.5. De la reparación del daño causado por el desplazamiento forzoso.

¹⁷ Sentencia SI 00213-01 de 2006 S3, Acción de grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú. Esto fue reiterado en la Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3, Acción de Grupo por el desplazamiento del corregimiento de Filo Gringo.

¹⁸ Sentencia SI 00213-01 de 2006 Sección Tercera, Acción de grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú.

¹⁹ Sentencia SI 00213-01 de 2006 S3, Acción de Grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú.

²⁰ Sentencia SI 00213-01 de 2006 S3, Acción de grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú.

²¹ Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3, Acción de Grupo por el desplazamiento del corregimiento de Filo Gringo.

En cuanto a la forma de reparar el daño antijurídico causado a la población desplazada, partiendo de la base de que el Estado ha incurrido en una falla del servicio, que en cada caso debe ser analizada en concreto, en la misma sentencia de unificación que por vía de revisión ha proferido la Corte Constitucional, con soporte en decisiones adoptadas por el Consejo de Estado, sostuvo que *"una es la responsabilidad que le puede tocar al funcionario oficial, como infractor de una norma penal y otra muy diferente la responsabilidad estatal que se puede inferir de esta conducta, cuando ella pueda así mismo configurar una falla del servicio."*²²

En lo que tiene que ver con los daños materiales y morales que ocasionan el desplazamiento forzado, la Corte también adujo que: *"[n]o es necesario acreditar el dolor, la angustia y la desolación que sufren quienes se ven obligados a emigrar del sitio que han elegido como residencia o asiento de su actividad económica, abandonando todo cuanto poseen, como única alternativa para salvar sus vidas, conservar su integridad física o su libertad, sufriendo todo tipo de carencias y sin la certeza del retorno, pero sí de ver aún más menguada su precaria condición económica, social y cultural. Quienes se desplazan forzosamente experimentan, sin ninguna duda, un gran sufrimiento, por la vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales, como lo ha señalado reiteradamente la Corte Constitucional"*²³

Por su parte, el Consejo de Estado en otra ocasión accedió también al reconocimiento de la indemnización por daño moral, por *"el dolor que sufrieron las víctimas del desplazamiento y por la alteración a sus condiciones existencia, esto es, por la modificación anormal del curso de su existencia que implicó para ellos el desplazamiento forzado, debiendo abandonar su lugar de trabajo, de estudio, su entorno social y cultural."*

24

Finalmente, en cuanto al tema de la indemnización, el Consejo de Estado consideró que la misma tiene como causa la responsabilidad patrimonial de la entidad demandada, por la causación de un daño antijurídico que le es imputable de acuerdo con lo previsto en el artículo 90 de la Constitución Política; y que de la misma, no se descontará el valor de los bienes que hubieren recibido por parte del Estado durante el desplazamiento porque tales

²²Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3.

²³ Sentencia SI 00213-01 de 2006 S3, Acción de grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú.

²⁴Sentencia SI 00004-01 de 2007 S3, Acción de Grupo adelantada por el desplazamiento ocasionado en el corregimiento de Filo Gringo, zona del Catatumbo.

bienes le son entregados a las víctimas de los delitos no a título de indemnización sino en desarrollo del principio de solidaridad.²⁵

6.6. De la prueba del desplazamiento forzoso

En lo que se refiere a la prueba de la condición de persona o población sometida a desplazamiento forzoso, la Corte Constitucional en la sentencia que se comenta, precisó:

“(iii) En relación con la condición de desplazado, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que dicha condición se adquiere y se constituye a partir de un presupuesto fáctico, que es el hecho mismo del desplazamiento forzado, hecho que es el requisito constitutivo de esta condición y en consecuencia, de la calidad de víctima de desplazamiento forzado. Por tanto, la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, que la actual Ley 1448 de 2011 prevé sea el soporte para el “Registro Único de Víctimas”, de conformidad con el artículo 154 de esa normativa, es un requisito meramente declarativo y no constitutivo de la condición de víctima, en donde, a través de un trámite de carácter administrativo, se declara la condición de desplazado, a efectos de que las víctimas de este delito puedan acceder a los beneficios legales y a los diferentes mecanismos de protección de derechos, con carácter específico, prevalente y diferencial, para dicha población.

(...) No obstante, cabe advertir que si por algún hecho sobreviniente se encuentra y establece que uno de los actores no ostenta la calidad de víctima de desplazamiento forzado, éste no será beneficiario de las medidas que se adopten en la presente decisión.”

De acuerdo con los anteriores argumentos, ha de decirse entonces que hay lugar a declarar la responsabilidad del Estado, bajo el título de imputación de falla en el servicio, por la ocurrencia misma del hecho del desplazamiento forzado en la medida en que ha venido a establecerse que la Administración siempre pudo haber evitado la causación del hecho o, por lo menos, haber minimizado los efectos dañinos del mismo, responsabilidad que deriva del contenido obligatorio que la Constitución y la ley imponen al Estado de preservar y proteger la vida, honra y bienes de sus asociados.

6.7. De la responsabilidad del estado en la no entrega oportuna de ayudas humanitarias a la población desplazada.

²⁵ Sentencia SI 00213-01 de 2006 S3, Acción de grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú.

De los apartes ya transcritos de la sentencia SU-254 de 2013, se destaca que la Corte Constitucional no encuentra que el daño causado por la no entrega de ayudas humanitarias se torne antijurídico, en la medida que tal obligación encuentra sustento en el principio de solidaridad de asistencia en casos de emergencia, y no en una disposición que conlleve tal obligación como carga impositiva para la Administración, de manera que no se configura la responsabilidad estatal en la forma como la contempla el Art. 90 Superior.

Sin embargo, como quiera que dicha consideración se expresa en la mencionada sentencia a título de *obiter dicta* y no como *ratio decidendi*, al no responder al problema jurídico que en dicha providencia se desata, la misma se apreciará por esta Sala a título de ilustración; pero, aún así, se abocará al estudio de la configuración del daño y su eventual imputación de responsabilidad al Estado, tomando como referente la sentencia C-278 de Abril 18 de 2007 a través de la cual esa misma Corporación efectuó el estudio de constitucionalidad de los artículos 15 y 18 de la Ley 387 de 1997.

Como ya se anunció al abordar el estudio de la caducidad de la acción frente a la reclamación de reparación por la no entrega oportuna de ayudas humanitarias a la población desplazada, esta Sala de Decisión parte del principio del *retardo estatal*, de la *prolongada inactividad estatal*, y no de la *omisión estatal*, como elemento que configura el hecho dañoso en estos casos, tal como se explica a continuación.

a) Naturaleza de la obligación de entregar ayudas humanitarias de emergencia.

A través de la Ley 387 de 1997 se consagró como a cargo del Estado, la obligación de proveer ayudas humanitarias de emergencia a la población que resultara afectada por el desplazamiento forzado, una vez se produjera el mismo; obligación cuyo contenido es definido por el Art. 15²⁶ de la Ley en cita como garantista, de socorro, de asistencia y

²⁶ ARTICULO 15. DE LA ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA. Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales.

El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento.

PARAGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE exequible. Apartes tachados INEXEQUIBLES> A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables

protección para atender las necesidades básicas de este grupo poblacional, incluso mientras subsista la condición de emergencia.

Como ya se dijo en aparte anterior, a través de la sentencia T-025 de 2004 fue necesario que la Corte Constitucional declarara el *estado de cosas inconstitucional* de la población desplazada, para conminar al Estado a que diera cumplimiento a las previsiones de la Ley 387 de 1997 incluso las referidas a la entrega de ayudas humanitarias, y fue necesario que se hiciera el seguimiento de las *órdenes de ejecución compleja* impartidas, para lograr que finalmente se implementaran las políticas de atención preferencial a este grupo humano y se apropiaran los recursos dirigidos a cumplir tales políticas.

Ahora bien, al resolver sobre la exequibilidad de este articulado, a través de la sentencia C-278/07, la Corte Constitucional reafirma su extensa línea jurisprudencial de protección a la población desplazada, calificando el desplazamiento forzado como un problema de humanidad, como una verdadera tragedia nacional, un estado de emergencia social y un serio peligro para la estabilidad política del país. Se refiere a la inactividad del Estado como contraria a la racionalidad implícita en el constitucionalismo, al causar una *evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenida en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos*, contradicción que se hace patente ante la manifiesta situación de vulnerabilidad y debilidad que padecen los desplazados y la negación del Estado a cumplir el deber constitucional de prevenir las violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

A más de lo anterior, aplicando el principio de interpretación por convencionalidad a que se refieren los arts. 93, 94 y 224 de la Carta Superior, la Corte Constitucional reconoce el carácter vinculante a los ***Principios Rectores de los Desplazamientos Internos***, formulados en 1998 por el representante del Secretario General de las naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, a solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas y su Comisión de Derechos Humanos, pese a que tales principios no han sido aprobados mediante un tratado internacional, considerando que deben ser apreciados como parámetros en la creación normativa y la interpretación en la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado.

Para resolver sobre la constitucionalidad del Art. 15 de la Ley 387 de 1997, la Corte Constitucional centra su atención en los Principios Rectores relativos a la asistencia

humanitaria; y al hacer el análisis sobre lo que ha sido la respuesta institucional del Estado colombiano, en especial en relación con las ayudas humanitarias, se expresa:

*“Al analizar el diseño de la atención humanitaria de emergencia, observó que **“hace énfasis en el factor temporal, resulta demasiado rígido para atender de manera efectiva a la población desplazada”** y anotó que **“el límite temporal de tres meses no responde a la realidad de la continuación de la vulneración de sus derechos, de tal forma que la prolongación en el tiempo de dicha prestación no depende de las condiciones objetivas de la necesidad de la población, sino del simple paso del tiempo”** (no está en negrilla en el texto original).*

*En cuanto al **grado de implementación** de la política de atención a la población desplazada, halló una **“insuficiencia de acciones concretas por parte de las entidades a las cuales se han asignado funciones”**, pues varias de las instituciones comprometidas **“no han creado programas especiales para la población desplazada, a pesar de que éstos fueron definidos como necesarios. Por su parte, algunas de las entidades territoriales, se abstienen de asignar los recursos financieros o humanos necesarios para cumplir con sus obligaciones, y no han conformado los comités territoriales”**, lo cual se evidencia en casi todos los componentes, incluyendo la atención humanitaria de emergencia, que **“se presta en forma demorada y en grados de cobertura muy bajos”**.*

*Por lo que hace al **cumplimiento y continuidad** de la política de atención al desplazamiento forzado, la Corte señaló que aun cuando no se es posible evaluar la puntualidad de las entidades responsables en la ejecución de los programas, por no contarse con mecanismos de seguimiento de la gestión de las distintas entidades implicadas, **“las ayudas y la prestación de servicios en las distintas etapas del proceso de atención a la población desplazada se hace de manera discontinua y demorada”** y agregó que según esos informes **“no existe una concatenación adecuada entre algunas etapas y componentes de la atención”**, problema que para la Corte está presente en casi todos los componentes de la política, incluida la atención humanitaria de emergencia, que **“puede tardar hasta seis meses, mientras que los períodos de espera para acceder a programas de estabilización socioeconómica y a soluciones de vivienda son aún más prolongados (dos años). En este sentido, el período de transición entre la prestación de atención humanitaria de emergencia, y la ayuda en materia de estabilización socioeconómica es excesivamente demorado, lo***

cual lleva a que la población desplazada deba sobrellevar unas condiciones de vida muy precarias”.

Por último, la Corte encontró que ciertas herramientas utilizadas para implementar las políticas, han generado efectos negativos en el cumplimiento de los objetivos, como en el caso de la atención humanitaria de emergencia, donde halló que “los requisitos de visita domiciliaria impuestos para la prestación de dicho servicio han contribuido a la demora en su prestación”.

También, encontramos que el Art. 1º de la Ley 387 de 1997²⁷, anterior al documento internacional que se ha referenciado, incluye algunos principios en materia de atención a la población desplazada, por lo que vemos entonces, que si bien la obligación de prestar ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada se cimienta en un principio de humanidad y solidaridad que compromete a toda la sociedad, también tiene un componente legal y supralegal que radica en cabeza del Estado la primera obligación de asistencia en la **situación de emergencia** y mientras subsista la misma, como efectivización del deber de satisfacer los derechos mínimos a la subsistencia digna garantizados por los estándares nacionales e internacionales del Derecho Humanitario, como realización y observancia de los principios que informan el Estado Social de Derecho; y, también se consagra para este grupo poblacional la facultad de reclamar la efectividad de la ayuda humanitaria de emergencia, puesto que la norma se refiere a ella como un derecho que le asiste a la población desplazada a recibir y reclamar por ellas.

Ahora bien, el incumplimiento del Estado en su deber de proporcionar ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada, a más de ser un hecho notorio y por tanto no necesario de demostración, se hizo evidente con el pronunciamiento de la sentencia T-025 de 2004 por medio de la cual se declara el estado de cosas inconstitucional para la población desplazada, que, de acuerdo con las subreglas fijadas por la Corte Constitucional, se configuró por: *(i) la vulneración masiva y generalizada de varios*

²⁷ ARTICULO 2o. DE LOS PRINCIPIOS. <Artículo CONDICIONALMENTE *exequible*> La interpretación y aplicación de la presente ley se orienta por los siguientes principios:

- 1o. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.
- 2o. El desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.
- 3o. El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física.
- 4o. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.
- 5o. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.
- 6o. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.
- 7o. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzosamente.
- 8o. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen el derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley.
- 9o. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social.

derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

De acuerdo con lo antes expuesto, para esta Sala de Decisión es incuestionable que la población desplazada fue obligada, por la prolongada inactividad del Estado, a permanecer en condición de emergencia de manera indefinida, a soportar sin justificación alguna la vulneración sistemática de sus derechos fundamentales mínimos y relacionados con la subsistencia digna, fue forzada a reclamar sus derechos por vía de acción de tutela, ante la actitud impasible de la Administración que se escudaba en la falta de los recursos económicos necesarios para atender las penurias de este grupo poblacional.

Todo lo anterior se configura, según el criterio de esta Colegiatura, en un daño antijurídico causado por el Estado, que debe ser reparado, como quiera que la población desplazada debió ser atendida en forma prioritaria y/o preferente para obviar su condición de emergencia; de manera que se acredita así la existencia del daño sufrido por la población desplazada y, la antijuridicidad de tal daño determinado por la inactividad estatal al no hacer entrega oportuna de las ayudas humanitarias de emergencia, como lo exige el Art. 90 Superior. Lo anterior, encuentra además respaldo en la sentencia No. 14721 de Junio 4 de 2008 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado.²⁸

b) De las ayudas para la estabilidad socioeconómica

En relación con las ayudas que se deben prestar a través de la implementación de programas de estabilización socioeconómica, consistentes en la provisión de bienes y servicios, soluciones de vivienda (Decreto 951 de 2001), generación de proyectos productivos y capacitación laboral (Decreto 2569 de 2000) y acceso y tenencia de la tierra (Decreto 2007 de 2001), no encuentra esta Sala de Decisión que ante su no entrega se

²⁸ CONSEJO DE ESTADO - SECCION TERCERA- Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA. Bogotá, cuatro (4) de junio de dos mil ocho (2008). Radicación número: 25000-23-26-000-1994-00158-01(14721)

configure daño antijurídico alguno, como quiera que esta obligación, que *prima facie* puede ser enmarcada como uno de los fines esenciales del Estado en cuanto debe promover la prosperidad general de sus asociados, no está radicada únicamente en el Estado sino que, a su atención concurren también organismos humanitarios nacionales e internacionales, a más de la sociedad en general, aún cuando le corresponda al Estado implementar los programas que serán los canales para la adecuada distribución de tales prestaciones asistenciales, sin olvidar que en estos casos debe el Estado contar con la respectiva disponibilidad presupuestal.

6.8. De los perjuicios materiales

Ahora bien, respecto de la forma cómo se ha de reparar el daño antijurídico así causado a la población desplazada por la no entrega oportuna de las ayudas humanitarias, esta Sala advierte la imposibilidad de derivar un daño material por dicho concepto, como quiera que el concepto mismo de *ayuda humanitaria* reprime la eventualidad de obtener un lucro de tales ayudas, precisamente por su carácter humanitario y su componente de solidaridad, aunque no se desconoce por la Sala que el recibo a tiempo de la ayuda humanitaria de emergencia habría significado para la población desplazada el alivio a necesidades básicas que podían ser traducidas en un componente pecuniario, más no patrimonial, es decir, tales ayudas no pueden ser consideradas – en ningún caso – como factor de acrecentamiento del patrimonio o peculio personal de los individuos que integran el grupo de población desplazadas.

A más de lo anterior, la Corte Constitucional ha dejado en claro que no es posible efectuar el pago retroactivo de las ayudas humanitarias, como quiera que su no pago o entrega oportuna no se torna en un crédito.²⁹

Con base en lo anterior se dirá, entonces, que no hay lugar a reconocer perjuicio material alguno por la no entrega oportuna de ayudas humanitarias a la población desplazada, al no tener ellas un componente patrimonial o crediticio.

6.9. De los perjuicios morales

En este punto, advierte la Sala que el perjuicio moral causado a la población desplazada por la no entrega oportuna de las ayudas humanitarias, encuentra su razón de ser en la forma como el Estado agravó la condición de sufrimiento y aflicción de ese grupo social, circunstancia que para esta Colegiatura no requiere demostración si se toma como

²⁹ Así lo dejó ratificado en la sentencia T-840 de 2009, citando la sentencia T-600 de 2009

referente lo tantas veces dicho por la Corte Constitucional frente a las condiciones de desprotección, vulnerabilidad e indefensión en que se encuentra este grupo poblacional.

En ese orden de ideas, para la tasación del perjuicio moral, en cada caso concreto habrán de tenerse en cuenta factores objetivos que permitan determinar la intensidad del mismo, a efectos de proceder a su reconocimiento acorde con los principios que informan la regla *arbitrio iuris*

6.10. Análisis del caso

La demanda afirma que la NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR – MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL, son responsables administrativa y patrimonialmente por los daños, perjuicios materiales y morales causados a la demandante CLAUDIA YANETH QUINTO VALENCIA, en primer lugar por el desplazamiento al que fue sometida donde perdió todos sus bienes materiales, y en segundo lugar, por la omisión de las demandadas en otorgar las ayudas humanitarias a que estaban obligados a entregar conforme a lo estatuido en la Ley 387 de 1997.

De acuerdo con los parámetros que antes se han expuesto, el estudio de las pretensiones del actor se efectuará en los siguientes términos:

A. Prueba de la condición de persona desplazada.

Atendiendo las reglas que informan el principio de la carga de la prueba, contenidas en el Art. 177 del C.P.C., al que se llega en virtud del expreso principio de remisión previsto en el Art. 267 del C.C.A., le corresponde en este caso a la demandante acreditar que se encuentra inscrita en el Registro Único de Población Desplazada, actualmente Registro Único de Víctimas, para a partir de dicha probanza permitir el estudio de sus pretensiones.

En el presente caso, a pesar que la actora solicitó ante el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL su inclusión en el Registro Único de Población Desplazada, la entidad demandada consideró no incluirla dentro de dicho registro, situación que se corrobora por lo manifestado por la misma entidad en la contestación de la demanda y que se evidencia en la respuesta al derecho de petición obrante a folio 27 aportado al proceso.

En esa medida, el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL no estaba en la obligación de otorgar a la actora dichas ayudas, toda vez que la inclusión en el Registro Único de la Población Desplazada es un requisito esencial para la reclamación de las mismas.

En conclusión, no lo era exigible a la entidad demandada el cumplimiento de las entregas de las ayudas humanitarias, toda vez que la actora no llenaba los requisitos legales para hacerse acreedora de ese derecho, de tal manera que no está probada la omisión o falla del servicio que se pretende imputar, por lo que la Sala confirmará la sentencia de primera instancia.

De otra parte, cabe precisar que ante la negativa de la entidad demandada de no incluir a la accionante en el Registro Único de la Población Desplazada, ésta debió hacer uso de los mecanismos correspondientes para controvertir las decisiones de la administración, lo cual resulta improcedente en este escenario procesal.

Por lo anterior, es claro que la actora no tiene la condición de desplazada por lo que no era acreedora de las ayudas humanitarias que pretende reclamar, por consiguiente se confirmará la sentencia apelada.

7. De la condena en costas

De acuerdo con las previsiones del art. 151 del C.C.A., no hay lugar a imponer condena en costas en esta instancia.

IV. LA DECISIÓN

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 11 de marzo de 2014 proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta sentencia, **REMÍTASE EL EXPEDIENTE** al Juzgado de origen, previas las constancias a que haya lugar en los libros y sistemas de radicación judicial.

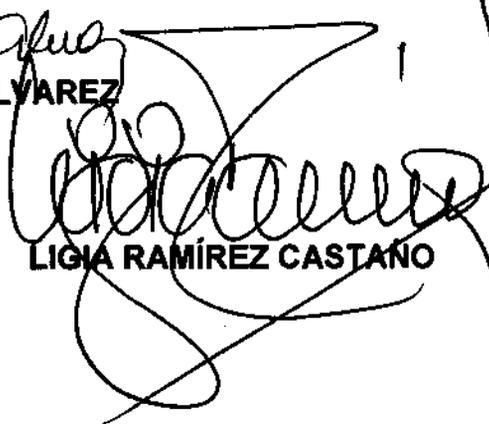
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha

LOS MAGISTRADOS


MARCELA LÓPEZ ALVAREZ


ARTURO MATSON CARBALLO


LIGIA RAMÍREZ CASTAÑO

